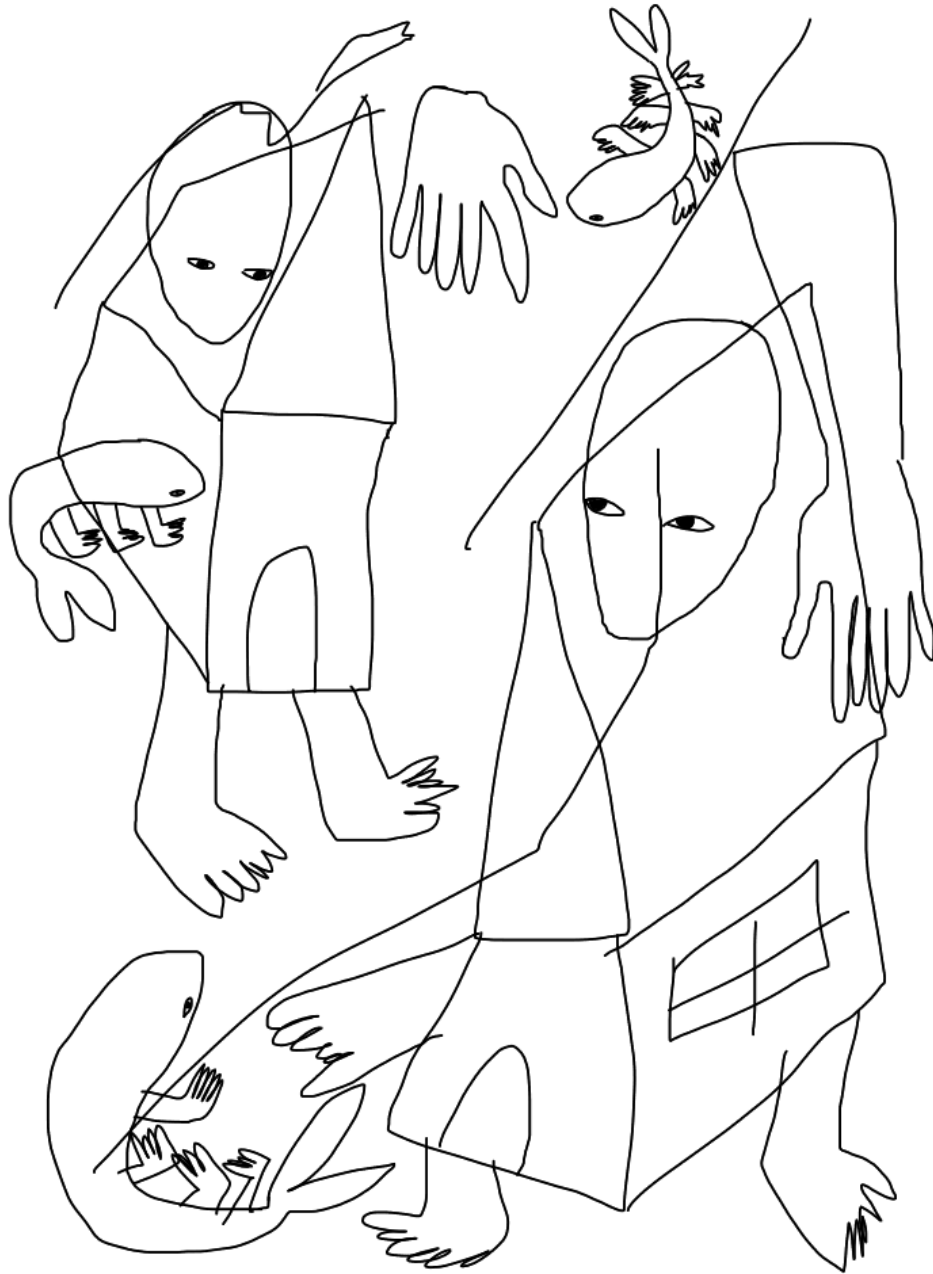


DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO E DESIGN



# até o chão

PRODUÇÃO DE MORADIA COM ASSESSORIA EM FORTALEZA

LUCAS GOLIGNAC LESSA



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE TECNOLOGIA**  
**DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO + DE**

**LUCAS GOLIGNAC LESSA**

**ATÉ O CHÃO:**  
**produção de moradia com assessoria em Fortaleza**

**FORTALEZA- CE**  
**2021**

LUCAS GOLIGNAC LESSA

# até o chão

PRODUÇÃO DE MORADIA COM ASSESSORIA EM FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo e Design.

**Área de concentração:** Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico

**Linha de Pesquisa:** Planejamento Urbano e Design da Informação

**Orientação:** Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno

FORTALEZA- CE  
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

L631a Lessa, Lucas Gollignac.

Até o chão : produção de moradia com assessoria em Fortaleza / Lucas Gollignac Lessa.  
– 2021.

226 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia,  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Fortaleza, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Renato Pequeno.

1. Moradia Popular. 2. Assessoria Técnica. 3. Projeto Participativo. I. Título.

CDD 720



LUCAS GOLIGNAC LESSA

# até o chão

PRODUÇÃO DE MORADIA COM ASSESSORIA EM FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo e Design.

**Orientação:** Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno

Aprovado em 30 de março de 2021

## BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno - Orientador  
UFC - Universidade Federal do Ceará

---

Profa. Dra. Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas - Membro interno  
UFC - Universidade Federal do Ceará

---

Prof. Dra. Joisa Maria Barroso Loureiro - Professor Convidado  
Unifor - Universidade de Fortaleza

---

Prof. Dr. Caio Santo Amore de Carvalho - Professor Convidado  
USP - Universidade de São Paulo

Esta pesquisa contou com o apoio e bolsa da CAPES.  
(Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior)

Sou matuto do Nordeste  
criado dentro da mata  
caboclo cabra da peste  
poeta cabeça chata  
por ser poeta roceiro  
eu sempre fui companheiro  
da dor, da mágoa e do pranto  
por isto, por minha vez  
vou falar para vocês  
o que é que eu sou e o que canto:

Sou poeta agricultor  
do interior do Ceará  
a desdita, o pranto e a dor  
canto aqui e canto acolá  
sou amigo do operário  
que ganha um pobre salário  
e do mendigo indigente  
e canto com emoção  
o meu querido sertão  
e a vida de sua gente.

Procurando resolver  
um espinhoso problema  
eu procurei defender  
no meu modesto poema  
que a santa verdade encerra  
os camponeses sem terra  
que o céu deste Brasil cobre  
e as famílias da cidade  
que sofrem necessidade  
morando no bairro pobre.

Vão no mesmo itinerário  
sofrendo a mesma opressão  
nas cidades, o operário  
e o camponês no sertão  
embora um do outro ausente  
o que um sente o outro sente  
se queimam na mesma brasa  
e vivem na mesma Guerra  
os agregados sem terra  
e os operários sem casa.

Operário da cidade  
se você sofre bastante  
a mesma necessidade  
sofre o seu irmão distante  
levando vida grosseira  
sem direito de carteira  
seu fracasso continua  
é grande martírio aquele  
a sua sorte é a dele  
e a sorte dele é a sua!

Disto eu já vivo ciente  
se na cidade o operário  
trabalha constantemente  
por um pequeno salário  
lá nos campos o agregado  
se encontra subordinado  
sob o jugo do patrão  
padecendo vida amarga  
tal qual burro de carga  
debaixo da sujeição.

Camponeses meus irmãos  
e operários da cidade  
é preciso dar as mãos  
cheios de fraternidade  
em favor de cada um  
formar um corpo comum  
praciano e camponês  
pois só com esta aliança  
a estrela da bonança  
brilhará para vocês!

Uns com os outros se entendendo  
esclarecendo as razões  
e todos juntos fazendo  
suas reivindicações!  
por uma democracia  
de direito e garantia  
lutando de mais a mais!  
são estes os belos planos  
pois nos direitos humanos  
nós todos somos iguais!

## **O operário e o agregado** Patativa do Assaré

## Agradecimentos

Este trabalho é parte de uma trajetória pela qual gostaria de agradecer a uma infinidade de pessoas que contribuíram, das maneiras mais variadas possíveis, para a minha formação pessoal, política, cidadã e acadêmica. Tentarei aqui agradecer a algumas pessoas que foram fundamentais ao longo deste processo de mestrado.

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha família, meus pais Laís e Ítalo e minha irmã Mariana, que, por mais diferente que sejamos, sempre apoiaram meu desenvolvimento pessoal e minha vontade de continuar estudando e crescendo. Hoje sei que sempre serão as pessoas que estarão do meu lado.

Quero agradecer também à família que formei logo após entrar no mestrado, Breno, Ingra e mais recentemente Malu, com quem eu divido meu lar no apartamento 302 do Edifício Vida. Durante esta difícil missão, que é escrever um mestrado em meio a uma pandemia, vocês foram vitais.

Agradeço a meu orientador, Renato Pequeno, que já cumpre este papel bem antes deste mestrado. Ao Caio, Clarissa e Joisa, que, além de terem contribuído na qualificação, me inspiram e me apoiam em meus passos profissionais.

À Emília, Jéssica, Gabi, Marcela Thais que foram loucas o suficiente para criar junto comigo nosso sonho coletivo que é a Taramela. À Nati, Júlia que se somaram com seus sonhos e ao Anderson e o Vinícius que tem sido incríveis.

As minhas amigas de sandalinha, Nati, Gabi, Fred e Manu, com quem as conversas e trocas ajudam a deixar os dias mais leves.

As pessoas que me ajudaram nas transcrições de algumas entrevistas e com a revisão de texto: Gabi, Bruna, Nati, Larissa, Nara, Matheus, Luísa e Vinícius. Ao Anderson que me ajudou com as imagens e mapas. Ao Aguinaldo e à Margarida que me cederam suas fotos.

Ao Pedro Augusto (@peaug) que ilustrou as capas deste trabalho com seus lindos desenhos.

Aos moradores e militantes da Ocupação Carlos Marighella, que tanto me ensinaram esses últimos tempos.

Àqueles que compõem a Frente de Luta por Moradia Digna, espaço que tanto contribuiu para minha formação.

Aos colegas integrantes do Conselho Gestor da ZEIS Pici, eleitos logo após o início do meu mestrado.

Aos colegas da turma de mestrado que passaram pelo processo que eu e que muito ajudaram com as conversas e desabafos.

## Resumo

Durante a segunda metade do século XX as cidades brasileiras cresceram em ritmo acelerado, a produção estatal e a de mercado não deram conta da demanda por habitação, o que contribuiu para o avanço da favelização e dos territórios autoconstruídos. Neste período, a necessidade do Estado de baratear a produção de casas e a crescente demanda dos movimentos sociais pela participação nas políticas públicas, resultaram na união desses dois agentes em processos como os mutirões autogeridos, ou outras formas de produção social de moradia (MORA, 2010). Este modo de produção habitacional muito se modificou ao longo dos anos, desde os primeiros mutirões dos anos 80 até os empreendimentos promovidos pela modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida, são iniciativas de produção muito distintas, mas que estão interligadas na trajetória das políticas habitacionais pela participação social e pelo trabalho com as assessorias técnicas (BARROS, 2019). O objetivo geral desta pesquisa é resgatar o histórico da produção de moradia com assessoria em Fortaleza, através do estudo de três diferentes conjuntos. Como objetivos específicos da pesquisa têm-se ainda: conhecer os diferentes elementos e processos da produção de moradia com assessoria em Fortaleza ao longo do tempo; compreender em que medida os resultados da relação entre estes elementos colabora para a efetivação da moradia digna compreendida de forma mais ampla, próxima ao direito à cidade. Os três estudos de caso são: O mutirão 50 (final da década de 80), o mutirão do Bonsucesso (final dos anos 90) e o Residencial Luiz Gonzaga (final da década de 2010). Procura-se analisar o contexto em que foram produzidos, tendo como base o papel do Estado, enquanto promotor da política habitacional, e o da sociedade civil, de através seus diferentes agentes que participam desse processo, em especial das assessorias técnicas, dando luz aos seus papéis e aos resultados espaciais obtidos. Como ferramentas metodológicas têm-se: a análise bibliográfica e documental, visitas de campo e a aplicação de entrevistas semiestruturadas. Como resultado a pesquisa apresenta algumas mudanças, permanências e transformações da produção de moradia com assessoria em Fortaleza a partir desses casos. Destaque para a incorporação de novos agentes nos processos de produção social da moradia, o aumento na escala dos empreendimentos, a mudança no regime de construção e as tecnologias utilizadas e a perda da importância dos equipamentos sociais e da geração de emprego e renda nesses processos.

**Palavras-chave:** Moradia Popular, Assessoria Técnica, Projeto Participativo.

## Abstract

During the second half of the 20th century, Brazilian cities grew at an accelerated pace. State and market production did not meet the demand for housing, which contributed to the growth of slums and self-built territories. During this period, the State's need to cheapen the production of houses and the growing demand of social movements for participation in public policies resulted in the union of these two agents in processes such as the *mutirões* autogeridos, or other forms of social production of housing (MORA, 2010). This form of housing production has changed a lot over the years, from the first *mutirões* of the 1980s to the enterprises promoted by the Entidades modality of the Minha Casa Minha Vida Program, these are very different production initiatives, but which are interconnected in the trajectory of social participation in housing and for working with technical advisory groups (*assessorias técnicas*) (BARROS, 2019). The main goal of this research is to rescue the history of housing production with technical advisory groups in Fortaleza, through the study of three different housing complexes. The specific objectives of the research are also: to get to know the different elements and processes of the social production of housing with technical advisory in Fortaleza over time; to understand to what extent the results of the relationship between these elements contributes to the achievement of housing understood in a broader perspective, including the idea of right to the city. The three case studies are: Mutirão 50 (late 80s), Mutirão do Bonsucesso (late 90s) and Residencial Luiz Gonzaga (late 2010s). It seeks to analyze the context in which they were produced, based on the role of the State, as a promoter of housing policy, and that of civil society, through its different agents that participate in this process, particularly the technical advisory groups, analyzing their roles and the spatial results obtained. As methodological tools, there are: bibliographic and documental analysis, field visits and the application of semi-structured interviews. As results, the research presents some changes, permanences and transformations in the social production of housing with technical advisory in Fortaleza based on these cases, like the incorporation of new agents in the social production processes of housing, the increase in the scale of projects, the change in the construction system and the technologies used and the loss of the importance of social equipment and employment and income generation in these processes.

**Keywords:** Social Housing, Technical Advisory, Participative Project.

## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b> - Fases da produção habitacional. Traduzido a partir de Flores (2012).	32
<b>Figura 2</b> - Campanha de arrecadação de recursos para finalizar a construção da sede da associação dos moradores da favela Recanto da Alegria projetada pelo Lab-HAB.	46
<b>Figura 3</b> - Mutirão de urbanização da favela Recanto da Alegria, em São Paulo, realizada com assessoria do Lab-Hab e recursos da Prefeitura.	46
<b>Figura 4</b> - Cartaz de convocação dos moradores da Favela Oratório, em Mauá, SP.	46
<b>Figura 5</b> - Empreendimento desenvolvido por autogestão pela Associação de Construção Comunitária em São Bernardo do Campo, São Paulo.	46
<b>Figura 6</b> - Vista geral da Zona Leste de São Paulo com enorme concentração de conjuntos habitacionais de baixa qualidade urbanística e arquitetônica.	46
<b>Figura 7</b> - Notícia sobre o conflito da Favela José Bastos no jornal Correio do Ceará.	72
<b>Figura 8</b> - Matéria do jornal O Povo sobre a construção das casas para as famílias da antiga Favela José Bastos no Conjunto São Miguel.	72
<b>Figura 9</b> - Matéria do jornal O Povo sobre a construção das casas para as famílias da antiga Favela José Bastos no Conjunto São Miguel.	72
<b>Figura 10</b> - Plenária Ampliada 6 do Comitê Popular da Copa Fortaleza, março 2014.	104
<b>Figura 11</b> - Maquete digital do Conjunto Nova Alvorada.	116
<b>Figura 12</b> - Planta da casa padrão do M50.	116
<b>Figura 13</b> - Corte da casa padrão do M50.	116
<b>Figura 14</b> - Perspectivas isométricas da casa padrão do M50.	116
<b>Figura 15</b> - Foto colagem.	121
<b>Figura 16</b> - Oficina de discussão sobre tipologia habitacional do Mutirão 50.	125
<b>Figura 17</b> - Maquete física do Conjunto Nova Alvorada, elaborada pelos técnicos.	125
<b>Figura 18</b> - Foto onde é possível observar parte do galpão de pré-moldados e protótipo do projeto dos técnicos.	127
<b>Figura 19</b> - Foto antiga de mutirantes construindo casa com tijolos de solo-cimento.	131
<b>Figura 20</b> - Foto atual da caixa d'água de uma das casas do mutirão 50, ainda original do projeto. dezembro/2020.	132
<b>Figura 21</b> - Foto atual de parede de tijolos de solo-cimento original de uma das casas do mutirão 50. Dezembro/2014.	132
<b>Figura 22</b> - Foto-cologam antiga com fotos do Mutirão 50.	132
<b>Figura 23</b> - Foto antiga com pessoas no Mutirão 50. 1989/90.	132
<b>Figura 24</b> - Colagens de jornais antigos sobre a entrega das casas do Mutirão 50.	134
<b>Figura 25</b> - Foto antiga de moradora do M50 e a maquete da creche comunitária no chão. 1989/90.	138
<b>Figura 26</b> - Foto antiga de Moradores no Mutirão 50. 1989/90.	138
<b>Figura 27</b> - Imagem aérea antiga onde é possível visualizar o Conjunto Nova Alvorada construído.	138



<b>Figura 28</b> - Foto atual da praça do Mutirão 50, onde é possível ver parte da nome Praça Nova Alvorada, escrito em pedra portuguesa.	139
<b>Figura 29</b> - Foto da atual da praça do Mutirão 50. 16/12/2020.	139
<b>Figura 30</b> - Pixação em muro de esquina do mutirão 50.	139
<b>Figura 31</b> - Foto atual da rua Bataguaçu. 16/12/2020.	140
<b>Figura 32</b> - Foto atual da rua Baitaporã. 16/12/2020.	140
<b>Figura 33</b> - Foto atual do local onde antigamente ficavam os galpões da microempresa produtiva, hoje ocupados por moradias. 16/12/2020.	140
<b>Figura 34</b> - Foto atual de uma casa mais simples no M50. 16/12/2020.	140
<b>Figura 35</b> - Foto atual de uma casa mais modificada no M50. 16/12/2020.	140
<b>Figura 36</b> - Maquete digital do Conjunto da Associação Santa Edwiges.	147
<b>Figura 37</b> - Perspectiva Isométrica da casa do Mutirão do Bonsucesso.	148
<b>Figura 38</b> - Planta baixa da casa construída no Mutirão do Bonsucesso.	148
<b>Figura 39</b> - Eleição dos representantes para a Associação Santa Edwiges.	150
<b>Figura 40</b> - Assembleia no barracão.	155
<b>Figura 41</b> - Apoio da EMLURB para limpeza no Rio Maranguapinho.	158
<b>Figura 42</b> - Construção de casas por mutirantes.	158
<b>Figura 43</b> - Centro Comunitário da Associação Santa Edwiges em construção.	159
<b>Figura 44</b> - Construção das casas pelos mutirantes.	159
<b>Figura 45</b> - Assinatura do Termo de Conseqüência Temporária - Moradores 1ª Etapa.	163
<b>Figura 46</b> - Assembleia Geral realizada no Centro Comunitário.	163
<b>Figura 47</b> - Capa de Relatório de 2000 da Cáritas, onde é possível ver as casas.	163
<b>Figura 48</b> - Primeira proposta de implantação do Luiz Gonzaga, com 3520 UH.	175
<b>Figura 49</b> - Planta baixa de apartamento no Residencial Luiz Gonzaga.	176
<b>Figura 50</b> - Maquete digital do Residencial Luiz Gonzaga.	177
<b>Figura 51</b> - Volutmatria do blobo do Residencial Luiz Gonzaga.	177
<b>Figura 52</b> - Planta baixa de bloco do Residencial Luiz Gonzaga.	177
<b>Figura 53</b> - Primeira Assembleia sobre o Luiz Gonzaga na Associação Comunitária dos Bairros Ellery e Monte Castelo, em 2013.	186
<b>Figura 54</b> - Visita ao terreno em 13 de junho de 2013.	186
<b>Figura 55</b> - Visita ao terreno em 13 de junho de 2013.	186
<b>Figura 56</b> - Preenchimento de cadastro das famílias na Associação Comunitária dos Bairros Ellery e Monte Castelo, janeiro de 2014.	192
<b>Figura 57</b> - Visita das famílias ao canteiro de obras, 20 de janeiro de 2017.	196
<b>Figura 58</b> - Visita das famílias ao canteiro de obras, 03 de junho de 2017.	196
<b>Figura 59</b> - Visita das famílias ao canteiro de obras, 03 de junho de 2017.	196
<b>Figura 60</b> - Visita das famílias ao canteiro de obras, 03 de junho de 2017.	198
<b>Figura 61</b> - Visita das famílias ao terreno, 16 de abril de 2016.	198

<b>Figura 62</b> - Entrega dos apartamentos do Luiz Gonzaga. 02 de novembro de 2019.	199
<b>Figura 63</b> - Vista do terreno ao lado do RLG, onde deveria ser construída a segunda etapa.	206
<b>Figura 64</b> - Vista da entrada de um dos blocos do RLG.	206
<b>Figura 65</b> - Vista da rua ao sul do conjunto.	206
<b>Figura 66</b> - Vista de via de pedestres interna do conjunto.	207
<b>Figura 67</b> - Vista de estacionamento do conjunto.	207
<b>Figura 68</b> - Vista de estacionamento do conjunto.	207
<b>Figura 69</b> - Vista de parquinho do conjunto.	207
<b>Figura 70</b> - Perspectivas volumétricas comparando os 3 estudos de caso.	217

### Lista de Mapas

<b>Mapa 1</b> - Estudos de caso	33
<b>Mapa 2</b> - Imagem satélite do Mutirão 50	110
<b>Mapa 3</b> - Mutirão 50, mancha urbana de 1980 e assentamentos precários	117
<b>Mapa 4</b> - Imagem de satélite do Bonsucesso	142
<b>Mapa 5</b> - Bonsucesso, mancha urbana 1990 e assentamentos precários	146
<b>Mapa 6</b> - Luiz Gonzaga, mancha urbana atual e assentamentos precários de Fortaleza	174
<b>Mapa 7</b> - Imagem Satélite Luiz Gonzaga	175
<b>Mapa 8</b> - Bairros de origem segundo entrevistas	185

### Lista de Tabelas

<b>Tabela 1</b> - Entrevistas Mutirão 50	34
<b>Tabela 2</b> - Entrevistas Mutirão Bonsucesso	34
<b>Tabela 3</b> - Entrevistas Luiz Gonzaga	34
<b>Tabela 4</b> - Programa Crédito Solidário - Fundo de Desenvolvimento Social - Projetos contratados até 28 de fevereiro de 2010.	100
<b>Tabela 5</b> - Resultado da seleção do Programa Social de Moradia - FNHIS/2008 - 12/06/2009	100
<b>Tabela 6</b> - Quadro de agentes e papéis - Mutirão 50	114
<b>Tabela 7</b> - Quadro de agentes e papéis - Mutirão Bonsucesso	148
<b>Tabela 8</b> - Quadro de agentes e papéis - Luiz Gonzaga	169
<b>Tabela 9</b> - Dados da CEF sobre os contratos do Luiz Gonzaga	185

## Lista de siglas e abreviações

<b>AM</b>	Associação menor
<b>APSM</b>	Apoio à Produção Social de Moradia
<b>BNH</b>	Banco Nacional de Habitação
<b>CAO</b>	Comissão de Acompanhamento de Obra
<b>CDPDH</b>	Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos
<b>CEARAH</b>	Centro de Estudos, Articulação e Referência em Assentamentos Humanos
<b>CEB</b>	Comunidade Eclesial de Base
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CIPP</b>	Complexo Industrial e Portuário do Pecém
<b>CMP</b>	Central dos Movimentos Populares
<b>COHAB</b>	Companhia de Habitação
<b>COMHAB</b>	Comissão Especial para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social
<b>CONAM</b>	Confederação Nacional das Associações de Moradores
<b>CP</b>	CEARAH Periferia
<b>CRE</b>	Comissão de Representantes do Empreendimento
<b>EC</b>	Estatuto das Cidades
<b>EO</b>	Entidade organizadora
<b>FBFF</b>	Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
<b>FDS</b>	Fundo de Desenvolvimento Social
<b>FES</b>	Frente de Expansão Sul
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>FNHIS</b>	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>FSSF</b>	Fundação de Serviço Social de Fortaleza
<b>GEC</b>	Governo do Estado do Ceará
<b>GIHAB</b>	Gerência de Habitação
<b>GRET</b>	Group de Recherches et dEchange Technologiques
<b>HABITAFOR</b>	Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
<b>HIS</b>	Habitação de Interesse Social
<b>IPLAM</b>	Instituto de Planejamento de Fortaleza
<b>IPLANFOR</b>	Instituto de Planejamento de Fortaleza
<b>LEHAB</b>	Laboratório de Estudos da Habitação
<b>LUOS</b>	Lei de Uso e Ocupação do Solo

<b>MC</b>	Ministério das Cidades
<b>MCP</b>	Movimentos dos Conselhos Populares
<b>MLB</b>	Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas
<b>MLDM</b>	Movimento de Luta por Moradia Digna
<b>MNLM</b>	Movimento Nacional de Luta por Moradia
<b>MTST</b>	Movimento de Trabalhadores sem Teto
<b>NUHAB</b>	Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>OP</b>	Orçamento Participativo
<b>PAIH</b>	Plano de Ação Imediata para Habitação
<b>PCdoB</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PDDU</b>	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
<b>PDPFor</b>	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
<b>PEMAS</b>	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PHBB</b>	Programa Habitar Brasil/BID
<b>PLANDIRF</b>	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza
<b>PLHIS</b>	Plano Local de Habitação de Interesse Social
<b>PMCMV</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>PNMH</b>	Programa Nacional de Mutirões Habitacionais
<b>PRO</b>	Partido Revolucionário Operário
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RC</b>	Roberto Cláudio
<b>RMF</b>	Região Metropolitana de Fortaleza
<b>SEAC</b>	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
<b>SER</b>	Secretaria Executiva Regional
<b>SERFHAU</b>	Secretaria de Política Urbana SER
<b>SNHIS</b>	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>UCGF</b>	União das Comunidades da Grande Fortaleza
<b>UFC</b>	Universidade Federal do Ceará

<b>UH</b>	Unidade habitacional
<b>UNMP</b>	União Nacional por Moradia Popular
<b>ZEIS</b>	Zona Especial de Interesse Social
<b>ZOM</b>	Zona de Ocupação Moderada
<b>ZOR</b>	Zona de Ocupação Restrita
<b>ZRU</b>	Zona de Requalificação Urbanística

# Sumário

<b>Introdução</b>	<b>19</b>
Relato de pesquisa: trajetória, motivações e pandemia	20
Justificativa	22
Referencial Teórico: delimitação e problematização do recorte de pesquisa	26
Objetivos	30
Procedimentos metodológicos	30
<b>Contexto macro da produção de moradia com assessoria</b>	<b>35</b>
<b>Experimentação: construção de referências e de debates</b>	<b>38</b>
Primeiras grandes ações do governo federal na produção de moradia: O BNH e o PNMH	38
Influências Internacionais	41
Experiências das assessorias em São Paulo	43
Desdobramentos espaciais das políticas habitacionais	45
<b>Transição: diversidade e acúmulo de práticas</b>	<b>47</b>
Consolidação dos movimentos nacionais, lutas e conquistas legislativas	47
Neoliberalização e descentralização da política habitacional	49
Expansão das ONGs e assessorias	51
<b>Institucionalização: implantação de programas e revisão das práticas</b>	<b>53</b>
O novo governo federal e suas ações no campo da moradia	53
Reestruturação das influências internacionais e do financiamento das ONGs	57
<b>Contexto local da produção de moradia com assessoria</b>	<b>60</b>
<b>Remoções e Resistências</b>	<b>63</b>
Estruturação da Fortaleza Metrópole	63
A atuação do poder público municipal através da FSSF	65
A atuação do poder público estadual em Fortaleza: a COHAB-CE e a PROAFA	67
Movimentos populares e assessorias pioneiras em Fortaleza	69
Fim do BNH e novas estruturas dos agentes locais	77
<b>A “dança das cadeiras” e o “mar de mutirões”</b>	<b>80</b>
Favelização em Fortaleza na década de 90 e nova capital do turismo	80
As políticas habitacionais locais na década de 90	81
O CEARAH Periferia e os projetos pelo direito à moradia e à cidade	88

<b>Fortaleza do século XXI</b>	<b>93</b>
Quadro de favelização de Fortaleza e os eixos de expansão da cidade	93
A dissociação entre a política urbana e habitacional em Fortaleza	94
A produção dos programas nacionais em Fortaleza	99
Nova transição no CEARAH Periferia	100
Surgimento de novos movimentos sociais e assessorias	103
<b>Análise dos Estudos de Caso</b>	<b>107</b>
<b>Mutirão 50</b>	<b>109</b>
<b>Os Agentes e seus papéis</b>	<b>111</b>
Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques (GRET)	111
Conselho Popular do Rondon (CONPOR)	112
Prefeitura Municipal de Fortaleza(PMF)	112
Outros agentes	113
<b>O meio</b>	<b>115</b>
O Marechal Rondon	115
O Conjunto Nova Alvorada	116
<b>Fases de produção do Mutirão 50</b>	<b>118</b>
Promoção e integração	118
Planejamento	122
Construção	128
Distribuição	133
Uso e gestão	135
<b>Relato visita de campo ao M50 - 16/12/2020</b>	<b>141</b>
<b>Mutirão do Bonsucesso</b>	<b>148</b>
<b>Os agentes e seus papéis</b>	<b>150</b>
Cáritas - Arquidiocesana, Regional e Internacional	150
CEARAH Periferia (CP)	150
Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (CDPDH)	150
Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF)	151
Associação de Moradores Santa Edwiges	151

<b>O meio</b>	<b>152</b>
O sucesso e o Maranguapinho	152
O Conjunto Santa Edwiges	154
<b>Produção do Mutirão Sucesso</b>	<b>156</b>
Promoção e integração	156
Planejamento	158
Construção	163
Distribuição	167
Uso e gestão	168
<b>Residencial Luiz Gonzaga</b>	<b>171</b>
<b>Os agentes e seus papéis</b>	<b>172</b>
As entidades "guarda chuva": CEARAH Periferia, Habitat e FBFF	172
A(s) construtora(s)	173
Os poderes públicos	174
Os governos municipal e estadual	174
A CEF e o Ministério das Cidades	175
O meio	177
O Jangurussu e a "Frente de Expansão Sul" de Fortaleza	177
O Residencial Luiz Gonzaga	183
<b>Fases de produção</b>	<b>185</b>
Promoção e integração	185
Planejamento	194
Construção	200
Distribuição	206
Uso e gestão	207
<b>Resultados e considerações finais</b>	<b>215</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>228</b>





## Introdução

## Relato de pesquisa: trajetória, motivações e pandemia

1 Pesquisa *advocacy* é aquela que tem como objetivo influenciar e/ou promover estratégias em torno de disputas por políticas públicas.

2 Articulação local que envolve diferentes movimentos, associações, ONGs e assessorias técnica na disputa pela produção de cidades mais justas e democráticas, sobretudo nas questões relacionadas ao direito à moradia.

Desde o início do curso de arquitetura e urbanismo, me interessei por discutir questões em torno da produção coletiva e participativa da cidade. Ao longo da graduação na Universidade Federal do Ceará, fiz parte de diferentes grupos que trabalham com a temática, como o Canto – Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo, o ArqPET e o LEHAB – Laboratório de Estudos da Habitação. Ainda durante a faculdade, inicialmente a partir de iniciativas de projetos de extensão e pesquisas *advocacy*<sup>1</sup> desenvolvidas nesses grupos, passei a frequentar reuniões com movimentos sociais de moradia e me engajei na Frente de Luta por Moradia Digna de Fortaleza.<sup>2</sup>

Ao finalizar a graduação, veio o desafio de como poderia prosseguir atuando enquanto assessor técnico para além da Universidade. Neste desejo de continuidade e na soma do sonho compartilhado com outras amigas nasceu a Taramela Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade. Uma coletividade, registrada enquanto organização da sociedade civil sem fins lucrativos, que trabalha com a luta pelo direito à moradia e à cidade em Fortaleza junto a comunidades organizadas e movimentos sociais. Em paralelo a isto, cursei a Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da UFBA e, em 2018, ingressei na quarta turma do mestrado pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design da UFC, programa ao qual está vinculada a presente dissertação.

A partir desta ainda curta experiência com demandas sociais e assessoria técnica, tive algumas inquietações que motivaram o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa. Essas inquietações podem ser sintetizadas a partir de três questões principais:

**Como fazer assessoria técnica para produção de moradia?** Essa questão fez com que eu quisesse pesquisar para melhor compreender como esses processos se dão, quais articulações precisam ser realizadas, onde buscar financiamento e quais passos precisam ser dados, para que assim eu possa melhor atuar como assessor.

**Porque fazer assessoria técnica?** Me interessa saber em que medida os processos de planejamento e de projeto participativos efetivamente trazem contribuições importantes, seja para a formação cidadã, seja para um real ganho qualitativo dos resultados espaciais, ou o quanto podem se tornar formas de terceirização exploratória do trabalho pelo poder público.

**O que já foi feito de produção de moradia com assessoria técnica em Fortaleza?** Durante minhas pesquisas anteriores surgiu um incômodo pelo fato de que tive bastante dificuldade de encontrar registros de ações de produção de moradia com as-

sessoria técnica em Fortaleza, e mesmo na região Nordeste. Os registros sempre são muito pontuais, mas deixam o indício de que muita coisa foi e vem sendo realizada, tendo, contudo, essas ações reconhecidamente importantes sido pouco investigadas e registradas a fundo, principalmente a partir do campo da arquitetura, urbanismo e planejamento urbano.

Em paralelo a estas inquietações, caminha minha atuação enquanto assessor técnico popular na Taramela, e meu desejo de compreender como posso melhor atuar enquanto OSC em prol do direito à moradia digna e à cidade. Por isso, é importante mencionar que minha pesquisa sofreu modificações desde sua proposta inicial. O ponto de partida foi a referência que estava mais próxima da minha realidade, as ações do CEARAH Periferia, que tem um trabalho histórico em Fortaleza e no Ceará.

Assim, de início, tinha como objetivo pesquisar as transformações que a instituição passou ao longo dos anos e sua relação com a política urbana e habitacional da cidade, para melhor compreender seus desafios e potencialidades. Com o avanço da investigação vem à tona a complexidade deste tema, tendo em vista que a instituição, com seus quase 30 anos, realizou uma enorme variedade de ações que abordam muito mais do que as questões exclusivas sobre a produção de moradia, avançando em outras frentes. Por isso, achei que fosse pertinente fazer um recorte dentro da pesquisa, optando por aprofundar as análises na produção de moradia com assessoria, com foco nas ações de novas construções, tendo em vista que este é meu interesse principal dentro do campo.

Outro fator importante que influenciou na trajetória da pesquisa foi que, no momento de seu aprofundamento, emerge de pandemia de covid-19 pelo qual passamos até hoje. As medidas de isolamento e distanciamento social dificultaram a aplicação de algumas ferramentas metodológicas como a realização de entrevistas e principalmente as visitas de campo, conforme cronograma previamente planejado. A biblioteca do CEARAH Periferia também ficou fechada desde o início do lockdown em março de 2020, o que impossibilitou o acesso a diversos documentos e fotos essenciais para esta pesquisa.

## Justificativa

3 Dados da Fundação João Pinheiro (2015).

Passamos por um cenário global de avanço das políticas neoliberais que colaboram para a diminuição do papel do Estado nas políticas sociais, prejudicando as condições de vida das pessoas mais pobres. Após um período de relativo avanço no campo dos direitos sociais, o Brasil se encontra em uma situação de ataque às conquistas das últimas décadas e um conseqüente agravamento da crise urbana e da problemática habitacional.

O déficit habitacional brasileiro passa de 6 milhões de unidades, e em termos de inadequação domiciliar são pelo menos 7,2 milhões de habitações com problemas de infraestrutura urbana.<sup>3</sup>

Sem que a produção do poder público jamais tenha dado conta de responder à real demanda por moradia das cidades brasileiras, e sem que a do mercado imobiliário tenha buscado atender a este público, emergem as iniciativas nas quais a população ocupa, gere e constrói o seu próprio espaço e sua casa.

Essas iniciativas de autoconstrução se complexificaram desde meados do século passado. Com o fortalecimento dos movimentos sociais de moradia aliados a técnicos, entidades e governos progressistas, surgiram algumas experiências que, para além da construção de casas, se tornaram formas de discutir a política urbana ao incorporar a participação das famílias na gestão da produção de suas casas.

Esses processos, que aconteceram por toda América Latina, são identificados como produção social de moradia, que segundo BALBIM e KRAUSE seriam

formas variadas de produção da habitação, que envolvem, em graus diversos, circuitos formais da economia, sejam públicos ou privados, mas que guardam a organização do processo e a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores. (BALBIM; KRAUSE, 2014, p.190)

Essa produção, também referenciada como produção habitacional autogestionária, esteve presente em diferentes políticas públicas de habitação ao longo da história. Dentre os diferentes agentes desta forma de produção, emergem com o importante papel de mediação entre os movimentos sociais e o poder público os grupos conhecidos como assessorias técnicas. Atualmente, em paralelo ao agravamento do problema habitacional, temos também um cenário de efervescência no debate sobre assessoria e assistência técnica.

Parte disto se dá pelo fato de ter sido aprovada em 2008 a Lei Federal de Assistência Técnica (lei nº 11.888), que, apesar de ainda pouco implementada nos municípios brasileiros, (re)acendeu o debate dentro das universidades e entre as entidades profissionais. Outro fator para a emergência deste debate se dá pela própria demanda, aumentada pelas condições socioeconômicas, e que requer ainda mais amplitude dentro dos espaços de discussão.

As ações de produção de moradia com assessoria técnica possuem extenso histórico. Contudo, a produção científica sobre este assunto está bastante concentrada no Sudeste do Brasil, principalmente pelo fato de ser um dos locais onde mais houve este tipo de produção, sobretudo em São Paulo, graças ao interesse de algumas administrações democráticas populares e às pressões dos movimentos sociais.

Retomar essas experiências agora se mostra importante tendo em vista o cenário de crise econômica e política, onde a população tende a depender cada vez mais do próprio esforço para aquisição da moradia.

Assim, esta pesquisa se propõe a estudar os processos de produção de moradia com assessoria técnica a partir da realidade de Fortaleza, Ceará, contribuindo para descentralizar a hegemonia da produção científica sobre o assunto do eixo sudeste do país, fortalecendo o conhecimento local.

Fortaleza é a quinta capital mais populosa do Brasil com mais de 2,6 milhões de habitantes. Cidade turística com enormes disparidades sociais, onde 40% da sua população vive nos 856 assentamentos precários que estão concentrados em 11%<sup>4</sup> do território da capital (PEQUENO, 2019). Assim como no contexto nacional, teve um grande crescimento populacional a partir da década de 50, também ocasionado pela migração causada pelas estiagens no sertão (COSTA e AMORA, 2015), fazendo com que sua região metropolitana hoje concentre cerca de 1/3 da população do estado do Ceará e um déficit de mais de 110.000 unidades habitacionais.

Localmente o problema da favelização se intensificou na década de 80, quando simultaneamente à extinção do BNH aconteceu uma série de ocupações de terra incentivadas pelo próprio estado, mas sem apoio técnico ou social, com grande repercussão na formação da cidade (BRAGA, 1995).

Por outro lado, naquela mesma época, ocorreram os primeiros mutirões habitacionais em Fortaleza, onde emergiram como atores sociais algumas organizações da sociedade civil. A construção do Mutirão 50, empreendimento de 50 unidades habitacionais

unifamiliares no bairro Marechal Rondon em Caucaia, foi um marco local neste campo. Esta iniciativa contou com múltiplos agentes: o Conselho Popular do Rondon (CONPOR), o GRET (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques) composto por um grupo de técnicos franceses e técnicos da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).

Tratou-se de iniciativa marcante para o desenvolvimento de mutirões organizados por parcerias entre ONGs e o poder público como estratégia de organização comunitária. Um desdobramento disto foi o Projeto Comunidades, quando foi construída uma série de pequenos conjuntos na região metropolitana de Fortaleza, com o viés do fortalecimento comunitário e geração de emprego e renda trabalhando a autonomia dos moradores. A soma dessas iniciativas teve grande repercussão internacional, recebendo um prêmio da Organização das Nações Unidas (ONU) como melhores práticas de produção habitacional do II Habitat, evento realizado em 1996, em Istambul, Turquia (VILANOVA, 2002).

Neste contexto, começa a se consolidar a atuação de entidades da sociedade civil sem fins lucrativos que prestam assessoria técnica em Fortaleza. Na década de 90, a atuação dessas entidades e de movimentos sociais fizeram com que a produção de moradia em regime de ajuda mútua fosse adotada como política pública, tendo a COHAB-CE realizado muitos mutirões, em comparação às companhias de outros estados (MÁXIMO, 2012).

Em meados da década de 90, uma outra demanda passa a predominar dentre as discussões de importantes ONGs da cidade: a questão das áreas de risco. Devido ao grande número de famílias desabrigadas depois das chuvas de 1995, algumas ONGs passam a articular um projeto que pudesse servir como modelo de microurbanização para dar uma solução definitiva ao problema de moradia das famílias que vivem em áreas de risco (CÁRITAS, 2002).

Nesse contexto, o Conjunto Residencial Novo Bom Sucesso, formado por 228 unidades habitacionais, foi executado em regime de mutirão às margens do Rio Maranguapinho no bairro Bonsucesso. O empreendimento foi fruto da articulação da Associação de Moradores Santa Edwirges, Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza, CEARAH Periferia, Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (CDP-DH) e Prefeitura de Fortaleza e contou com o financiamento internacional da Cáritas, da PMF e da Caixa Econômica Federal (PEQUENO, FREITAS e ARAGÃO, 2001; DANTAS e BERTINI, 2006).

No início dos anos 2000, os apoios financeiros de organizações internacionais começaram a diminuir, tendo em vista a conquista da presidência do país pelo Partido dos Trabalhadores, quando o Estado tenderia ele mesmo a atender as demandas construídas historicamente pelos trabalhadores.

Em Fortaleza, essa sensação se acentua ainda mais com a Gestão de Luizianne Lins (PT) na Prefeitura que passa a absorver quadros técnicos das ONGs e dos movimentos sociais que anteriormente estavam em um papel de oposição ou mediação com o poder público. Assim, as relações entre o governo municipal e algumas organizações sociais começam a se embarçar, o que enfraquece a autonomia política das entidades da sociedade civil.

Em Fortaleza, ações de produção habitacional vão perder destaque, dando prioridade à urbanização de áreas de riscos e programas de melhorias habitacionais, como o Casa Bela<sup>5</sup>, criado na gestão Luizianne. As ONGs, por meio da sua articulação no NUHAB<sup>6</sup>, voltam seu trabalho a questões mais amplas do direito à cidade, sobretudo a respeito do Plano Diretor de Fortaleza, que passou por um longo processo de revisão, entre 2002 e 2009. Mesmo com a criação à nível federal de políticas de produção de moradia com assessoria, como o Crédito Solidário, a atuação nesse sentido em Fortaleza vai ficar bastante reduzida.

Com o PDPFor concretizado em 2009, estabelecendo as principais diretrizes da política urbana na cidade, e o surgimento do Programa Minha Casa Vida (PMCMV), passa-se a articular uma iniciativa de produção de moradia com assessoria, que viria a se concretizar pela modalidade Entidades do PMCMV, com o Residencial Luiz Gonzaga. O conjunto habitacional, entregue em dezembro de 2019, tem o total de 1760 unidades habitacionais localizadas no bairro do Jangurussu. Para sua realização, além do CEARAH Periferia, a iniciativa teve a participação da Habitat para a Humanidade e da Federação das Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza. Ainda que inserido na modalidade Entidades do PMCMV, a construção foi realizada pela construtora Fujita Engenharia.

Diante desta trajetória da história da produção de moradia com assessoria em Fortaleza, faz-se necessário entender melhor como se dá esta linha histórica por meio de algumas possíveis rupturas e tensões que flexionam e alimentam esta linha, a fim de melhor entender como se pode proceder a partir de nosso contexto.

5 O Casa Bela, que ganha destaque na gestão de Luizianne, surge a partir do programa Casa Melhor, conduzido pelo CEARAH Periferia, e que é incorporado pelo poder público ainda na gestão de Juraci Magalhães.

6 Núcleo de Habitação e Meio Ambiente, articulação formada por cerca de 10 entidades que trabalhavam com estas pautas em Fortaleza e que teve durante a primeira década dos anos 2000 forte atuação no monitoramento das políticas urbanas e habitacionais, exercendo papel fundamental de mobilização pela participação popular na revisão do Plano Diretor.

## Referencial Teórico: delimitação e problematização do recorte de pesquisa

A produção do habitat, do qual a moradia é um elemento fundamental, pode ocorrer de diferentes formas, diversos são os autores que buscam classificar estas formas a fim de melhor compreendê-las. Levando em conta a realidade das cidades brasileiras, é possível destacar três principais formas dessa produção: produção privada, produção pública e a produção espontânea, ou seja, aquela feita sem a presença das outras duas.

A produção privada, que é desenvolvida por empresas e promotores privados com fins lucrativos, são unidades habitacionais vendidas a demandas individuais de sujeitos com capacidade de aquisição de crédito e eventualmente apoiados por benefícios estatais. A habitação aqui é considerada como uma mercadoria, um produto industrial finalizado (FLORES, 2012).

É interessante salientar a alta limitação de acesso a esta forma dentro das cidades do capitalismo periférico, já que para ter acesso ao mercado imobiliário as famílias dependem de um trabalho que seja remunerado o suficiente para acessar o produto desse mercado, quase sempre tendo ainda que recorrer a créditos bancários (MORA, 2010).

A produção pública é aquela promovida diretamente por órgãos públicos que repassam a casa aos beneficiários a partir de medidas de crédito ou subsídios. Se caracteriza como um serviço público que deveria priorizar os setores de mais baixa renda e buscar atender a indicadores sociais, como o déficit habitacional (FLORES, 2012).

Apesar de, teoricamente, esta forma de produção ser dirigida a partir de um posicionamento público que deve prezar pelo trabalho em indicadores e demandas públicas, ela não se isenta de ter direcionamentos influenciados por questões de âmbito privado.

Similar ao mercado imobiliário do processo de produção empresarial do habitat, existe na esfera governamental um mercado político, constituído, por um lado, pelo volume da oferta de unidades habitacionais mediante programas financiados por banco oficial e pelo orçamento geral da União, pelas políticas urbana e habitacional instituídas de forma compensatória para assegurar o direito à cidade e à moradia estipulados na Constituição Federal, e por outro, pela demanda da população que, a depender da sua força política, vai constituir uma “demanda solvável” no campo das políticas públicas. (MORA, 2010, p.56)



Já na produção espontânea do habitat e da moradia, as famílias geralmente conseguem garantir o acesso à terra em locais avessos a valorização imobiliária, em áreas de fragilidade ambiental, espaços intersticiais ou periféricos. Constroem com a ajuda da família ou da comunidade, e geralmente são habitações de dimensões e qualidade precárias, com acesso à energia, água e esgoto improvisado e baixo acesso a serviços urbanos básicos, consequência da pouca atenção do Estado na implementação de políticas para esses espaços. Espaços feitos pelos excluídos (MORA, 2010).

Entende-se que estas formas são dinâmicas e não estáticas, por poderem possuir diferentes arranjos e objetivos em cada ação, assim, é possível ainda identificar uma quarta forma de produção, que pode ser chamada de produção social da moradia, que é aquela que

se constrói mediante a síntese dialética das modalidades estatal e espontânea. A produção social do habitat não disputa espaço com essas duas modalidades incompletas. Ao sintetizar a energia das famílias e comunidades, com a determinação do Poder Público de agir de forma articulada, ela às completa. (MORA, 2010, p. 3)

Esta produção social é ainda diversa e ampla, com iniciativas que podem ser empreendidas mais individualmente, como por exemplo melhorias habitacionais, ou coletivamente, como iniciativas de urbanização de favelas ou que variam também de acordo com uma maior ou menor presença dos diferentes tipos de sujeitos, públicos, privados individuais ou privados coletivos.

Nesta relação dialética, ao longo da história, emergem sujeitos que cumprem o papel de mediação, geralmente entre o poder público e as comunidades e movimentos sociais. São as chamadas assessorias técnicas, que surgem a partir de momentos em que técnicos mais progressistas passam a enxergar nos espaços de produção espontânea do habitat potencialidades que podem contribuir com as formas mais usuais.

Alguns autores assinalam como experiências pioneiras as ideias do Movimento Economia e Humanismo difundidas pelo padre Lebret em São Paulo, no final da década de 50; além do projeto inovador na experiência de Cajueiro Seco em Recife na década de 60; e a atuação de Carlos Nelson, junto à Quadra Arquitetos, assessorando moradores de favela no Rio de Janeiro na década-

da de 60, sendo um importante paradigma para reflexões acerca da atuação dos arquitetos. Destacam-se ainda, os trabalhos e as reflexões dos arquitetos Sérgio Ferro, Rodrigo Lefèvre e Flávio Império, nas décadas de 1960 e 70. (MARTINS, 2019, p.34)

Essas experiências vão contribuir para a formação deste campo de atuação entre arquitetos urbanistas hoje conhecido por assessorias técnicas. Ao longo da história, no apoio aos movimentos sociais, esse campo consolidou importantes conquistas, como políticas públicas voltadas à produção social de moradia, além de legislações, como a Lei Federal de Assistência Técnica (lei nº 11.888/2008).

Como diversa é a produção de moradia, também é este campo de atuação que se convencionou chamar de assessoria e assistência técnica. O termo assistência tem raízes nos processos que originaram a Lei 11.888, que tem maior ligação na promoção do acesso profissional de arquitetos urbanistas à população de baixa renda. Já o termo assessoria, se origina da prática militante de profissionais progressistas citados anteriormente, que teve especial destaque em São Paulo, devido à força dos movimentos sociais de moradia (CARDOSO; AMORE, 2018).

Essa relação de produção social, entre poder público, grupos de assessoria e movimentos sociais, foi responsável por diversas iniciativas de construção de novas unidades habitacionais, com raízes nos processos de ajuda mútua ou mutirão, quando nas décadas de 60 a 80 havia uma alta demanda para um baixo investimento em habitação. Essas experiências acontecem até hoje, tendo passado por diversas modificações em suas estruturas, sendo estas apropriadas por algumas políticas públicas.

Contudo, é preciso avaliar essa apropriação a partir de alguns pontos. A história dessas formas de produção e sua possibilidade enquanto uma política alternativa construiu no Brasil algumas visões teóricas que, para fins de melhor compreensão, podemos sintetizar em duas principais posições de certa forma opostas ou confrontantes (BARROS, 2019).

Sem entrar em muitos detalhes sobre essas posições, traz-se aqui alguns questionamentos que podem elucidar alguns pontos importantes no debate sobre esta forma de produção: Porque o sobretabalho dos futuros moradores, seja ele de construção ou de gestão, por vezes pode ser romanizado quando se trata da habitação de interesse social, mas não se observa na construção de casas para outras classes sociais? A que ponto atribuir a responsabilidade da produção de sua moradia aos trabalhadores pode gerar uma desresponsabilização do estado? (LOPES; RIZEK, 2006)

Uma segunda posição formulada, sobretudo, por arquitetos urbanistas ligados às práticas das assessorias técnicas, indica que a possibilidade de que o envolvimento da população na produção de suas moradias seja capaz de desenvolver um processo menos alienado (BARROS, 2019).

Nesses processos os futuros moradores poderiam ter uma maior compreensão da moradia por um aspecto mais amplo, mais próximo da ideia do direito à cidade desenvolvido por Lefebvre (1969), que compreende não só o direito aos equipamentos e serviços essenciais para o desenvolvimento da vida, mas também a possibilidade de agir e intervir na produção da cidade.

Contudo, é importante salientar que não é por se caracterizar pela conquista de um direito básico que a moradia deixa também de cumprir seu papel enquanto mercadoria dentro da cidade. O que se pode dizer é que os processos de produção de moradia, com movimentos sociais e assessorias, tendem a atribuir a conquista da casa a outros questionamentos que ampliam a visão política de seus moradores. Sendo assim, capaz de melhor diluir as duas principais formas que Flores (2012) aponta na visão da moradia, sendo ela vista como uma simples mercadoria, regulada por uma oferta e demanda, seja ela de mercado ou condicionada por indicadores sociais e políticos ou a moradia compreendida enquanto um direito humano, sendo papel do estado garantir esse direito.

Assim, tendo em vista a diversidade de formas em que produção de moradia pode se dar, e a pluralidade em meio que a assessoria pode atuar no direito à habitação e à cidade de comunidades e movimentos sociais, especifica-se aqui o recorte sobre o qual esta pesquisa busca dissertar. Portanto, caracteriza-se aqui como produção de moradia com assessoria aquela produção social de novas unidades habitacionais, empreendidas de forma coletiva por uma pluralidade de agentes, mas que tem como característica a presença de, pelo menos, agentes públicos, agentes sociais, sejam movimentos ou os futuros moradores, e assessorias técnicas e que incorporam a participação dos futuros moradores em decisões coletivas na gestão do empreendimento.

## Objetivos

Para a condução desta pesquisa, parte-se da hipótese de que, assim como nos contextos internacional e nacional, existem elementos que ligam a história da produção de moradia com assessoria em Fortaleza, e de que esta pode ser dividida em três principais momentos. Portanto, o objetivo geral desta pesquisa é investigar três casos que possam simbolizar diferentes momentos da história de produção de moradia com assessoria em Fortaleza, procurando identificar permanências, mudanças e transformações.

Como objetivos específicos da pesquisa têm-se ainda: conhecer os diferentes elementos e processos da produção de moradia com assessoria em Fortaleza ao longo do tempo; compreender em que medida os resultados da relação entre estes elementos colabora para a efetivação da moradia digna compreendida de forma mais ampla, próxima ao direito à cidade.

## Procedimentos metodológicos

A fim de investigar os diferentes períodos históricos da produção de moradia com assessoria em Fortaleza, foram realizados três estudos de casos: o Mutirão 50, o Mutirão do Bonsucesso e o Residencial Luiz Gonzaga. Cada um deles foi escolhido pela sua relevância e potencial enquanto marco de simbologia de diferentes períodos, sob a hipótese de uma linha do tempo da produção de moradia com assessoria em Fortaleza.

Busca-se estudar o espaço produzido em cada um destes projetos, não somente o espaço físico em si, mas o espaço aqui entendido como uma instância complexa, que contém e é contida por outras, como a social, econômica, política e cultural (SANTOS, 2008).

Para estudar o espaço, Milton Santos (2008) propõe sua decomposição em elementos. Cada elemento desempenha diferentes funções, e a partir da interação entre essas funções e das ações dos elementos é possível ter uma leitura de uma totalidade do espaço. Assim, adota-se nesta pesquisa a subdivisão do espaço em diferentes elementos.

Têm-se como os elementos do espaço “os homens, as firmas, as instituições” (SANTOS, 2008, p. 16), sintetizados aqui como os agentes produtores do espaço, sendo na produção de moradia com assessoria, principalmente o poder público, assessoria técnica e os grupos socioespaciais (KAPP, 2018) ou os moradores daquele espaço. Além disto, Santos destaca como elementos “o meio ecológico e a infra-estrutura”

(SANTOS, 2008, p. 16) que são representados pelo meio onde foi produzido e o que foi construído em cada estudo de caso.

O que foi enunciado até agora permite pensar que os elementos do espaço estão submetidos a variações quantitativas e qualitativas. Desse modo, os elementos do espaço devem ser considerados como variáveis. Isso significa, como o nome indica, que eles variam e mudam de valor segundo o movimento da História. (SANTOS, 2008, p.20)

Por isso, para melhor compreensão do sistema formado pelos agentes em cada caso, é importante compreender o contexto histórico onde cada um desses elementos se localiza temporalmente, pois

a cada momento histórico cada elemento muda seu papel e sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo. (SANTOS, 2008, p. 20)

Assim, busca-se entender o contexto histórico, social, político e econômico em que cada caso é produzido em duas escalas: o contexto macro, que se refere às questões de dimensão nacional e mundial e o contexto local, composta pelo contexto regional, no caso do estado do Ceará e local, o município de Fortaleza. Afinal,

o valor da variável não é função dela própria, mas do seu papel no interior de um conjunto. Quando este muda de significação, de conteúdo, das regras ou leis, também muda o valor de cada variável. (SANTOS, 2008, p.11)

Estes exercícios de contextualização conduzem a um esforço de traçar uma periodização da produção de moradia com assessoria nas duas escalas trabalhadas, pois

a análise, qualquer que seja, exige uma periodização, sob pena de errarmos frequentemente em nosso esforço interpretativo. Tal periodização é tanto mais simples quanto maior a escala do estudo (os modos de produção existem à escala mundial), e tanto mais complexa e capaz de subdivisões quando mais reduzida é a escala. Quanto mais pequeno (sic) o lugar examinado, tanto maior o número de níveis e determinações externas que incidem sobre ele. Daí a complexidade do estudo do mais pequeno (sic). (SANTOS, 2008, p. 13)

7 Flores (2012) coloca a aquisição da terra como parte da segunda fase, a de Planejamento, contudo, nesta pesquisa compreende-se que esta escolha faz parte ainda da fase inicial, de promoção dos projetos.

Portanto, devido à escala reduzida da análise por estudo de caso, subdivide-se temporalmente ainda o processo de produção de cada um dos casos em 5 etapas a partir dos estudos de Flores (2012) sobre a produção social de moradia, sendo estas fases: 1) Promoção e integração, que compreende a definição da população alvo, com integração e capacitação do grupo participante e a escolha do terreno<sup>7</sup>; 2) Planejamento, que engloba o desenvolvimento dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, gestão financeira e trâmites burocráticos legais; 3) Construção, urbanização com a construção ou melhoramento das habitações e gestão das obras; 4) Distribuição, quando se dá a venda ou o direito de posse das unidades; e o 5) Uso e gestão do habitat, finalmente, seria a manutenção dos espaços e possível ampliação das casas e do projeto, caso planejado (FLORES, 2012).

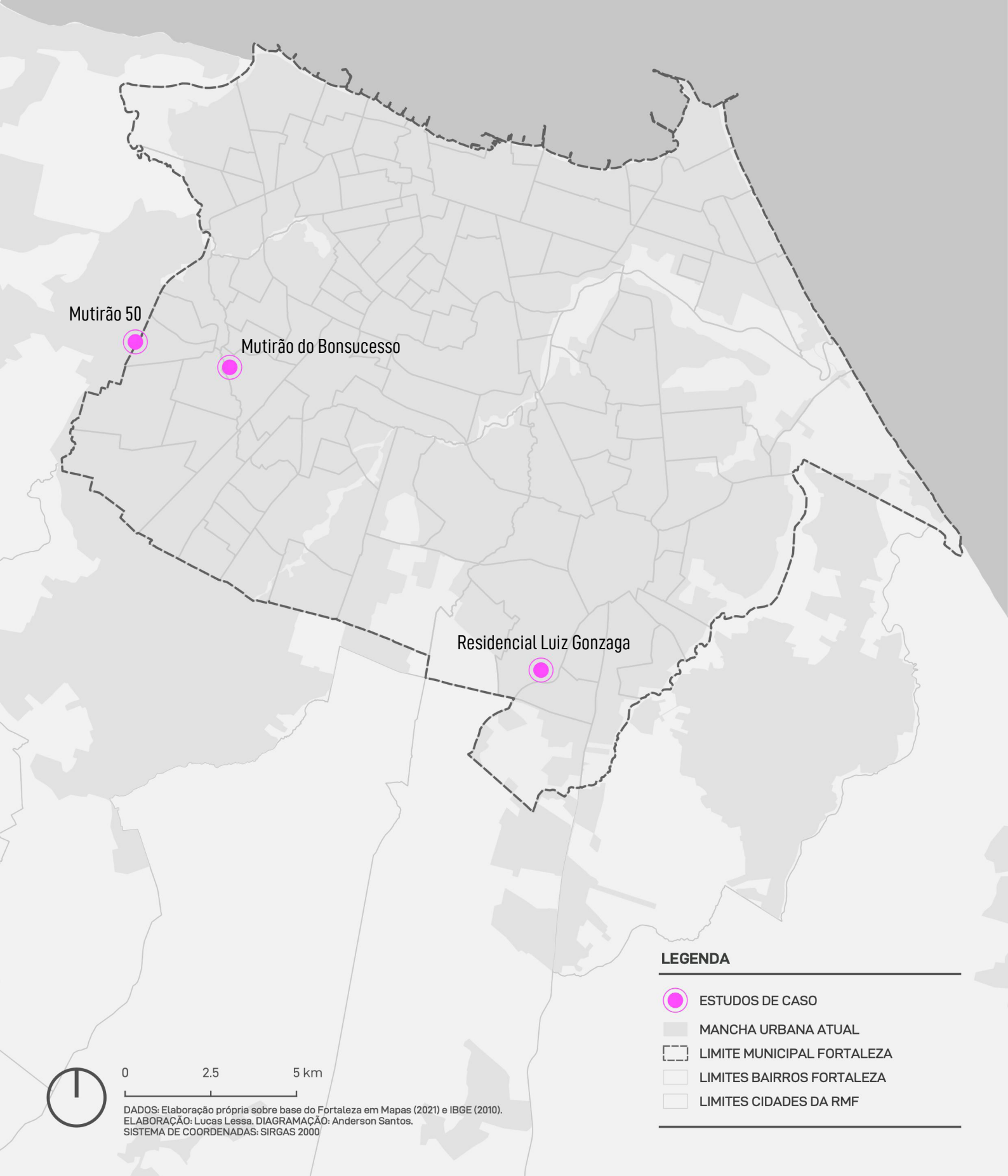
A partir destes procedimentos metodológicos, se escolheu estruturar a pesquisa em três principais capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo traz um percurso histórico das ações de produção de moradia com assessoria à nível macro, visando colaborar para a contextualização das ações em Fortaleza.

No segundo capítulo é trabalhada a hipótese da linha histórica da produção de moradia com assessoria em Fortaleza, assim como busca-se atingir o objetivo específico de conhecer os diferentes elementos e processos desta produção na cidade. Neste capítulo é recuperado o percurso de política habitacional do município e do Estado do Ceará, e suas articulações com os movimentos populares e as assessorias.






O terceiro capítulo investiga mais a fundo os três estudos de caso, objetivo principal desta pesquisa, e avança sobre o objetivo específico de compreender como as ações dos elementos em cada um dos casos busca, ou não, ampliar a compreensão de moradia digna, incorporando aspectos do direito à cidade.

Figura 1 - Fases da produção habitacional. Traduzido a partir de Flores (2012).





**LEGENDA**

-  ESTUDOS DE CASO
-  MANCHA URBANA ATUAL
-  LIMITE MUNICIPAL FORTALEZA
-  LIMITES BAIROS FORTALEZA
-  LIMITES CIDADES DA RMF

DADOS: Elaboração própria sobre base do Fortaleza em Mapas (2021) e IBGE (2010).  
ELABORAÇÃO: Lucas Lessa, DIAGRAMAÇÃO: Anderson Santos.  
SISTEMA DE COORDENADAS: SIRGAS 2000

Por fim, no capítulo final, as considerações finais, são sintetizados os resultados da pesquisa, avaliando a pertinência da hipótese com a qual buscou-se trabalhar e destacando as permanências, mudanças e transformações entre os estudos de caso, completando o objetivo geral da dissertação.

Para a contextualização dos períodos históricos foram utilizadas referências bibliográficas que tratam da questão habitacional, e sua relação com o planejamento urbano nas diferentes escalas. Para a coleta de dados dos estudos de caso foram utilizados diferentes procedimentos metodológicos como revisão bibliográfica e documental, visitas de campo e entrevistas semiestruturadas.

Nesta dissertação foram utilizadas entrevistas com 19 pessoas diferentes, tendo duas delas estado presentes em mais de um estudo de caso. Os entrevistados foram escolhidos por representarem as principais entidades em cada caso, buscando-se abranger uma maior diversidade de sujeitos em cada processo. Para os estudos sobre os elementos que compõem o meio, sobre a localização de cada empreendimento e o que foi construído, a produção técnica bibliográfica sobre as análises dos espaços foram fundamentais.

Nos estudos de caso mais antigos, Mutirão 50 e Mutirão do Bonsucesso, os entrevistados apresentaram algumas dificuldades em recordar os fatos devido a longa distância temporal, sendo, portanto, a análise de pesquisas documentais fundamental. Já no caso do Residencial Luiz Gonzaga, ainda há pouca produção bibliográfica. Sendo assim, as entrevistas foram mais estruturantes para o estudo deste conjunto.

A relação das entrevistas realizadas e utilizadas nesta pesquisa estão organizadas nas tabelas a seguir, divididas entre os estudos de caso e a representação de cada entrevistado. A fim de proteger a identidade dos entrevistados, foram adotados nomes fictícios.

<b>Tabela 1 - Entrevistas Mutirão 50</b>								
<b>GRET</b>			<b>CONPOR</b>		<b>UAC</b>		<b>Prefeitura</b>	
Pascal			João		Aparecida		Antônio	

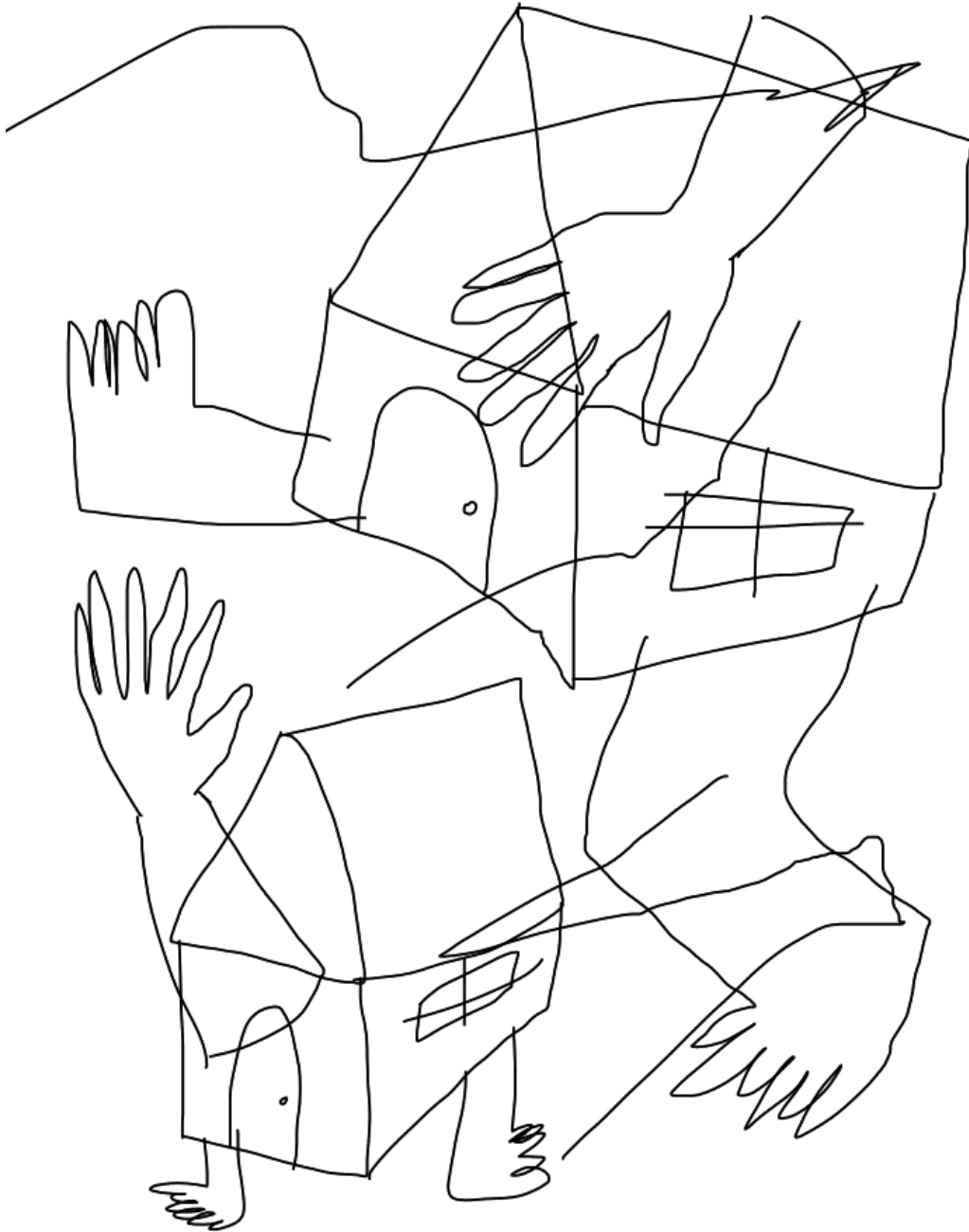
  

<b>Tabela 2 - Entrevistas Mutirão Bonsucesso</b>					
<b>Cáritas</b>		<b>CEARAH Periferia</b>			<b>Moradoras</b>
Dandara		Antônio, Batiste, Melissa, Laura			Maria

<b>Tabela 3 - Entrevistas Luiz Gonzaga</b>								
<b>Habitat</b>			<b>CEARAH Periferia</b>		<b>FBFF</b>		<b>Prefeitura</b>	<b>Construtora</b>
<b>EO</b>	<b>Associação</b>	<b>Moradora</b>	<b>EO</b>	<b>Associação</b>	<b>EO</b>	<b>Morador</b>		
Gabriela	Breno, André	Natália, Marcela	William	Manuela	Renan	Mateus	Laura	Pedro





## **Contexto macro da produção de moradia com assessoria**

Para melhor compreender as dinâmicas socioespaciais, a dimensão temporal corresponde a um artifício que favorece o reconhecimento de seu encadeamento lógico e de suas relações causa e efeito, assim como as suas simultaneidades. Para tanto, Milton Santos destaca a periodização e a identificação de rupturas como procedimentos fundamentais para os estudos espaciais (SANTOS, 2008).

Neste sentido, a fim de melhor compreender as transformações da produção de moradia com assessoria ao longo do tempo, pretende-se, neste capítulo, traçar uma periodização sobre o assunto a partir de rupturas que sinalizam as mudanças importantes de teor político, econômico e social entre os diferentes períodos dentro do contexto nacional.

O reconhecimento destes intervalos temporais busca identificar transformações e permanências em relação à política habitacional e sua ligação com a política urbana, a atuação e formação das assessorias técnicas, e a relação de participação da sociedade civil junto ao poder público para a produção habitacional.

O primeiro período vai da década de 60 até o final da década de 80 e é marcado por um intenso crescimento das cidades brasileiras, uma política habitacional centralizada em um governo militar que adota programas habitacionais que incorporam a participação dos moradores por influência dos organismos financeiros internacionais. Em paralelo a essas ações, que tem pouquíssima expressividade comparada a quantidade de grandes conjuntos periféricos que o regime produziu, têm-se o fortalecimento dos movimentos sociais e emergem algumas experiências pioneiras de produção de moradia com assessoria técnica que efetivamente promovem a participação e centram as decisões nos grupos sócio espaciais.

O segundo período vai do final da década de 80 ao início dos anos 2000, que

é marcado por oportunidades – redemocratização, nova Constituição, descentralização do Estado, reforço de princípios e diretrizes de diversos movimentos sociais – que contrastam com a perda de importantes instrumentos para efetivação da política habitacional nessas novas bases: falência do BNH em 1986 e descontinuidade institucional do tema, além das restrições inerentes às graves crises econômicas do período. (BALBIM; KRAUSE, 2014, p. 193)

O último período se dá do começo dos anos 2000 até 2016, com o golpe político jurídico sofrido pela então presidenta Dilma Roussef. Se caracteriza por um período que teria muitas oportunidades de implantar uma efetiva produção de moradia com assessoria, obtiveram-se grandes avanços legislativos e institucionais no campo da política urbana, grandes investimentos em habitação e urbanização, entretanto os investimentos não conseguem fugir da lógica neoliberal, e o crescimento da economia se sobrepôs aos planos e programas que foram articulados.

## Experimentação: construção de referências e de debates

### Primeiras grandes ações do governo federal na produção de moradia: O BNH e o PNMH

8 Frase atribuída à primeira presidente do BNH Sandra Cavalcanti. (BONDUKI, 2014, p.63)

A partir dimeados do século XX as cidades brasileiras passam por um intenso processo de crescimento, com alta concentração de população nas grandes metrópoles, o que gera o crescimento de favelização nestes centros. Antes da implementação do BNH, assistia-se no Brasil a um princípio de organização em prol da construção de cidades mais democráticas e de uma produção habitacional mais participativa, que teve como um grande marco o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) de 1963.

Com a implantação do regime militar em 1964, essas discussões são freadas, e o rumo das políticas urbana e habitacional desta época são marcadas pelas ações do governo ditatorial que via na produção massiva de habitação uma forma de dar resposta à latente demanda por moradia e ganhar apoio popular e dos setores da construção civil. Para os militares, a moradia também seria estratégica no combate à "ameaça comunista", sendo um momento de grande valorização da propriedade privada da habitação, afinal, "a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade."<sup>8</sup> (BONDUKI, 2014)

Para viabilizar essa produção em massa de casas, o primeiro passo foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a articulação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Ao longo do regime, foram criados e incorporados ao SFH o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), organismos de seguridade social que viabilizaram um grande orçamento para o financiamento de casas populares e que não se encerrariam com o fim do banco em 1986 (BONDUKI, 2014).

A atuação do BNH foi responsável por 25% de toda a produção habitacional brasileira realizada durante o tempo de sua existência (1964-86), tendo o SFH financiado a construção de cerca de 4,3 milhões de unidades habitacionais, dessas, 2,7 milhões de habitações populares (BONDUKI, 2014). Entretanto, essa produção de habitação dita popular estava concentrada nas faixas de renda média e média baixa, sendo a população de mais baixa renda, a que mais necessitava de moradia, pouco atendida neste período.

O diálogo dessa massiva produção habitacional com a política urbana deveria ser conduzido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), também criado em 1964. Este órgão cumpriu um importante papel na disseminação do planejamento urbano na administração pública, apoiando a construção de um aparato institucional e legislativo nos municípios que até então ainda não se tinha visto no Brasil (BONDUKI, 2014).

O órgão teve um importante papel na política fundiária com a formação de bancos de terras públicas para a implantação de conjuntos habitacionais por meio das COHABs. Contudo, devido ao caráter conservador do regime, que dificultava medidas mais duras de combate à propriedade especulativa, esses bancos eram compostos por terrenos periféricos, por vezes até rurais, distante dos locais de trabalho e dos serviços das cidades. Ainda quanto a atuação do SERFHAU,

é necessário ressaltar que, embora a instituição tivesse uma visão clara do que precisava ser feito nas cidades brasileiras naquele momento, ela não teve força para levar adiante uma política urbana consistente, em nível nacional. Em parte, isso ocorreu porque a autonomia financeira, administrativa e política de que gozava o BNH, principal órgão de apoio ao desenvolvimento urbano do país, limitava sua subordinação ao Serfhau. (BONDUKI, 2014, p. 69)

Isto gerou uma produção de habitação em massa que não dialogava com a escala local de planejamento urbano, fazendo com que os grandes conjuntos aprovados pelo BNH fossem, na sua enorme maioria, construídos nas franjas periféricas das cidades, sem que houvesse uma correlação com as políticas de mobilidade urbana ou de implementação de serviços públicos. A criação destes novos conjuntos colaborou para o espraiamento das cidades e para a ampliação de um padrão periférico de expansão urbana, produzindo unidades habitacionais sem criar cidade (BONDUKI, 2014).

Os espaços vazios que ficavam no entorno dos conjuntos periféricos foram paulatinamente sendo ocupados pela população pobre que migrava para as cidades em busca do “milagre econômico” e que não eram atendidas pela política habitacional. Durante as décadas de 70 e 80, principalmente com o fim deste milagre, se intensificaram as ocupações, que já não eram mais individuais, mas sim coletivas e organizadas (BRAGA, 1995).

Essa dificuldade de atender às camadas mais baixas fez com que, a partir da segunda metade da década de 1970, o BNH promovesse uma série de formas alternativas de produção habitacional para a população de baixa-renda, denominadas “programas alternativos”. (NOIA, 2017, p. 80)

O primeiro destes programas foi o PROFILURB, criado em 1975, que consistia no financiamento de lotes com infraestrutura e que às vezes contavam com pequenas

unidades tipo “embrião” que poderiam ser modificadas e ampliadas pelas famílias. Em 1977 é criado também o FICAM, programa de financiamento às melhorias habitacionais, que deveria dar suporte às ações do PROFILURB (AMORE, 2004).

Talvez por perceber que a estratégia não estava dando certo, e também pela forte mobilização social e política que se formava em torno da questão da moradia a partir de associações de bairro, por exemplo, a estratégia de lotes urbanizados voltados para população de baixa renda começa a ser substituída pela ideia de urbanização de favelas e de maior “parceria” com grupos da sociedade civil.

Nesse sentido, posteriormente o PROFILURB seria substituído pelo PROMORAR, que foi inovador por ser um programa que se propunha a urbanizar favelas com a participação da população. Porém, essa participação era bastante limitada, reflexo de uma gerência do programa feita por um poder centralizado e conversador, típico da ditadura militar, que daria margem a ações clientelistas e de manipulação de opiniões, como poderemos ver mais a frente nos casos do programa em Fortaleza (BRAGA, 1995).

O último destes programas alternativos foi implementado em 1983, chamado João-de-barro, que consistia na assistência técnica para autoprodução de famílias com renda de até 1,5 salários mínimos, tendo sido empregado principalmente em pequenas cidades do interior, particularmente nos estados do Nordeste (AMORE, 2004). Contudo, “os resultados desses programas em termos quantitativos foram bastante tímidos se comparados a outras linhas de financiamento: foram financiadas 287.349 moradias que representaram apenas 4,3% do investimento do SFH.” (AMORE, 2004)

Em termos de programas habitacionais na escala federal, com o fim do BNH em 1986, assistimos a um longo período de improdutividade do governo federal enquanto promotor de habitação social, tendo esta responsabilidade passado por cerca de 5 diferentes órgãos antes da criação do Ministério das Cidades, em 2003 (BONDUKI, 2014).

Quanto a meios que incorporassem a participação dos usuários nos processos de produção de moradia, durante todo o período em questão, houve apenas, durante o Governo Sarney, o Programa Nacional de Mutirões da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) que

foi a única alternativa de atendimento a famílias com renda inferior a três salários mínimos, realizado por meio de convênios entre a SEAC, prefeituras ou órgãos estaduais, e as associações comunitárias formadas pelos participantes do projeto, nos moldes mais tradicionais dos processos de produção habitacional por mutirão. (SANTOS, 1999 apud MOREIRA, 2009, p. 58)

Contudo, é importante ressaltar que este programa foi criado no âmbito dos escritórios tecnocráticos do poder público, sem a participação dos movimentos que disputavam uma lógica alternativa de produção (BRAGA, 1995). Este foi mais um exemplo de ação do poder público que se apropria do mutirão esvaziando sua possibilidade enquanto produção social de moradia para se aproveitar do baixo custo, gerando sobretabalho. Esta postura muito dialogava com as diretrizes sobre a produção habitacional que eram fomentadas pelas grandes agências e bancos mundiais na época.

### **Influências Internacionais**

As novas políticas de atuação do BNH, que incluíam a participação da população, passam a ser desenvolvidas em um cenário de mudança da compreensão do papel do Estado em escala global. Esta visão era bastante regida pelos organismos de financiamento internacional, que, até então, ainda se baseavam na manutenção do Estado de bem-estar social, enquanto agente que poderia lidar com os problemas urbanos, a exemplo da reconstrução dos países europeus pós Segunda Guerra Mundial (NOIA, 2017).

Tendo em vista a incapacidade dos Estados em dar conta da problemática habitacional e urbana nos países de capitalismo periférico, clientes desses bancos internacionais, estes organismos passam a procurar outras estratégias para resolução destes problemas. No meio disto, as estratégias análogas à produção social de moradia, que contam com a participação dos usuários, casariam muito bem com as intenções do Banco. Estes sofreram influência principalmente dos estudos de John Turner, nas barriadas do Peru.

Para Turner, a ação do Estado nas decisões distancia as necessidades reais dos moradores, representa a exclusão do usuário no processo de decisão. Dessa forma, é necessária uma mudança de

postura do Estado, dada sua incapacidade operacional, devendo sua intervenção limitar-se a ações administrativas e legislativas e assegurar o acesso ao instrumental, ou aos recursos básicos necessários a este trabalho, isto é, o terreno, a assistência técnica e a infraestrutura básica. (BARROS, p. 36, 2019)

Estes estudos, que foram apropriados de forma deturpada, serviram de apoio para que organismos internacionais passassem a apoiar projetos que incorporassem a participação da população na sua execução, pois, tendo em vista as dimensões das demandas para solucionar, seria inviável que apenas o Estado fosse capaz de supri-las. Seria o começo de uma visão neoliberal do Estado, onde este deve assumir menos papéis.

Retomando a noção de produção social, na qual o beneficiário final da política controla parcela significativa das decisões acerca da produção, poder-se-ia considerar que, durante esse período, somente nesses programas havia a previsão da participação do beneficiário final, muitas vezes apenas viabilizando compra de materiais para a autoconstrução, reforçando o sobretrabalho e aprofundando suas consequências. (BALBIM; KRAUSE, 2014, p. 192)

Essas ações, portanto, pouco se adequam ao conceito de produção social de moradia, sendo construídas de cima para baixo e estando muito mais relacionadas a uma ação estatal de forte cunho eleitoreiro do que uma real inclusão dos grupos sociais beneficiários com poder de decisão. Pode-se dizer que seriam formas de apropriação indevida do termo.

Contudo, paralelamente a essa influência dos bancos internacionais de tendência neoliberal, emergem outras ações, construídas pelas próprias camadas populares que buscam colocar na mão dos moradores poderes efetivos e qualificados para a produção social de moradia.

A exemplo disto se tem o movimento que acontece no Uruguai, que se dá pela mobilização social e política que vinha acontecendo em prol da resistência contra a ditadura e no combate às desigualdades sociais. Essa resistência deu origem às cooperativas de produção habitacional por ajuda mútua.

A história dessas cooperativas têm início nos anos 60, quando o Uruguai passava por



uma forte crise econômica e os trabalhadores uruguaios se juntavam em cooperativas para construir habitação. As cooperativas de construção por ajuda mútua ganharam bastante destaque naquela época e conseguiram se regulamentar na Ley Nacional de Viviendas de 1968, sendo essa uma possibilidade de produção de moradia no país até os dias de hoje (BARAVELLI, 2006).

### **Experiências das assessorias em São Paulo**

Inspirados nas ações das cooperativas uruguaias, os movimentos sociais de São Paulo desenvolvem algumas experiências pioneiras de mutirão autogerido no Brasil. Um exemplo paradigmático desse processo é o Projeto Vila Nova Cachoeirinha, um mutirão que se iniciou a partir da pressão de uma Associação de Moradores cujo os membros estavam cativados pela experiência uruguaia, apresentada a eles por um filme feito em Super 8 pelo engenheiro Guilherme Coelho.

Em São Paulo, o filme dá um novo rumo aos movimentos sociais urbanos organizados em torno de demandas por moradia. Para eles, uma proposta habitacional por autogestão permitiria casar a luta pela universalização dos serviços públicos com a luta contra o autoritarismo de um Estado ainda sob governo militar. Neste sentido, a decisão de Guilherme Coelho em não exibir o filme apenas para governantes ou para a tecnocracia da época conta tanto quanto seu conteúdo. Ele organizou sessões para moradores de favelas e loteamentos clandestinos, associações de bairro, estudantes, políticos de esquerda e técnicos que começavam a militar por alternativas aos programas do BNH. (BARAVELLI, 2006, p. 113)

Nesse mesmo sentido outras iniciativas foram desenvolvidas, como a experiência da Vila Comunitária de São Bernardo do Campo, onde a própria associação de moradores constituiu uma equipe de habitação que contava com o assessor técnico Leonardo Pessina. Desde já a Universidade também teve um importante papel no provimento de assessoria técnica, a exemplo do Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes, e outros grupos universitários que derivaram dele, que trabalharam junto com movimentos sociais em alguns desses primeiros projetos-piloto de mutirão autogerido.

Esses projetos-piloto sofisticam-se em relação aos programas “alternativos” do banco e criam as bases da participação dos beneficiários, não apenas através do emprego da força de trabalho, mas participando dos processos de decisão sobre o projeto. Nesses exemplos clássicos encontram-se também os primórdios da relação desses beneficiários com uma assessoria técnica autônoma das equipes dos poderes públicos e, tangencialmente, com a estruturação dos “fundos” que lastreiam a política habitacional dos mutirões. (AMORE, 2004, p. 24)

Essas experiências pioneiras, instigadas pelos movimentos sociais, influenciaram na criação de um dos programas de maior referência até hoje quando se trata de produção de moradia com assessoria, o FUNAPS Comunitário.

Este programa foi implementado na Prefeitura de São Paulo durante os anos 1989-1992 pela então prefeita Luiza Erundina. Eleita com forte apoio dos movimentos de moradia, Erundina monta uma equipe de gestores públicos ligado ao campo da Reforma Urbana, e utilizando um fundo municipal já existente cria um programa voltado para a construção de habitações por mutirões autogeridos (RONCONI, 1995).

O FUNAPS teve um desempenho proporcional bastante positivo, tendo sido contratada a construção de cerca de 12.000 unidades habitacionais por mutirão autogerido (RONCONI, 1995). Importante salientar que este não era um programa isolado, mas uma das ações de uma prefeitura que, aproveitando dos recursos que tinha e devido à alta demanda, realizou urbanizações de favela, construção de infraestrutura e recuperação de cortiços. Ao longo dos 4 anos, foram cerca de 250 empreendimentos que beneficiaram por volta de 70 mil famílias, sendo a construção de habitação por autogestão uma dessas medidas (BONDUKI, 2014).

A localização dos empreendimentos propostos se articulava com a política urbana municipal, materializada no Projeto de Lei do Plano Diretor, que propunha, entre outras propostas progressistas, o combate a ociosidade de terrenos e glebas. No entanto, a dificuldade do governo em aprovar qualquer alteração na legislação urbanística, por causa da oposição na Câmara Municipal, fez que as ações concretas implementadas em projetos habitacionais garantissem, na prática, o que era difícil de ser concretizado em lei. (BONDUKI, 2014, p. 91)

O contexto deste período de experimentação possibilitou a efetivação de algumas iniciativas com boa qualidade arquitetônica e urbanística que destoavam do que vinha sendo produzido pela política nacional.

### **Desdobramentos espaciais das políticas habitacionais**

É interessante trazer um paralelo entre os resultados espaciais da produção habitacional neste período. Os programas alternativos do BNH tiveram um resultado quantitativo de pouquíssima expressividade e em termos das unidades habitacionais foram limitadas a casas-embrião ou unidades habitacionais diminutas (BONDUKI, 2014). Os usuários tinham pouca ou nenhuma influência no âmbito do programa de decidir sobre questões projetuais, tendo em vista a condução conservadora e tecnocrática do regime.

Quanto a produção para o setor popular e as camadas médias do banco, devido a centralização da aprovação dos projetos em uma instância federal, acabou se caracterizando por uma baixa diversidade projetual, já que os empreiteiros costumavam realizar projetos que se adequassem mais ao que já era de aprovação costumeira pelo banco (BONDUKI, 2014).

Na produção do BNH, o bloco tipo “H”, que garante melhor relação entre área útil e área de circulação vertical, foi repetido como um carimbo por todo o país, sofrendo a concorrência apenas da casa isolada ou geminada, com telhados de duas águas, sem qualquer inovação arquitetônica. (BONDUKI, 2014, p. 73)

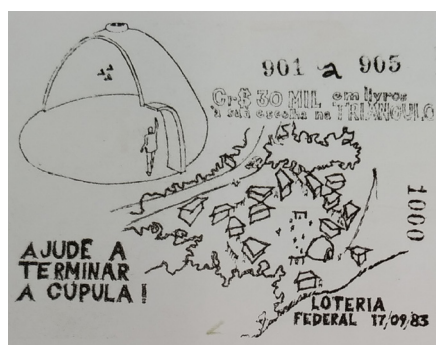
As condições urbanísticas também eram de má qualidade, com uma implantação que não favorecia áreas de lazer, deixando apenas espaços residuais que eram eventualmente ocupados por garagens ou usos comerciais informais, devido à ausência desse quesito nos projetos. Eram em geral grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, que estavam longe do acesso a serviços públicos e das fontes de emprego (BONDUKI, 2014).

Já as experiências promovidas por mutirões autogeridos por movimentos sociais no começo dos anos 80, talvez justamente por serem projetos-pilotos, eram caracterizadas por empreendimentos pequenos, de algumas dezenas de unidades, o que permitia uma melhor qualidade do ambiente construído (AMORE, 2004). Apesar de que

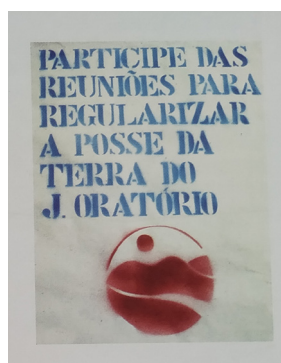
era muito mais presente a discussão sobre o trabalho nesses empreendimentos, em termos de localização a maioria destes projetos ainda estavam localizados em franjas periféricas ou na região metropolitana de cidades maiores.

Foram experiências pioneiras de participação direta e organizada da população na produção de moradia, mas não tratava apenas de prover suas casas de forma independente como apregoava o ideário neoliberal, era um movimento de formação política para entender a moradia enquanto direito social, e por isso eram cobradas formulações de políticas públicas que possibilitassem os mutirões autogeridos.

**Figura 2** - Campanha de arrecadação de recursos para finalizar a construção da sede da associação dos moradores da favela Recanto da Alegria projetada pelo Lab-HAB.  
**Fonte:**(BONDUKI, 2014, p.67)

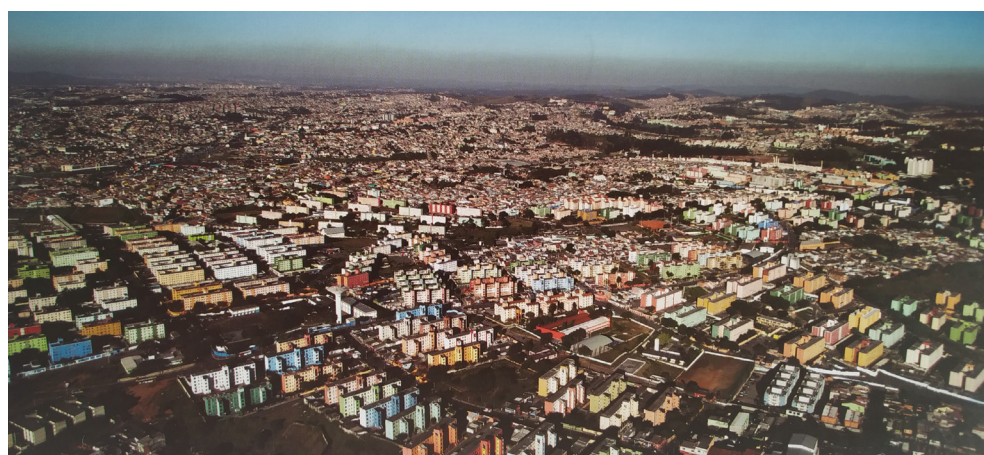


**Figura 3** - Mutirão de urbanização da favela Recanto da Alegria, em São Paulo, realizada com assessoria do Lab-Hab e recursos da Prefeitura.  
**Fonte:**(BONDUKI, 2014, p.85)



**Figura 4** - Cartaz de convocação dos moradores da Favela Oratório, em Mauá, SP.  
**Fonte:**(BONDUKI, 2014, p.84)

**Figura 5** - Empreendimento desenvolvido por autogestão pela Associação de Construção Comunitária em São Bernardo do Campo, São Paulo.  
**Fonte:**(BONDUKI, 2014, p.85)



**Figura 6** - Vista geral da Zona Leste de São Paulo com enorme concentração de conjuntos habitacionais de baixa qualidade urbanística e arquitetônica.  
**Fonte:**(BONDUKI, 2014, p.85)

## **Transição: diversidade e acúmulo de práticas**

### **Consolidação dos movimentos nacionais, lutas e conquistas legislativas**

A crise e a recessão econômica que marcaram os anos 80 e 90 fizeram com que o enorme contingente populacional que tinha chegado às cidades passasse por um processo de pauperização. No quesito habitacional, os mutuários do BNH que, durante o milagre, ainda conseguiram financiamento para aquisição da casa própria, agora não têm mais como pagá-lo. Isto faz com que as favelas, os cortiços e as moradias informais se multipliquem ainda mais neste período. Apenas entre 1991 e 2000, a população moradora em favelas cresceu 84% no país, enquanto a população geral teve um incremento de apenas 15,7% (BRASIL, 2009 apud BALBIM e KRAUSE, 2014).

A mobilização social que já vinha se amplificando desde o período anterior, tanto pelo acirramento das demandas urbanas quanto pela luta do processo de redemocratização, se organiza ainda mais neste período, com destaque para a consolidação de importantes movimentos sociais urbanos até hoje, como a CONAM (1982), MNLM (1990), CMP (1993) e UNMP (1994) (FERREIRA, 2012).

A união entre estes movimentos, suas articulações prévias e os técnicos do campo progressista deram vez à consolidação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), no contexto da formação da Constituinte Cidadã, que elaborou a nova Carta Magna brasileira. O MNRU, que posteriormente se transformou no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), resgatou os debates presentes no Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 e foi um movimento muito importante no contexto da política urbana do período, ajudando a consolidar o capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal (CF) de 1988.

Apesar de grande parte das propostas construídas pelo FNRU ter ficado de fora da CF, devido às negociações políticas que foram favoráveis à perpetuação das hegemonias vigentes, o movimento conseguiu um grande avanço legislativo no sentido de determinar a subordinação da propriedade à sua função social.

O artigo 182 da CF atribuía ainda aos municípios a responsabilidade de regular essa função social a partir dos Planos Diretores, que deveriam ser elaborados para os municípios com mais de 20.000 habitantes. Além disso, a responsabilidade sobre a questão habitacional agora seria compartilhada entre os entes federal, estaduais e municipais.

Assim, à luta pela redemocratização, sucedeu-se a luta por políticas sociais que garantissem os direitos básicos fundamentais da pessoa humana. Na política urbana, os movimentos sociais foca-

ram na luta pelo cumprimento dos princípios da função social da propriedade e da cidade presentes na Constituição Federal de 1988 e pela participação social na gestão democrática das cidades. Importa perceber, neste processo, como esses movimentos vêm avançando na luta por uma política de habitação popular no Brasil e, principalmente, experimentando processos que caminhem em direção a um projeto coletivo alternativo de sociedade, baseado na autogestão e nos princípios da solidariedade, democracia e justiça social. (FERREIRA, 2012, p. 117)

Durante todo este período, a sociedade civil buscou regulamentar e efetivar os alcances legislativos obtidos na CF.

Muitas políticas sociais mencionadas na Constituição careciam de regulamentação, através de leis federais. A aprovação de diversas leis, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) fizeram parte de um processo desencadeado por esse momento de luta democrática, no qual o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) também é parte integrante. (NOIA, 2017, p. 81)

O Estatuto da Cidade foi fruto de uma grande articulação e pressão que os movimentos fizeram durante toda a década de 1990, que só conseguiria ser aprovado em 2001, após ampla negociação com os setores da construção civil, que cobravam medidas que também pudessem beneficiá-los.

É também neste período que nasce a proposta para a criação de um Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social (FNHIS), que foi desenhado e mandado como um projeto de iniciativa popular em 1991, mas que só seria aprovado 14 anos depois, em 2005.

Já no final da década de 90, com certo controle da crise econômica, é que voltam a ser desenvolvidos alguns programas habitacionais, utilizando o SFH e o orçamento do FGTS para financiamento. Estes programas, entretanto, assim como vinha ocorrendo até então, tiveram uma expressividade muito limitada às classes médias, que eram as camadas sociais que tinham acesso ao crédito.

## Neoliberalização e descentralização da política habitacional

No âmbito federal, durante os anos 90, os programas são escassos e pulverizados. Durante o governo Collor (1990-1992), foram criados três programas: Programa Empresarial Popular (PEP), Programa de Habitação Popular (PROHAP) e o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH).

O PAIH teve mais destaque que os demais e se estruturava a partir de três eixos: produção de moradia, produção de lotes urbanizados e desenvolvimento de ações municipais para habitação popular. Assim, as prefeituras se tornam agentes promotores da política habitacional (AZEVEDO, 2007 apud MOURA, 2017).

Todos os programas criados por Collor tinham como agente financeiro a Caixa Econômica Federal (CEF) e, segundo Aragão (2010, apud BRASIL, 2020), deram início ao chamado

Circuito de Promoção Privada da Política Habitacional, configurando a primeira iniciativa de incumbir o mercado privado da produção de HIS, haja vista a incapacidade dos municípios em atingir as metas estabelecidas pelo governo. Dessa maneira, o mercado privado elaborava os projetos e os apresentava à CEF, que definia os critérios para a escolha dos projetos a serem financiados, sem estabelecer nenhuma conexão com a política urbana e habitacional do Poder Público local, e cuja a participação quando acontecia, se dava apenas na escolha das famílias a serem beneficiadas com o programa. (BRASIL, 2020, p. 157)

Após o impeachment de Collor, Itamar Franco assume a presidência e cria o Programa Habitar Brasil, para dar continuidade à construção das moradias financiadas durante o governo de seu antecessor. A partir de 95, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que governou o país por dois mandatos consecutivos, consolidou uma série de reformas administrativas no seu governo, de cunho neoliberal.

Em 1996, é criada a Secretaria de Política Urbana, que elabora uma proposta de Política Nacional de Habitação. Esta política trazia uma série de diretrizes importantes, no sentido do reconhecimento da “cidade ilegal”, do déficit qualitativo habitacional e da importância da questão fundiária e urbanística. Mas, “apesar das boas intenções, na prática não houve uma repercussão significativa no enfrentamento do problema da habitação” (MARICATO apud MOURA, 2017, p. 48).

Este cenário de baixo investimento do Governo Federal fez com que os governos municipais e estaduais se articularassem para conseguir responder à crescente demanda de moradia e do direito à cidade.

Com isso, acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais e emergiu um amplo conjunto de experiências relevantes e inovadoras em habitação social, promovidas por gestões municipais de vanguarda, que apresentaram grande heterogeneidade e diversidade. (BONDUKI, 2014, p. 83)

Assim, as boas práticas efetivadas nesse período, que incorporaram em suas ações a participação da população, se deram através do empenho de prefeituras e governos estaduais mais progressistas, que procuraram implementar iniciativas de produção de moradia com assessoria, a exemplo do FUNAPS Comunitário em São Paulo.

Destacam-se também iniciativas no âmbito do planejamento urbano incluído, a exemplo do Orçamento Participativo, criado em Porto Alegre, uma experiência reconhecida internacionalmente como boa prática de planejamento urbano, que foi adotada em diferentes municípios pelo Brasil afora. Outras práticas e estratégias discutidas no âmbito dos movimentos de moradia e no FNUR, no sentido de garantir habitação com acesso à cidade, também tiveram destaque neste período.

Na década de 1990, consolidou-se a tese de que a urbanização é a melhor alternativa para enfrentar os problemas dos assentamentos urbanos precários, postura adotada pelo próprio governo federal, que, em 1993, formulou o programa Habitat Brasil – BID e, posteriormente, o Promoradia, que financiaram a intervenção de vários municípios e estados. (BONDUKI, 2014, p. 95)

A partir de 1996, a ocupação de prédios vazios nos centros históricos passou a ser frequente, inicialmente em São Paulo e, em seguida, nas principais cidades brasileiras, como Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife, colocando o tema na agenda urbana nacional. (BONDUKI, 2014, p. 98)

No campo da produção de moradia, durante os anos 90, temos ações baseadas na participação dos usuários em diversas cidades pelo Brasil. Além de São Paulo, cidades como Ipatinga, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Goiânia, Porto Alegre, inclusive For-



taleza, foram palco de ações nesse sentido (MOREIRA, 2009). Contudo, é preciso considerar que a participação popular foi incluída nesses diferentes lugares de forma muito variada.

Outra questão importante de se ressaltar é que nem todas essas experiências contaram com a iniciativa ou o apoio dos poderes públicos locais. Alguns governos se comportavam no sentido de impor dificuldades, mas neste período se multiplicaram também outro importante agente para a produção social de moradia, as então chamadas ONGs.

### **Expansão das ONGs e assessorias**

As organizações não-governamentais são entidades que se expandem bastante pelo mundo a partir da década de 60. No Brasil, seu surgimento acompanha o crescimento dos movimentos populares. “Estas organizações, juntamente com outras instituições privadas, como fundações e instituições filantrópicas, constituiriam uma nova esfera de intervenção, que denominou de “social-pública” ou “espaço público não estatal”. (FRANCO, 1994 apud VILANOVA, 2002. p.71). Sua manutenção depende da capacidade de oferta de serviços às demandas das populações mais pobres. Assim,

as ONGs, mantêm em sua origem um vínculo contraditório com a filantropia, dado que nasceram de um movimento de ruptura com as obras de assistência social, mas são financiadas com recursos angariados, em boa parte, de campanhas caritativas dos países do Norte. (VILANOVA, 2002, p. 72)

Contudo, é importante salientar que estas ONGs, mais caracterizadas pelo financiamento internacional, emergem num contexto de uma amplitude de tipos de organizações da sociedade civil, como associações, sindicatos, entre outros. O surgimento e ampliação destas várias organizações se relaciona com o processo de disputa política pela participação popular, ensejado durante o fim do período da ditadura militar.

Junto a esta disputa tem-se a desvalorização e a descrença da população no poder de resolução dos problemas sociais por parte do Estado. Assim, a contestação por maior participação popular na resolução desses problemas casa perversamente com o contexto neoliberal global de esvaziamento e desresponsabilização do Estado.

9 Conjunto habitacional construído com assessoria técnica da Fundação Bento Rubião e com financiamento internacional do grupo Misereor. (MOREIRA, 2009)

O cenário de atuação das ONGs nos anos 1990 caracteriza-se pelo fim da guerra fria, pela hegemonia do neoliberalismo e pelos processos de globalização, configurando para as ONGS novas questões relativas à autonomia e identidade, redefinição de papéis e prioridades, avaliação das relações estabelecidas com os organismos de cooperação internacional e desafios a enfrentar. (VILANOVA, 2002, p.81)

É a partir do final da década de 80 e começo da década de 90 que o número de ONGs no Brasil começa a aumentar e a sua atuação passa a ser mais diversificada, passando a trabalhar com a pauta urbana e de moradia. Surgem assim ONGs interdisciplinares, como a Fundação Bento Rubião (1986), o CEARAH Periferia (1991), a Habitat para Humanidade Brasil (1992).

Os exemplos das ações de produção de moradia com assessoria em Fortaleza, a construção do conjunto Shangri-lá<sup>9</sup> no Rio de Janeiro, e outras ações desenvolvidas no Estado do Mato Grosso do Sul, são exemplos que tiveram apoio financeiro e/ou institucional de organizações internacionais para sua realização por meio de ONGs (MOREIRA, 2009).

Estes são alguns exemplos de empreendimentos habitacionais que foram realizados com a assessoria técnica destas ONGs. Contudo, é importante ressaltar uma diferença existente entre os grupos mais dependentes de financiamento internacional e outros coletivos que surgem na mesma época trabalhando com assessoramento aos movimentos populares pelo direito à moradia e à cidade.

As chamadas assessorias técnicas, que se iniciam em São Paulo e que também se constituem enquanto organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, surgem a partir da militância de profissionais progressistas no contexto local, no qual conseguiram ser fomentados por incentivo do poder público, por parte dos FUNAPs Comunitários. Além das ONGs, tem-se também uma ampliação de entidades que prestam assessoria técnica, a exemplo dos grupos universitários como os Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo (EMAUs), programas de extensão criados em 1996 pela Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FeNEA).

# **Institucionalização: implantação de programas e revisão das práticas**

## **O novo governo federal e suas ações no campo da moradia**

Este período tem como principal marco a chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência da república do país. Esta conquista representaria a vitória de um projeto popular nas urnas e a abertura de possibilidades para a implementação das medidas que vinham sendo discutidas ao longo de todo o período passado pelos movimentos sociais e setores mais progressistas da sociedade. No campo da habitação, estas medidas tinham sido sistematizadas no Projeto Moradia (2000), formulado pelo Instituto Cidadania, hoje Instituto Lula.

Este novo governo já começaria com a missão de implementar as medidas do Projeto Moradia que estavam interligadas com o recém aprovado Estatuto das Cidades (2001), e logo buscou instituir meios para efetivar isto, como a criação do Ministério das Cidades (2003), dentro do qual foram criadas 4 secretarias, Habitação, Mobilidade Urbana, Saneamento Ambiental e Programas Urbanos, então chefiadas por técnicos ligados ao FNUR que deveriam articular políticas integradas para as cidades (BONDUKI, 2014).

Além do Ministério das Cidades, foi montado um aparato institucional que visava possibilitar uma gestão mais democrática das cidades, com as composições dos conselhos das cidades e a campanha para a elaboração dos Plano Diretores Participativos. Além disso, destaca-se, a aprovação, em 2004, já pelo Conselho Nacional das Cidades, da Política Nacional de Habitação (PNH). Esta política teria ainda como desdobramento o desenho do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2008, que deveria estabelecer diretrizes para sua execução.

Ainda em 2004, é criado o primeiro programa habitacional do Governo Lula, o Programa Crédito Solidário (PCS), que, atendendo à demanda histórica dos movimentos por um programa habitacional que incorporasse a autogestão, tinha o objetivo de financiar moradia para famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada (FERREIRA, 2014).

Para financiar o programa, foi utilizado o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), criado em 93. Este fundo estava ocioso, e no momento de criação do PCS contava com recursos da ordem de 700 milhões de reais (SILVA, 2009 apud FERREIRA, 2014).

As modalidades financiáveis contavam com uma grande variedade de aplicação, com aquisição do terreno, melhorias habitacionais, compra de unidades construídas ou mesmo de imóveis para reabilitação. Quanto às modalidades de construção, era

10 Na lista de projetos aprovados encontrado no site do Ministério do Desenvolvimento Regional aparecem 4 propostas de Fortaleza-Ceará, uma delas inclusive ligada ao CEARAH Periferia.

possível se utilizar de autoconstrução, mutirão, com administração e autogestão por entidades da sociedade civil, ou a contratação de empresas por empreitada global (FERREIRA, 2014).

Desde o lançamento do programa, em junho de 2004, até agosto de 2011, foram contratados, no total, 341 empreendimentos, envolvendo a construção de 21.695 unidades e totalizando aproximadamente 387 milhões de reais. O primeiro contrato assinado data de julho de 2005, um ano após o lançamento do programa, demonstrando as dificuldades iniciais para operacionalizar um programa novo, cujos agentes proponentes (as associações comunitárias e cooperativas) não representavam os tradicionais agentes com os quais o corpo burocrático da Caixa Econômica Federal (CEF) costumava rotineiramente operar. (FERREIRA, 2014, p. 121)

Dentre as questões que dificultaram uma maior aplicação do PCS, destaca-se a novidade da modalidade de gestão do programa, tanto para técnicos da CEF quanto para as lideranças de movimentos, que agora passavam por um processo de mudança de repertório, antes concentrados na organização comunitária, agora teriam que materializar as conquistas com a construção de unidades, gerenciando recursos e obras (DRAGO, 2011).

Essas dificuldades, porém, pensando em termos de uma construção temporal da produção social de moradia, tiveram

um papel fundamental de quebrar com resistências de técnicos governamentais às cooperativas e associações populares, além de constituir-se como um programa experimental, de aprendizado dos movimentos quanto à burocracia estatal para o acesso a financiamentos públicos. (FERREIRA, 2014, p. 119)

Em 2008, na mesma linha do PCS e por pressão dos movimentos dentro do Conselho das Cidades, é lançado ainda um outro Programa, chamado Ação de Apoio à Produção Social de Moradia (APSM). Entretanto, este programa teve uma vida curta e mal saiu do papel. Houve apenas uma chamada em 2009, onde foram aprovados 61 projetos, contudo, apenas um empreendimento de 50 unidades foi realizado em Fortaleza do Tabocão, no Tocantins. Os outros contratos parecem não terem sido assinados ou não saíram do papel.<sup>10</sup> (FERREIRA, 2014)

Importante destacar também outros avanços legislativos deste período, como a aprovação do Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005, que viria ser a primeira lei de iniciativa popular aprovada no país, tendo ficado presa no congresso nacional desde 1991, e a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O SNHIS era o desenho institucional feito para executar a Política Nacional de Habitação, voltada para a produção de interesse social de forma integrada entre os três eixos: federal, estadual e municipal. Para isto, os governos deveriam elaborar Planos Locais de Habitação e constituir fundos próprios, que receberiam recursos do FNHIS, e seriam geridos por conselhos locais de habitação referentes a cada fundo. Todo este aparato foi gerado em boa parte dos principais municípios e nos estados brasileiros visando ter acesso a este fundo.

Após o percurso de construção da política habitacional no país, iniciada em 2000 com o lançamento do Projeto Moradia, a criação do Ministério das Cidades e Conselho Nacional das Cidades (2003), a aprovação do PNH (2004), SNH/SNHIS/FNHIS (2005), Plahhab (2008), e programas habitacionais como o PCS (2005) e APSM (2008), esperava-se que o próximo programa habitacional pudesse, enfim, abarcar as necessidades presentes e ser coordenado em consonância com os novos marcos normativos e regulatórios da política habitacional. (BARROS, 2019, p. 182)

Nasceu, então, em 2009, durante o segundo mandato de Lula, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que viria a ser renovado no Governo Dilma nas versões 2 e 3. O Programa injetou uma enorme quantidade de recursos, da ordem de dezenas de bilhões, para a construção de unidades habitacionais em, sinteticamente, três faixas de renda: faixa 1 (0 a 3 salários mínimos), 2 (3 a 6 SM) e 3 (6 a 10 SM), e contava com o subsídio de diferentes fundos.

Diferentemente dos programas dos períodos passados, o PMCMV conseguiu manter boa parte das unidades produzidas dentro da faixa de renda entre 0 a 3 salários mínimos, onde mais se concentra o déficit habitacional. Contudo, devido a falta de articulação entre a política habitacional e fundiária, e a ineficiência dos instrumentos do Estatuto das Cidades inseridos nos Planos Diretores em disciplinar a função social da propriedade nos municípios, o programa produziu grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, periféricos, amontoando grandes contingentes populacionais longe dos benefícios urbanos.

O PMCMV foi, contudo, concebido como um programa voltado para responder à crise econômica internacional de 2009; como gerador de empregos e investimentos no setor da construção civil, alavancando, desta forma, o desenvolvimento econômico. Não foi previamente discutido no Conselho das Cidades, seus recursos não passam pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e são as construtoras que apresentam seus projetos diretamente à CEF, independente da atuação dos governos locais e estaduais, o que compromete a construção de uma política habitacional integrada às demais políticas urbanas (políticas fundiária, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana), que articule as ações dos três entes federados - municípios, estados e governo federal, com o controle social através do CGFNHIS/ConCidades. Priorizou-se, portanto, a produção privada da habitação de interesse social, com recursos subsidiados pelo Estado. (FERREIRA, 2014, p. 143)

Mais uma vez por pressão dos movimentos, foi criado, ainda em 2009, a modalidade Entidades, que deveria atender aos moldes de produção social de moradia, mas que contou com apenas 2% de todo o orçamento previsto para PMCMV. Até novembro de 2018, tinham sido contratadas pela modalidade Entidades cerca de “76 mil unidades habitacionais distribuídas em 539 empreendimentos em 22 estados nas cinco regiões do país” (BARROS, 2019, p.99).

Esta baixa produtividade em comparação com os milhões de unidades produzidos durante todos os anos do PMCMV se deve ao fato de uma alta burocratização do programa, desenhado dentro do Ministério da Fazenda, e, assim, se tornava muito mais prática a construção pela modalidade padrão, com contratação por empreitada global, do que por meio de processos conduzidos por organizações da sociedade civil.

Em relação a assessoria técnica, neste período tivemos um importante avanço com a aprovação da lei federal de assistência técnica em 2008. Apesar da baixa implementação da lei dentre os municípios, ela trouxe importante contribuição no sentido de (re)ascender o debate em torno do tema. A ATHIS foi também incorporada pelos programas habitacionais do novo governo, contudo, no PMCMV, ela não estava no seu desenho inicial, sendo incorporada posteriormente apenas na criação da modalidade Entidades (BARROS, 2019).

Um fato que ratifica a inadequação do PMCMV, mesmo da modalidade Entidades, ao modo de produção social da moradia é a quantidade de modificações ao longo dos anos na tentativa de adequá-lo. Entre o lançamento do programa e novembro de 2018 foram feitas 18 resoluções, 34 portarias e 16 instruções normativas. Uma das mais importantes foi a que regulamenta a “compra antecipada”, “a conquista dessa modalidade pelos movimentos de moradia permitiu a elaboração de um contrato preliminar para a compra do terreno e pagamento de projetos para a assessoria técnica.” (BARROS, 2019, p. 192)

Este período foi de importante manifestação das ações de produção de moradia com assessoria, com programas nacionais concretos voltado a sua promoção, e um alto investimento na população de baixa renda e na articulação de aparatos institucionais que fossem capazes de efetivar os avanços conquistados nas últimas décadas.

Apesar do cenário positivo, já que muitos profissionais progressistas ocupavam agora cargos no Estado, já desde o final do primeiro governo Lula suas ações passam a encontrar dificuldades devido ao jogo político. As pressões das alas conservadoras da construção civil, fizeram com que alguns desses técnicos fossem substituídos por representações políticas, fazendo com que os projetos de interesse dos grandes capitais fossem priorizados em detrimento dos planos para os interesses coletivos.

## **Restruturação das influências internacionais e do financiamento das ONGs**

Como visto anteriormente, diversas agências internacionais, sobretudo os grandes bancos, tiveram grande influência no desenvolvimento das políticas de desenvolvimento urbano e habitação dos países de capitalismo periférico. As diretrizes dessas instituições no campo da política habitacional foram se modificando ao longo do tempo.

De uma maneira geral, as políticas habitacionais de tais agências mudaram de uma abordagem simplista para complexos entendimentos sobre a questão habitacional. Aspectos como a relação estado-mercado, o equilíbrio entre “social” e “econômico” e a inter-relação que políticas habitacionais e outras políticas devem estabelecer começam a fazer parte das novas agendas, aprofundando o debate inicial sobre a provisão habitacional. (NOIA, 2017, p. 61)

A priori, os grandes bancos viram a possibilidade de investimento no campo habitacional apostando na ideia de um ‘Estado provedor’, onde, por meio de um processo baseado na colaboração com a população, seria possível gerar moradias. Com o avanço do neoliberalismo no final da década de 80, a perspectiva dessas agências passa a influenciar na visão do Estado como um facilitador e fornecedor de crédito, atuando como um supervisor das ações do mercado. Em paralelo, há também uma valorização das ações desenvolvidas por organizações não-governamentais.

Os superinvestimentos na produção habitacional através do crédito que vinham sendo realizados acabaram gerando um quadro de grande pauperização da população dos países do sul durante os anos 90, contribuindo com o acirramento das condições de precariedades nas periferias das grandes cidades e para a revisão do papel do Estado diante deste quadro (NOIA, 2017).

O final da década de 90 e o início dos anos 2000 trouxeram consigo uma mudança de foco nos estudos urbanos, abordando a questão da habitação, de maneira mais ampla, no planejamento urbano, e se aproximando dos temas próximos à gestão urbana. Os novos e diversos pontos de vista sobre a questão parecem enfatizar a importância da sustentabilidade e governança para o desenvolvimento das cidades (ZANETTA, 2001 apud NOIA, 2017, p. 71).

A Declaração de Istambul, promulgada pela ONU no Habitat II, de 1996, salientava o papel dos governos em estabelecer políticas urbanas e habitacionais que se integrassem à macroeconomia, facilitando a produção de mercado e fortalecendo a participação comunitária dentro da Agenda Habitat. Além disso, desenvolveram-se diversos outros eventos ao longo dos anos 90, como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); a Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993) e a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), entre outros.

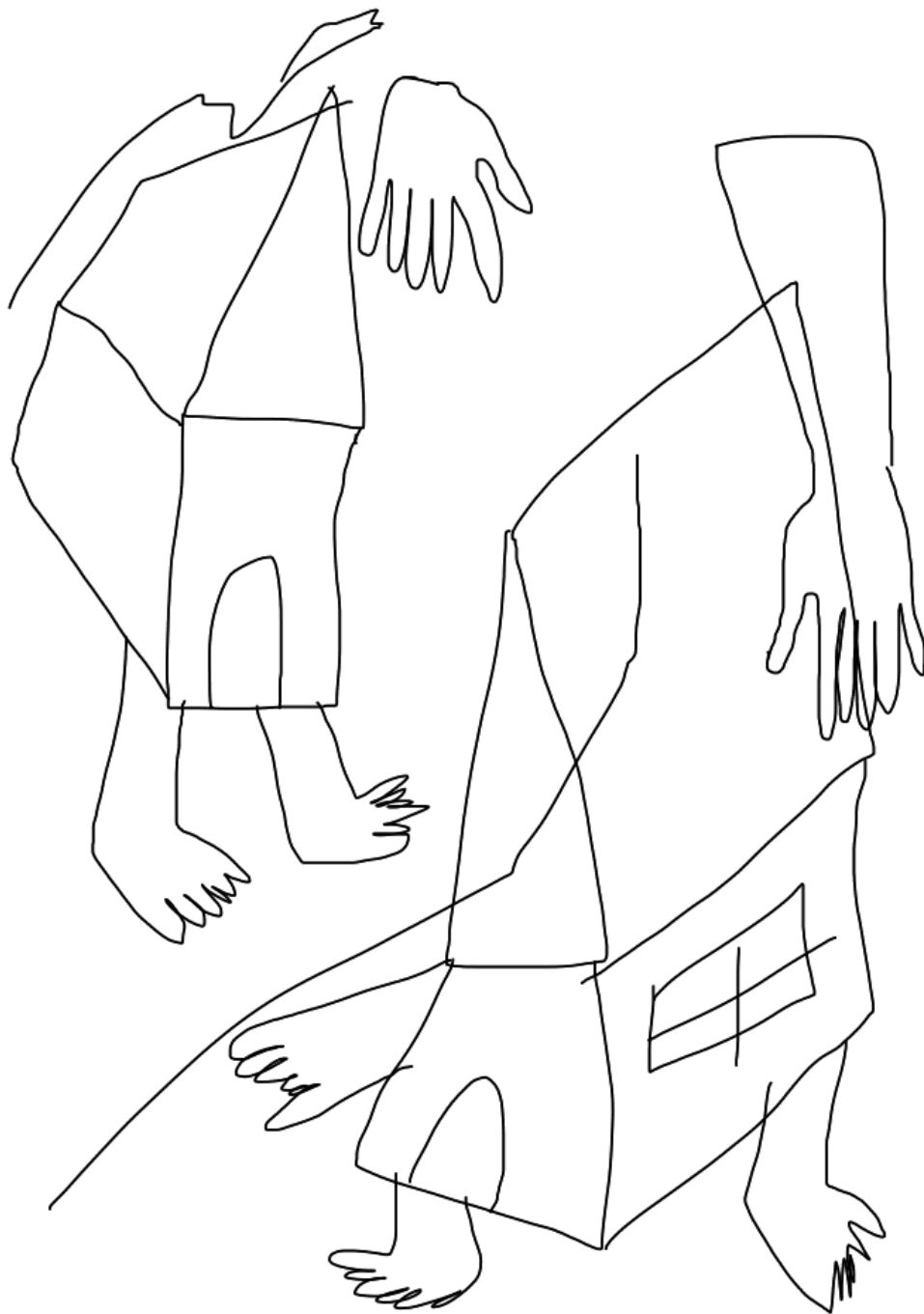
Este trajeto caminharia para a definição dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável desenvolvidos pelas Nações Unidas, sendo o 11º com foco em cidades e comunidades sustentáveis. Ganham visibilidade as “best practices” como exemplos de boa governança que interligam diferentes agentes em busca de soluções de moradia sustentáveis. Contudo,



Essa nova análise política internacional despreza as tendências ocultas no capitalismo global reestruturante, minando, assim, a possibilidade de aplicação das soluções propostas. A posição também passa brevemente sobre qualquer análise mais profunda do contexto político, econômico, social e cultural, no qual tais melhores práticas ocorrem. Ela reconhece as consequências negativas ligadas à globalização, como o aumento da polarização econômica e social, mas considera a possibilidade de existência de uma competição leal, de uma abordagem colaborativa, na qual haja espaço para que as partes envolvidas possam discutir e chegar a ideias consensuais. (NOIA, 2017, p. 73)

Se por um lado é interessante a expansão da visão sobre a habitação, por outro, os financiamentos internacionais para produção de moradia passam a diminuir no Brasil durante o início do século XXI. Isto também se deve às ações do novo governo na promoção de políticas sociais que melhoram os indicadores socioeconômicos do país. Assim, as ONGs que trabalhavam com produção de moradia passam a ficar mais dependentes dos financiamentos governamentais, que no caso da política habitacional são mais geridos na escala municipal, onde o conflito entre os poderes e interesses existentes são desiguais, como foi possível perceber ao longo desta dissertação pelo caso de Fortaleza.

Mais recentemente, assiste-se a um quadro de retrocesso nos direitos sociais. As crises política e econômica que afetam o Brasil há alguns anos, somadas à atual gestão desastrosa do governo federal, têm colaborado para o aumento nos índices de pobreza e o crescimento do déficit habitacional. O PMCMV foi extinto, sendo substituído pelo Casa Verde e Amarela, que para as famílias de baixa renda prevê apenas ações de melhoria habitacional e regularização fundiária, esvaziando as iniciativas de produção de novas unidades. Este cenário tem imposto sobre as organizações e aos governos locais, de estados e municípios, maior ação em torno da garantia de políticas públicas. O próximo capítulo traz um breve histórico do contexto das políticas habitacionais em Fortaleza.



**Contexto local da produção de moradia com assessoria**

Neste capítulo, busca-se analisar o contexto local, que é palco para a produção dos estudos de caso de moradia com assessoria em Fortaleza. Para isto, investiga-se sobre a estruturação da cidade e a evolução de sua favelização para compreender o meio em que esses projetos se dão, assim como a condução das políticas urbana e habitacional por parte do poder público e as respostas dos movimentos sociais e assessorias a estas políticas.

Assim como no contexto nacional, é possível identificar três diferentes períodos dessa história em Fortaleza, que acompanham as políticas federais, mas que encontram suas especificidades. O primeiro período das políticas habitacionais na cidade foi caracterizado pela declarada ação de remoção de favelas com reassentamento em grandes conjuntos periféricos em lotes com infraestrutura quase inexistente. Em resposta a isto, surgiram os primeiros movimentos sociais que disputaram a permanência em seus territórios, assim como a ação de assessorias em seu apoio, com destaque para a atuação da Igreja Católica e de organizações sem fins lucrativos.

Este contexto tanto influiu em uma progressiva mudança na postura das iniciativas de remoção, que procurou evitar a perda do apoio popular, quanto no fortalecimento das pautas populares, que culminaram com a eleição de Maria Luiza Fontenele em 1985. Esta foi a primeira vitória do Partido dos Trabalhadores à prefeitura de uma grande capital no Brasil, assim como foi a primeira mulher eleita para o comando de uma metrópole.

Apesar da tentativa de conduzir um mandato popular por parte da prefeita, a chamada Administração Popular encontrou muitas dificuldades ao longo de sua gestão. Importante destacar que naquela época os municípios ainda não tinham ganhado o destaque que hoje têm para a implementação da política habitacional. Isto ocorreu após a promulgação da Constituição Federal em 1988, último ano do mandato de Maria Luiza.

Concomitante à gestão da prefeita, houve a eleição de Tasso Jereissati para o governo estadual com o programa do “Governo das Mudanças”. Suas diretrizes caracterizaram o segundo período da política habitacional local, entre o fim dos anos 80 e começo de 90, quando diversos prefeitos e governadores, que partilhavam da postura de Tasso, comandaram o município de Fortaleza e o Governo do Estado do Ceará. Esta forma de gestão se caracterizou pela chamada “política da escassez”<sup>11</sup>, onde as atribuições do Estado foram progressivamente repassadas às organizações sociais em um processo de neoliberalização.

11 (BRAGA e BARREIRA, 1991)

12 Expressão utilizada por Góis (2018) sobre a política urbana de Fortaleza com referência de “Adauto Lucio Cardoso e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro em artigo intitulado “Os municípios e as políticas habitacionais” para expressar a transferência de competência do Governo Federal para os governos municipais quanto ao desenvolvimento de ações na área da moradia popular.” (GÓIS, 2018, p. 40)

13 (LOPES e RIZEK, 2006)

Este processo fez com que a política habitacional passasse por uma verdadeira “dança das cadeiras”<sup>12</sup> entre diferentes órgãos públicos ao longo dos anos 90. Em torno deste período, a produção estatal se caracterizou, principalmente, pela construção de mutirões habitacionais pulverizados em diversas áreas da cidade. Ao longo disto emergiram algumas iniciativas pontuais com a ação de ONGs em assessoria à produção de moradia, como o caso do Mutirão 50 e do Bonsucesso, que se apresentam como excepcionalidades pela qualidade de seus processos em meio a um “mar de mutirões”<sup>13</sup> produzidos pelo poder público.

O terceiro e mais recente período identificado nesta pesquisa se caracteriza pela chegada também à prefeitura do Partido dos Trabalhadores, com incorporação de profissionais e lideranças de movimentos sociais em seus quadros técnicos. Durante este período, a produção de moradia com assessoria foi praticamente inexistente, e a atuação do Estado é marcada pela dissociação entre as políticas urbanas e habitacionais. Houve ainda neste período uma renovação de movimentos sociais e assessorias.

# Remoções e Resistências

## Estruturação da Fortaleza MetrÓpole

Assim como outras grandes cidades brasileiras, Fortaleza passou por um intenso crescimento demográfico durante a segunda metade do século XX. Segundo Costa e Amora (2015), este crescimento começou ainda na década de 1920, em um período em que a região tinha uma economia baseada no setor agropecuário. A partir da década de 40, com a construção do Porto do Mucuripe, Fortaleza começou a se destacar como importante ponto de exportação devido a sua localização geográfica estratégica, próxima aos países do hemisfério norte.

14 Destaca-se Plano de 1963 de Hélio Modesto para a cidade de Fortaleza, que estabelecia a valorização das áreas centrais com seu embelezamento e a expansão da cidade através dos novos eixos viários.

Paralelamente a isso, ampliaram-se os fluxos migratórios da população pobre do interior que fugia das secas em busca de melhores condições de vida. Destaque para as secas de 1951 e 1958 que resultaram em um crescimento de 90,5% do número de habitantes na capital apenas entre a década de 50-60 (COSTA e AMORA, 2015).

A população que chegou na cidade, sem ter condições de acessar a moradia formal, ocupou de forma irregular terrenos públicos ou privados que até então tinham baixo valor imobiliário, como dunas, margens de recursos hídricos e beira de trilhos. Assim, cresceram e se consolidaram as primeiras grandes favelas de Fortaleza, como o Pirambu, Serviluz e Lagamar, que se localizam em áreas que estavam até então nas franjas do centro urbano de Fortaleza, geralmente próximo a locais de trabalho, como o Centro, o Porto e o então polo industrial da Avenida Francisco Sá (MÁXIMO, 2012; BRASI, 2020).

Antes do BNH, o poder público local quase não interviu na questão habitacional para a população de mais baixa renda, praticamente restringindo-se a ações pontuais de produção de moradia para empregados formais e práticas de remoção de favelas. Durante o século XX o planejamento urbano que passou a ser construído na cidade teve como principais focos o embelezamento da cidade e sua expansão por meio de grandes eixos viários que ligam importantes centralidades da área, como Messejana, Parangaba e os municípios vizinhos como Caucaia e o recém criado Polo Industrial de Maracanaú (década de 60)<sup>14</sup>.

Esta lógica foi fortalecida na década de 70, com a criação da Região Metropolitana de Fortaleza, a elaboração de seu Plano de Desenvolvimento Integrado (Plandirf) e a atuação da SUDENE pela industrialização da região Nordeste. Tudo isso acirrou o processo de remoção das favelas mais centrais. O reassentamento era feito nos extremos dos eixos de expansão da cidade, sob o pretexto de futuro crescimento, apesar de que naquele momento eram extremamente precários de infraestrutura urbana para receber tal contingente de pessoas (MÁXIMO, 2012; BRASI, 2020).

Enquanto isso, as classes média e alta se deslocaram em direção ao leste do centro da cidade, se beneficiando de obras como a construção da Avenida Beira-Mar. Os acumuladores de grandes capitais da cidade também exerceram influência sobre este modelo de expansão excludente da cidade, já que os terrenos vazios contidos entre o fim da malha e os loteamentos periféricos foram gradualmente valorizados com implantação de serviços e equipamentos urbanos (SILVA, 1993).

Como resposta a todo esse contexto, emergiram ainda no final da década de 50 os primeiros movimentos sociais da cidade, que pautavam, principalmente, a questão habitacional e a permanência no território. Estes movimentos tinham suas raízes no trabalho da Igreja Católica, que exercia um importante papel nas favelas ao levar o debate sobre o dever do Estado de bem-estar social em garantir os direitos da população mais pobre (SILVA, 1993).

Importante destacar que mesmo com os esforços das políticas públicas no sentido da industrialização, Fortaleza tinha sua economia baseada em um ainda fraco setor de serviços, dentre eles aqueles ligados ao funcionalismo público, assim

O grande volume de migrantes que para ela se dirige, permanece desempregado durante muito tempo. Ficam assim submetidos ao subemprego com baixíssima remuneração devido à grande rotatividade de força de trabalho, provocando constantemente o rebaixamento de seu preço. A estrutura administrativa por sua vez, manipulada pelas classes dominantes assume uma postura paternalista em todo o Ceará, como também em Fortaleza, no fornecimento de empregos. Com função empregadora, as vagas e a capacidade de oferecer os empregos ficam nas mãos dos políticos, que, num jogo de barganha, estabelecem vínculos muito fortes entre o emprego conseguido e a dependência do novo funcionário ao político “empregador.” (SILVA, 1993, p. 82 e 83)

Com a chegada do regime militar, e conseqüentemente da forte repressão política, houve um sufocamento dos movimentos sociais. Ao longo do processo de redemocratização, estes conseguiram ainda algumas conquistas, mas aqueles que mantiveram uma boa relação com os poderes políticos locais alcançaram uma maior atenção das políticas públicas (SILVA, 1993).

Todos esses fatos explicam a formação de um território extremamente desigual, onde é possível identificar

a existência de no mínimo “duas” ou “mais” cidades no contexto urbano de Fortaleza. Essas “cidades” coexistem numa totalidade, sendo a dualidade quase imperceptível ao observador comum. Como um todo a cidade é deficitária quanto à infra-estrutura de equipamentos e de serviços, como o trabalho demonstrou, porém, existe “cidade” ou “cidades” de forma que aqueles espaços privilegiados constituem a cidade em si, enquanto que parte substancial da malha urbana, a propulsora da “cidade em si”, não possui características que possam transformá-la em cidade.” (SILVA, 1993, p. 166)

### **A atuação do poder público municipal através da FSSF**

No contexto dos planos de desenvolvimento para a cidade, foi criada em 1963 a Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF), órgão da prefeitura municipal que deveria se encarregar da questão habitacional na cidade. Com a chegada do regime militar e a criação do Banco Nacional de Habitação em 1964, a Fundação se tornou o principal órgão municipal executor da política do Sistema Financeiro de Habitação.

Em 1966, foi construído o Conjunto Habitacional Santa Luzia do Cocó, situado no setor centro-leste da cidade. Porém, “a maioria dos seus beneficiários foram os funcionários públicos do Município e do Estado, que tinham maior poder de compra e mais estabilidade financeira” (ARAGÃO 2010 apud BRASIL, 2020, p.102). Dentre as primeiras ações da FSSF tem-se também a colaboração na construção por mutirão do Conjunto Ajuda Mútua, ainda no início da década de 60, que será tratado mais à frente.

As ações que seguiram foram fruto de grandes obras, como a construção do Terminal Rodoviário João Tomé, inaugurado em 1973, e a abertura da Avenida Leste-Oeste. A construção da Rodoviária, assim como a abertura de vias para facilitar o seu acesso, implicaram na remoção da favela do Trilho I e o reassentamento de seus moradores no Conjunto Alvorada, localizado no setor centro-leste de Fortaleza.

Já o projeto de construção da Avenida Leste-Oeste, ligando a zona portuária do Mucuripe à zona industrial da Barra do Ceará - os dois limites extremos ao norte da capital cearense -, levou a remoção de outras favelas que estavam localizadas ao longo do

trecho da avenida, como parte do bairro Pirambu e do Arraial Moura Brasil, áreas próximos à zona central de Fortaleza e tradicionalmente ocupadas por uma população de baixa renda. Grande parte da população moradora desses núcleos foi reassentada no Conjunto Marechal Rondon, localizado a aproximadamente 14 quilômetros de distância do centro da capital, já nos limites do município de Caucaia, integrante da Região Metropolitana de Fortaleza. (MÁXIMO, 2012, p. 177)

Assim, a atuação da FSSF foi marcada pela lógica de reassentamento periférico da população mais pobre em áreas precárias da cidade, mantendo ainda

um caráter assistencialista, e estavam intimamente ligadas às grandes transformações urbanas que a cidade vinha passando por causa das obras de estruturação viária promovidas pelo governo estadual, sobretudo as que envolviam o desfavelamento. (BRASIL, 2020, p.101)

O Marechal Rondon foi, desses reassentamentos descritos, um conjunto formado por lotes precariamente urbanizados, onde foram reassentadas as famílias removidas da faixa litorânea. Os lotes eram financiados pelas famílias que geralmente utilizavam o valor da indenização paga a elas para quitar o financiamento. Com pouquíssimos serviços disponíveis no local, à época, e grande distância do centro da cidade, a vida das famílias que para ali se mudaram se tornou mais dificultada, tendo estas ainda que ser responsáveis pelas construções de suas próprias casas. Neste local, que quase vinte anos depois, se implementou o Mutirão 50, como veremos mais à frente.

Reforçando a lógica de atuação da FSSF, a entidade buscou implementar um Programa Integrado de Desfavelamento. Assim, em 1973, foi elaborado o primeiro censo de favelas da cidade, que levantou um total de 81 comunidades, “onde viviam mais de 205 mil pessoas, correspondendo a cerca de 20% da população do município.” (PEQUENO e FREITAS, 2012, p.487)

Este plano traçava a erradicação total de 32 favelas, onde viviam cerca de 14.500 pessoas e previa que outras 49 “seriam alvo de programas de renovação e remanejamento, observando-se a possibilidade de permanência desde que houvesse ações de recuperação e remanejamento das unidades subnormais” (Fortaleza 1973 apud PEQUENO e FREITAS, 2012, p. 487).



O que aconteceu na verdade foi que o plano se limitou à remoção de algumas poucas favelas das áreas mais centrais. As famílias dessas favelas continuaram a ser reassentadas tanto no Marechal Rondon, quanto no Conjunto Palmeiras, localizado no extremo sul da cidade, sem que houvesse a devida construção de equipamentos sociais.

Estes conjuntos tiveram o financiamento do PROFILURB, programa que foi adotado pelo BNH na tentativa de incrementar seu atendimento à população de baixa renda (BRASIL, 2020). Este fator, juntamente com a resistência que os movimentos vinham fazendo ao modus operandi da FSSF, fizeram com que, no final da década de 70 e início de 80, principalmente com a chegada do PROMORAR e da PROAFA, as intervenções em favelas em Fortaleza começassem a ter menos foco em remoção.

### **A atuação do poder público estadual em Fortaleza: a COHAB-CE e a PROAFA**

Antes da implementação do BNH, as ações de produção de moradia em Fortaleza eram pontuais e voltadas prioritariamente à parcela da população assalariada. Em paralelo à atuação da FSSF no município, houve no âmbito do governo estadual a atuação da COHAB como órgão responsável pela implementação dos programas do BNH no estado do Ceará.

Inicialmente, os empreendimentos produzidos pela COHAB-CE foram mais voltados à população entre 3 a 6 salários mínimos, e se constituíram de conjuntos com apenas algumas centenas de unidades. Contudo, a partir da década de 70, a COHAB-CE passou a ser responsável pela construção de grandes conjuntos habitacionais em Fortaleza e na sua região metropolitana, como o Conjunto José Walter e o Conjunto Ceará.

Estes conjuntos se caracterizam pela sua grande dimensão, projetados para abrigar dezenas de milhares de habitantes. Considerando todos os 7 conjuntos habitacionais de Fortaleza que foram feitos pela COHAB e financiados pelo BNH, somam-se 18.756 unidades (MÁXIMO, 2012; BRASIL, 2020).

Como se verifica, estes conjuntos habitacionais eram verdadeiras cidades, justificando inclusive o fato de que a maioria deles se transformou posteriormente em bairros. Essa enorme população precisava dos atributos de uma cidade para ter uma qualidade de vida minimamente aceitável. Por isso estava prevista nos planos

e projetos desses conjuntos a implementação dos equipamentos e serviços públicos, como escolas, postos de saúde, delegacias, centros sociais urbanos, áreas para o lazer e esporte, e alguns espaços destinados para o comércio. Muito embora esses equipamentos estivessem previstos, muitos deles demoraram anos para funcionar e, em alguns casos, jamais desenvolveram suas funções. De um modo geral, a infraestrutura era muito precária ou inexistente quanto a iluminação pública, pavimentação das ruas, abastecimento de água, transportes etc. (BRASIL, 2020, p.112)

Contudo, estes conjuntos foram construídos em grandes glebas na periferia da cidade, ou mesmo nos municípios vizinhos, sobretudo em Caucaia e Maracanaú. Isto colaborou para a expansão do processo de favelização em direção ao setor sudoeste da cidade. Diferentemente dessas novas periferias que surgiram, a população efetivamente atendida pelos grandes conjuntos do BNH era de uma faixa de renda média. Portanto, durante o BNH, a COHAB pouco atendeu a população de baixa renda.

Somente a partir da criação do PROMORAR, em 1979, que a atuação do Governo do Estado no Ceará na produção habitacional de Fortaleza começou a sofrer mudanças. Isto se deu porque, diferentemente dos outros estados, foi criado um novo órgão para a gestão do programa na região metropolitana da capital, a PROAFA (Fundação Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza).

Há de ressaltar que a criação de uma instituição especificamente para administrar os recursos do BNH através do Promorar decorreu, em grande parte, do prestígio pessoal que Virgílio Távora possuía naquele momento com figuras políticas de atuação nacional, dentre as quais Mário Andreazza, então Ministro do Interior. Entre eles haviam interesses convergentes, notadamente no que se refere a pretensões para ocupação de cargos políticos de maior escala. E é por conta disso que a Proafa e suas ações de assistência social – nas quais a moradia estava incluída e tinha destaque importante – funcionaram como instrumentos de aproximação do Estado com parcela da população urbana que habitava áreas precárias(...). O suporte político ofertado pelo então governador Virgílio Távora funcionou como base local para a possível candidatura de Mario Andreazza para a presidência da república e resultou na convergência de um montante considerá-

vel de recursos federais para a execução do Promorar no estado.  
(MÁXIMO, 2012, p. 138)

Assim, o interesse nacional, que tentou demonstrar que a política do SFH/BNH voltaria agora os olhos para as populações de baixa renda, encontrou no Ceará um importante aliado para sua execução. A primeira dama Luíza Távora cumpriu um importante papel nesta articulação política com as comunidades atendidas pela PROAFA, figura representativa das políticas sociais do governo, fazia falsas promessas às comunidades de que o financiamento das casas seria pago posteriormente pelo governo (BRAGA, 1995).

Em termos da participação popular, que o programa também propagandeou, a atuação da PROAFA não se diferenciou muito do que foi realizado no resto do Brasil. Seguindo critérios próprios, a fundação elaborava os projetos a portas fechadas, as reuniões com as comunidades tinham um caráter muito mais informativo e de convencimento para que a população aceitasse as propostas (BRAGA, 1995).

Apesar disto, o PROMORAR foi importante simbolicamente como um marco na transição das políticas habitacionais, pois foi o primeiro programa nacional que determinava a urbanização de favelas em detrimento da erradicação, reconhecendo os danos sociais da remoção. Em relação a sua produção quantitativa, esta foi bastante inexpressiva se comparada à demanda da época, além de não ter sido suficiente para reverter o quadro de maior investimento do BNH para as camadas de renda média e alta.

### **Movimentos populares e assessorias pioneiras em Fortaleza**

O cenário de expansão das favelas na cidade e ineficácia do poder público em atender a suas demandas fez com que os movimentos sociais passassem também a se organizar na luta por direitos sociais. Os movimentos que se proliferaram, principalmente no final da década de 70 e começo de 80, a partir do início do processo de redemocratização, passando a se organizar por melhoramentos em seus bairros, que para além da construção de moradia, necessitavam de saneamento e equipamentos públicos de saúde e educação (SILVA, 1993).

Estes movimentos eram numerosos e plurais, assim, algumas experiências serão aqui destacadas pela representatividade que tiveram e por terem se constituído como mar-

15 Este nome é utilizado por Máximo (2012) em sua dissertação de mestrado, contudo, analisando a entrevista realizada pelo autor com o arquiteto Marrocos Aragão, este se refere a este conjunto com o nome de “Novo Japão” que seria uma referência ao nome de uma praia do Rio de Janeiro.

16 Companhia de Habitação do Estado do Ceará.

cos para os movimentos populares em Fortaleza sobre a questão da moradia, além de sua contribuição para a formação de assessorias a estes movimentos. Um dos exemplos mais referenciados entre pesquisas aconteceu ainda no início da década de 60, no bairro do Pirambu.

Este bairro, que assistiu a um grande crescimento populacional principalmente a partir do final da década de 50, devido à seca de 58, foi construído de forma solidária por migrantes que vinham do interior e que traziam a prática do mutirão para a cidade (BARREIRA, 1992). Somou-se a esta solidariedade entre os moradores a atuação da Igreja Católica no território, sobretudo a partir da figura do Padre Hélio Campos, que teve um importante papel na realização de trabalhos sociais de formação e assistência na área.

O grande marco dessa organização comunitária em parceria com a igreja se deu quando, no dia 1º de janeiro de 1962, cerca de 20.000 pessoas caminharam em direção ao centro da cidade. O episódio ficou conhecido como a Marcha do Pirambu. Os moradores demandavam melhorias para o bairro e, principalmente, o acesso e regularização da terra que ocupavam, pois eram sistematicamente ameaçados de remoção (BARREIRA, 1992).

A Marcha ganhou grande repercussão, até mesmo nacional, e teve como grande conquista a doação, por parte do Governo Federal de João Goulart, de terras para que as famílias pudessem construir sua moradia. A partir da conquista do terreno se deu a construção do conjunto chamado Ajuda Mútua<sup>15</sup> (MÁXIMO, 2012), que foi “viabilizado por intermédios da parceria entre o Governo do Estado e do Município, pelos seus órgãos CHCE<sup>16</sup> e FSSF, isto é, antes do BNH” (BRASIL, 2020, p.127), com forte apoio da igreja e por meio de construção por mutirão dos próprios moradores.

O conjunto, de 128 casas, contou com espaços públicos, além da construção da escola Hélio Campos, que se encontra em funcionamento até hoje. Este parece ter sido o primeiro mutirão organizado com o apoio de entidades e em parceria com o poder público para a construção de moradia em Fortaleza.

A realização deste conjunto foi importante para a história dos movimentos populares em Fortaleza por seu caráter pioneiro na conquista de desapropriação das terras e na forte ligação com a Igreja Católica, que viria a desempenhar um papel muito importante nas décadas seguintes de assessoria comunitária em vários bairros (BARREIRA, 1992).

Contudo, ainda é difícil achar pesquisas no campo da Arquitetura e Urbanismo sobre a construção do Conjunto Ajuda Mútua, sendo os desdobramentos da Marcha do Pirambu mais explorados a partir de pesquisas sobre a atuação da igreja e nos estudos sobre movimentos sociais.

Outro importante evento que marcou a história dos movimentos populares em Fortaleza se deu em torno da resistência ao processo de remoção da favela da José Bastos. Uma comunidade que durou apenas 7 meses, mas que conseguiu interferir nas ações do Estado determinadas para aquela população, conquistando a construção de suas moradias a partir do embate com o governo, dando origem ao Conjunto São Miguel, na divisa entre Fortaleza e Caucaia.

A ocupação da Favela José Bastos se iniciou em setembro de 1978 com alguns barracos e, dentro de algumas semanas, já contava com uma população estimada em alguns milhares de habitantes. O terreno ocupado, localizado na avenida homônima, era de propriedade privada, e, no mês seguinte à ocupação, teve forte represália a partir de um corretor imobiliário que dizia representar as proprietárias do imóvel, fazendo ameaças constantes e violentas à população que ali passou a residir. (BARROS, 2018)

A resistência dos moradores despertou na época o apoio de diversas entidades da cidade, como a Igreja Católica, políticos progressistas e alguns estudantes e profissionais autônomos. Essas entidades foram fundamentais na mobilização e no fortalecimento da resistência dos moradores.

A Favela José Bastos foi palco de muitos conflitos, que ganharam grande repercussão na mídia devido à organização dos moradores e o apoio de muitas entidades. Dentre os diversos episódios violentos, destacou-se um confronto que aconteceu no dia 26 de dezembro de 1978, quando um policial e um morador foram baleados, onde este, um importante representante da ocupação, ficou paralisado devido aos ferimentos do ocorrido (BARROS, 2018).

A primeira alternativa dada aos moradores por parte do poder público partiu da FSSF, o qual propôs o reassentamento das famílias no Conjunto Palmeiras, e que pela grande distância e precariedade do local, foi muito rejeitado pelos habitantes. “Dadas à rejeição ao Conjunto Palmeiras e a pouca influência da FSSF na José Bastos, a Prefeitura de Fortaleza reconheceu que não conseguiria “removê-la” e entregou a responsabilidade ao Governo do Estado” (BARROS, 2018, p.59). Assim, Luiza Távora passou a ter um papel central na resolução do caso, atuando, mesmo antes de se tornar oficialmente primeira-dama, como mediadora do conflito em prol da remoção.



**Figura 7** - Notícia sobre o conflito da Favela José Bastos no jornal Correio do Ceará.

**Fonte:** Imagem disponibilizada por Angerlândia da Costa Barros.

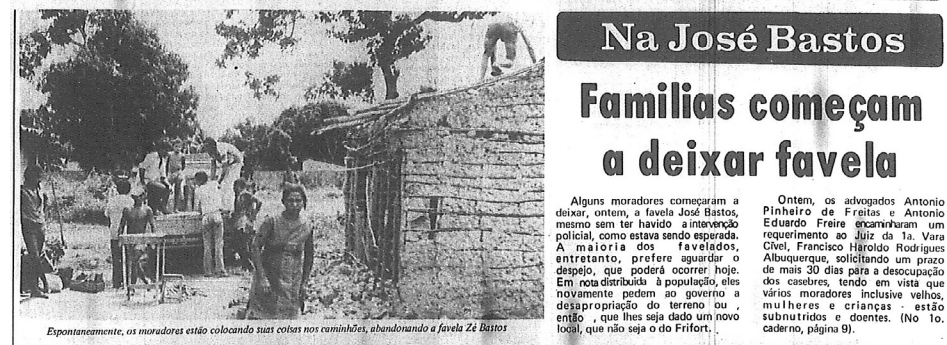


**Figura 8** - Matéria do jornal O Povo sobre a construção das casas para as famílias da antiga Favela José Bastos no Conjunto São Miguel.

**Fonte:** Imagem disponibilizada por Angerlândia da Costa Barros.

**Figura 9** - Matéria do jornal O Povo sobre a construção das casas para as famílias da antiga Favela José Bastos no Conjunto São Miguel.

**Fonte:** Imagem disponibilizada por Angerlândia da Costa Barros.



A grande dimensão que ganhou o caso e a pluralidade de forças políticas envolvidas fizeram com que, dentre os ocupantes da terra, surgissem posicionamentos diferentes, entre aqueles que queriam resistir até o final e permanecer no terreno e aqueles que estavam mais abertos ao diálogo para a formulação de uma alternativa em outro local.

Os que lutaram pela permanência foram fortalecidos pelos adiamentos de despejo conseguidos junto ao poder judiciário. Por outro lado, foi colocado pelo Estado a possibilidade da saída das famílias da José Bastos para a construção de suas moradias em um novo terreno que foi adquirido pelo poder público. Após os adiamentos, o juiz decretou que a reintegração de posse deveria ser cumprida em 24 de abril de 79. Assim, sem outra alternativa, os últimos moradores se mudaram para o Conjunto São Miguel (BARROS, 2018)

O conjunto foi construído por regime de mutirão e, diferentemente dos outros empreendimentos do Governo do Estado na época, as casas eram de taipa. Contou, em sua construção, com a assessoria de alguns mediadores que estavam presentes na resistência da Favela José Bastos, principalmente a Igreja Católica. Além disso, tinha certo apoio da primeira-dama Luiza Távora, que convocou “policiais para ajudar no levantamento das moradias, a doação de telhas e de outros materiais de construção, o fornecimento de alimentos e de carros-pipas, bem como os abrigos provisórios enquanto as moradias eram construídas.” (BARROS, 2018, p.73)

O caso da José Bastos repercutiu em diversos agentes na cidade,

O conflito obrigou o Governo do Estado a redefinir sua política habitacional, compreendendo que necessitava dar um tratamento mais adequado e cuidadoso à habitação popular. Com base no reconhecimento da questão como um ‘barril de pólvora, que poderia ganhar dimensões incontroláveis, a preocupação do Governo residia não só na proliferação de favelas na capital, mas, sobretudo, no crescimento e capacidade de articulação dos movimentos sociais e populares, atuando solidariamente em torno da questão. O conflito serviu de argumento para o Governo Estadual reivindicar junto ao Governo Federal o repasse de recursos financeiros para implementar o PROMORAR – Programa de Erradicação da Sub-habitação, em Fortaleza. (BRANDÃO, 2001, p. 152 e 153)

17 Inicialmente este movimento foi conhecido como Jornada de Luta Contra a Fome, tendo realizado um congresso em 1987, onde oficializou seu nome como União das Comunidades da Grande Fortaleza (UCGF). (FERNANDES e BARREIRA, 1991)

Além de influenciar o próprio poder público na criação da PROAFA, há também repercussão no campo da assessoria aos movimentos populares. É a partir de então que se consolidam as CEB's nas comunidades, quando "alguns religiosos e religiosas, padres, freiras e seminaristas a optarem por sair dos conventos e buscar uma experiência religiosa de inserção nas favelas, solidarizando-se com o drama vivido na periferia da Cidade." (BRANDÃO, 2001, p. 166).

No começo da década de 80, algumas ONGs também passaram a exercer um importante papel de assessoria aos movimentos. A Arquidiocese de Fortaleza criou o Centro de Defesa e Promoção de Direitos Humanos (CDPDH), que prestava assessoria jurídica a famílias ameaçadas de remoção. A FASE, que antes tinha seus trabalhos restritos às áreas rurais, passou a atuar também na capital, apoiando a organização de moradores em 3 bairros da cidade: Água Fria, Castelo Encantado e Conjunto Palmeiras (BRANDÃO, 2001).

Na esfera dos movimentos sociais o episódio vai ressonar de diferentes formas. Por um lado, ele expõe as divergências entre os movimentos populares, dando origem à União das Comunidades da Grande Fortaleza (UCGF) em 1979<sup>17</sup>, composta por militantes mais ligados ao então Partido Revolucionário Operário (PRO), que defenderam a resistência no terreno da José Bastos. De outra parte, o episódio suscitou

a necessidade de fortalecimento das lutas dos bairros no sentido de acumular conquistas, sobretudo em contraposição à política oficial de desfavelamento, situam no centro da discussão a proposta de criação de uma entidade única, onde fosse possível tratar-se das divergências internamente, sem enfraquecer a capacidade de conquistas frente aos governos municipal e estadual. (BRANDÃO, 2001, p. 156)

Assim, com o apoio da FASE e de outros grupos de assessoria, as diversas correntes de movimentos populares em Fortaleza se organizaram para a realização do I Congresso de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza. Tal congresso aconteceu em novembro de 1981, que tinha como objetivo a criação de uma Federação única que unificasse as entidades.

Desde o início a UCGF não demonstrou aderência à ideia da criação de uma Federação única por discordância sobre os métodos na tomada de decisões e estratégias políticas. Apesar disto, foi criada em 1982, ao fim do II Congresso, a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza.



Ao longo dos sucessivos congressos que ocorreram na década de 80, a UCGF passou a exercer um papel de oposição a FBBF pois condenavam a hegemonia que o PCdoB passou a ter sobre o movimento com as eleições das novas coordenações. Assim,

as disputas político-ideológicas entre esses dois segmentos do movimento popular se aprofundavam progressivamente. Nesse quadro, a estratégia das CEBs era de relativa neutralidade frente às disputas, ainda que, em várias lutas e mobilizações, tenham se articulado com alguns setores da União das Comunidade. (BRAGA, 1995, p. 144)

Dessa forma, o cenário dos movimentos populares durante a década de 80 em Fortaleza pode ser sistematizado em 4 eixos: a UCGF, que era mais ligada ao PT e sua ala mais radical, o PRO; a FBBF, que teve diferentes composições ao longo do tempo, mas mantém clara hegemonia do PCdoB; as CEBs, que atuavam com certa independência em diferentes comunidades e tinham ligações diversas; e outros movimentos autônomos, que poderiam tê-lo pela preferência da preservação de sua autonomia ou por serem grupos que tendiam a apoiar sempre quem está no poder, independente de orientação partidária.

Outro episódio de grande repercussão em Fortaleza, que culminou com a produção de novas unidades habitacionais, foi o conflito fundiário que ocorreu no Lagamar, durante os anos 80, quando o “Projeto Lagamar” pretendia remover alguns moradores da área para sua urbanização. Por meio da PROAFA foi construído o Conjunto Tancredo Neves ou Novo Lagamar que distava cerca de 1km da comunidade original.

Em 83, após uma temporada de chuva, muitas casas do Lagamar ficaram inundadas e famílias da comunidade ocuparam o Conjunto Tancredo Neves reivindicando sua entrada nas novas moradias. Ocorreu ainda uma segunda ocupação do conjunto, que, desta vez, teria sido realizada por famílias de outros locais da cidade. Tendo as famílias originárias do Lagamar sido mantidas no Tancredo Neves, as famílias da 2ª ocupação foram retiradas e reassentadas no Conjunto João Paulo II, no bairro Barroso (BRASIL, 2020).

O João Paulo II foi construído por mutirão, com financiamento do Programa João-de-Barro do BNH (BRASIL, 2020). Segundo Máximo (2012), este seria um primeiro mutirão realizado pelo governo do estado, por meio da PROAFA, que refletiria na política de produção de mutirões implementada posteriormente pela COHAB.

Segundo entrevista realizada por Máximo (2012) com antigo técnico que trabalhou na PROAFA e na COHAB, os processos de projeto destes mutirões tinham caráter participativo.

Não era aquela coisa que você chegava impondo nada não. E essa história de hoje em dia que alguns governos aí falam de projeto participativo, de discutir com a comunidade, isso daí sempre houve na PROAFA. Nunca ninguém chegou com o projeto pronto e dissemos: 'Pronto, a gente vai fazer isso daqui, e pronto e acabou-se!', (...) Sempre os projetos eram iniciados com reuniões preliminares com as comunidades. A gente chegava, se apresentava, e dizia qual seria o propósito do projeto. E aí na sequência era apresentado o projeto e a comunidade aprovava. Tudo era feito de comum acordo (PEREIRA, 2011 apud MÁXIMO, 2012, p. 144)

No João Paulo II houve o projeto do loteamento geral, tendo cada família um lote para si, mas os projetos de cada casa foram definidos a partir do canteiro.

O João Paulo II inovou pelo aspecto do mutirão. Trabalhou a comunidade toda (...). As pessoas construíam no fim de semana. Durante a semana elas pagavam outras pessoas pra construir. Normalmente era pra ser o próprio morador, como a grande maioria fez. E outra coisa que também foi diferente no João Paulo II, na primeira parte dele, não existia projeto pra casa. Tinham os projetos dos equipamentos: das escolas, da creche. Existia apenas o projeto da implantação, da urbanização, definindo onde iam ficar os lotes. Agora as casas, eram as pessoas que faziam do jeito que queriam. Chegou ao ponto de a gente [os técnicos da Proafa] projetar a casa na beira do lote. Casa por casa. Nós perguntávamos: 'Como é que o senhor quer a sua casa?'. As pessoas respondiam: 'Quero uma com dois quartos', ou então 'Quero uma com um quarto e um banheiro'. Esse era o mínimo que a pessoa podia adquirir, que era um vão, um compartimento, e um banheiro. E nesse sistema a gente chegou a fazer umas 340 casas. (PEREIRA, 2011 apud MÁXIMO, 2012, p. 144)

## Fim do BNH e novas estruturas dos agentes locais

Com o fim do BNH a política habitacional perdeu um importante órgão que centralizava e financiava a produção de moradias. Em consonância com o perfil da nova política conduzida na esfera federal por José Sarney, que sustentava um discurso de participação popular e incorporava entidades da sociedade civil na execução de programas, foi criado em 1987 o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais para o financiamento da produção habitacional (PNMH).

O programa foi implementado em Fortaleza a partir de uma sede regional da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) em parceria com os órgãos responsáveis locais. Importante ressaltar que o programa foi implementado na cidade de formas muito diferentes entre o município e o estado. Isto se dá pelo perfil político dos recém eleitos governantes, Maria Luiza (PT) na prefeitura e Tasso Jereissati (PMDB) no governo do estado.

A Prefeitura de Fortaleza teve em 1985 um resultado eleitoral muito surpreendente, tendo sido eleita Maria Luiza Fontenele (PT), contrariando as pesquisas eleitorais da época. Maria Luiza pertencia a ala mais radical do PT, o Partido Revolucionário Operário (PRO), e defendia uma gestão que deveria ser realizada junto com o povo, por meio de conselhos populares para gerir as políticas públicas (BRAGA, 1995). Contudo,

A atitude de independência dessa fração política frente à direção do PT local gerou, durante o governo de Maria Luíza, numerosos conflitos e atitudes consideradas de indisciplina partidária, o que levou a direção nacional do Partido a determinar, em 1988, a expulsão da prefeitura e outros militantes do PT. (BRAGA, 1995, p. 210)

Em relação a produção de novas unidades, mesmo antes do governo lançar o PNMH, a gestão de Maria Luiza lançou um programa municipal de Mutirões Habitacionais.

A solução encontrada inicialmente foi a construção de casas através de convênios com a Cáritas Arquidiocesana. Os primeiros mutirões da Prefeitura foram assim iniciados por volta de 1986 e 1987 em áreas onde as famílias tinham sido despejadas e permaneciam acampadas em barracas da Defesa Civil. Inaugurando o sistema de construção através de mutirões, foram construídos três conjuntos nos seguintes bairros: Maraponga, Bairro

Ellery e Goiabeiras. No convênio, a Prefeitura entrava com o terreno desapropriado, a infra-estrutura e todo o apoio técnico; a Cáritas, com recursos para o material, a organização da comunidade e o acompanhamento da obra; e as famílias, com a mão-de-obra. Ressalte-se que à época os mutirões, concebidos como um sistema de auto-ajuda, contavam aos domingos com o apoio da mão-de-obra de outras comunidades mobilizadas pelas CEBs. Essas foram as experiências que funcionaram como transição entre a política de desfavelamento e o Programa de Mutirões Habitacionais. (BRANDÃO, 2001, p. 124)

Com o lançamento do PNMH, a Prefeitura assinou convênio com a SEHAC para a construção de 10.000 novas unidades e encarregou a FSSF para a implementação da política. Contudo, esta só conseguiu efetivar até o fim da gestão menos de 3.000 UHs, tendo repassado ao governo do estado a responsabilidade de contruir as outras 7.000 (BRANDÃO, 2011).

A gestão de Maria Luiza teceu diversas críticas ao programa, como: a necessidade de formação de uma nova associação aos moldes da SCH, o trabalho não remunerado dos mutirantes, o tamanho diminuto das casas devido ao baixo recurso e a necessidade de pagamento de 10% de um salário mínimo durante cinco anos por parte das famílias (BRAGA, 1995).

Para tentar contornar esses problemas no programa, a gestão acabava por fazer algumas mudanças que dificultavam o diálogo com a SEAC. Por isso poucas unidades foram realizadas se comparadas com o previsto. Uma dessas mudanças foi a gestão dos recursos financeiros para o material de construção. De acordo com as normas do PNMH, isto deveria ser responsabilidade de cada SCH, porém, quem fazia a pesquisa de preços e a compra eram os técnicos da prefeitura, que posteriormente convocavam os responsáveis pela SCH para assinar os documentos (BRAGA, 1995).

Esta postura incomodou algumas camadas do movimento popular e do próprio Partido dos Trabalhadores, que não concordavam com a forma de como a gestão vinha se dando. Havia também a acusação de favorecimento de entidades ligadas aos grupos políticos de apoio da prefeita, como a UCGF e algumas CEBs (BRAGA, 1995). Com objetivos de tentar efetivar seus projetos, a gestão passou a buscar financiamento por fora do PNMH, procurando apoio internacional e ONGs estrangeiras que pudessem subsidiar as ações da prefeitura. Aparentemente, é assim que a gestão do PT tem contato com o GRET e se daria a constituição do projeto do Mutirão 50.

Uma alternativa buscada, pela PMF, face à limitação de recursos foi a elaboração de propostas de projetos a serem financiados pelo Governo Federal e por agências internacionais. A FSSF, por exemplo, elaborou no 1º ano de governo 62 projetos sociais dos quais apenas 20 foram aprovados. (Jornal FSSF, 1987 apud FERNANDES e BARREIRA, 1991, p. 120)

No âmbito estadual, eleito com o programa de governo intitulado “Plano de Mudanças”, Tasso visava reformar a estrutura administrativa do estado, tendo dentre suas principais diretrizes a eliminação do clientelismo político e a ampliação da participação popular nas ações do Governo. Este discurso seduziu parte de movimentos populares, como a FBFF, que apoiou a campanha e durante o mandato manteve estreitos laços com a gestão pública estadual.

Apesar do discurso, a postura do governador estava muito mais alinhada com o ideário neoliberal que ganhava força em todo mundo. A prática desta inclusão dos movimentos nas políticas públicas desvelou as intenções ocultas de suas estratégias, servindo para ganhar apoio entre as bases e minimizar os conflitos, além de transferir para as organizações populares o ônus de administrar a escassez (BRAGA, 1995).

Aproveitando-se do PNMH, Tasso extinguiu a antiga PROAFA, já que era um símbolo do clientelismo o qual ele dizia combater, e atribuiu à COHAB-CE e à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU) o papel de implementar o PNMH no estado. Em Fortaleza, o estado foi responsável pela construção da grande maioria das casas em mutirão pelo programa se comparado à gestão municipal, apesar de que esta produção ficou ainda muito longe da demanda da época.

A gestão de Maria Luiza, ocorrida durante período de baixa autonomia financeira do município, teve grandes dificuldades de implementar seus projetos e encontrou forte oposição de movimentos e políticos ligados a Tasso. Assim, a prefeita não se reelege para o mandato de 1989, sendo Ciro Gomes, candidato de Tasso, eleito para prefeito.

Em 1990 Ciro deixaria a prefeitura para concorrer a Governador do Estado pelo PSDB, deixando na prefeitura Juraci Magalhães do PMDB. Devido a má visão popular que o PT teve pela gestão de Maria Luiza, o partido só voltaria a ter vitórias significativas no executivo com Luizianne, em 2004. Durante toda a década de 90 e início dos anos 2000, a prefeitura é comandada pelo PMDB e o Governo do Estado pelo PSDB, com alternância de candidatos. É nesse cenário que se insere o próximo período da política habitacional aqui delineado.

## A “dança das cadeiras” e o “mar de mutirões”

### Favelização em Fortaleza na década de 90 e nova capital do turismo

No início da década de 90, Fortaleza apresentava um estado de alta favelização da cidade, que aumentou devido à crise financeira do período, com altos índices de inflação, o que agravava o estado de subemprego da população mais pobre. Com a saída de Sarney da presidência, o PNMH foi extinto, o que dificultou a continuidade das ações de produção de moradia.

O processo de expansão das favelas neste período continuou e foi acompanhado pela implementação de grandes projetos em Fortaleza, que agora tinham um caráter mais forte de tentar promover a cidade enquanto um polo de turismo. Esta concepção se fortaleceu a partir da eleição de Tasso Jereissati para governador, que passou a gerir o estado sob um tripé de desenvolvimento econômico baseado no agronegócio, no deslocamento da industrialização para o interior, e o fortalecimento de Fortaleza como polo turístico.

No âmbito municipal este ideário vai se concretizar principalmente durante a gestão de Juraci Magalhães na prefeitura. Os projetos de urbanização e produção de moradia se vincularão aos interesses das lideranças empresariais ligadas ao Centro Industrial do Ceará (CIC) de valorização turística das áreas mais nobres, acirrando as desigualdades sócio-espaciais na cidade.

Em paralelo, as políticas de produção habitacional por mutirões vão seguir pelos governos locais até serem praticamente extintas no final da década. Em meio a este quadro “dá-se o início das ações das organizações não governamentais voltadas ao problema da moradia, as quais, para além de difundir as práticas de mutirão, passam a visibilizar o drama das áreas de risco.” (PEQUENO, 2019, p.84)

O primeiro esforço das ONGs no sentido da visibilização dos problemas das áreas de risco se deu por iniciativa do CDPDH, que, ainda em 1986, fez um diagnóstico de 45 áreas em Fortaleza, onde viviam 4.287 pessoas. Este estudo deu base para que, em 1991, a COHAB realizasse um levantamento dos assentamentos precários da cidade, sendo identificados 355 assentamentos precários, onde viviam mais de 108 mil famílias.

## As políticas habitacionais locais na década de 90

Este período é marcado pela “dança de cadeiras” pelo qual passou a questão habitacional nas esferas estadual e municipal e pelo sucateamento das entidades públicas que tratavam da moradia. No âmbito municipal, ainda antes de deixar a prefeitura para disputar as eleições para o governo do Estado, Ciro Gomes tomou três importantes medidas no campo da habitação.

As duas primeiras tratavam da aprovação das leis que criaram e regulamentavam o chamado Fundo de Terras do município, que tinha como objetivo a reserva de terrenos públicos para a produção de habitação de interesse social. A captação dessas terras foi realizada ao exigir que os novos parcelamentos de solo doassem um percentual de até 10% de sua área para o Fundo de Terras.

Contudo, no que se refere à garantia de terrenos localizados em áreas com oferta de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, a mesma lei permitiu que a doação pudesse ser feita em outro local a escolha da prefeitura, desde que o terreno possuísse o mesmo valor e permitisse a implantação de programa igual ao previsto no terreno original (FORTALEZA, 1989b), o que acabou levando à doação de terrenos na periferia de Fortaleza, distantes das áreas de origem dos parcelamentos. (MOURA, 2017, p.42)

A terceira medida foi a extinção da antiga FSSF, ainda em 1989, e a criação da Comissão para Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana (COMHAB), que era subordinada ao gabinete do prefeito. Em 1990, o prefeito Juraci Magalhães, que assumiu como vice de Ciro, criou a Secretaria de Trabalho e Ação Social (Setas), “com a missão de atuar tanto na geração de emprego e renda, como na política habitacional do município”. (BRASIL, 2020, p.155). Já a gestão do Fundo de Terras ficou sob a responsabilidade do Instituto de Planejamento do Município (IPLAM).

A extinção da FSSF com a criação da COMHAB tinha como justificativa o caráter assistencialista e clientelista que predominava anteriormente na Fundação, contudo estes hábitos permaneceram no novo órgão. Na prática, foram os técnicos da antiga FSSF que compuseram a maior parte dos cargos na COMHAB, que inclusive eram bastante escassos (PEQUENO, 2011 apud MÁXIMO, 2012). Assim, as ações da COMHAB se mantiveram extremamente restritas,

18 Informação gerada a partir de entrevista realizado por Máximo(2012) com Renato Pequeno em 2011.

através da construção de pequenos conjuntos habitacionais sob o regime de mutirão. Tais ações, distribuídas em várias partes da cidade, até mesmo pelo porte reduzido, sustentavam ainda um regime clientelista baseado na oferta de moradias populares e que garantia a eleição de pessoas ligadas à Comissão. (MÁXIMO, 2012, p. 171)

Esta situação só se modificou durante a implementação do Programa Pró-Renda em Fortaleza, sob o qual o COMHAB tinha responsabilidade conjunta de implementação. Este programa se tratava de uma cooperação internacional entre Brasil e Alemanha por meio de uma organização chamada GTZ. Segundo Máximo (2012), Fortaleza foi uma das cidades escolhidas pelo programa pela boa relação que existia entre os governos federal e estadual e pelo alto número de favelas na cidade.

O Programa, que teve o início de sua implantação em 1991, seguiu diretrizes de participação popular e era dividido em duas fases. A primeira era uma etapa de planejamento de cada ação, para que em seguida fossem realizadas obras de produção habitacional e urbanização de favelas, provendo saneamento ambiental, obras de infraestrutura e construção da sede da associação de moradores. O Pró-Renda teve um baixo impacto em termos quantitativos, pois atuou apenas em 5 áreas que seriam representativas do universo de favelas em Fortaleza: Couto Fernandes, Lua, Fumaça, Pirambu e Conjunto Palmeiras. Contudo,

Nesse momento, há uma mudança na forma de atuar da COMHAB, já que está presente o olhar estrangeiro e o controle externo dos recursos. A Comissão passa a ter uma responsabilidade perante um projeto de cooperação internacional, restringindo a sua liberdade de atuação. Se as outras ações desenvolvidas pela COMHAB estavam vinculadas a interesses políticos e critérios assistencialistas, haveria agora a necessidade de seguir os procedimentos estabelecidos pelo Pró-Renda Urbano. (MÁXIMO, 2012, p. 171)<sup>18</sup>

Em paralelo às ações pulverizadas de mutirões habitacionais conduzidos pela COMHAB em Fortaleza, houve, a partir do PAIH, a implementação de grandes conjuntos de casas do tipo embrião construídas por empresas privadas. Um grande exemplo é o Conjunto São Cristóvão, onde foram construídas 3590 casas, com 24 m<sup>2</sup>, com baixíssima qualidade de acabamento e com o entorno em péssimas condições



de urbanização. Destaca-se também a distância de 14 km do centro da cidade para o São Cristóvão, além de sua proximidade ao Conjunto Palmeiras, desvelando a continuidade da prática de construção de grandes conjuntos periféricos da época do BNH (MÁXIMO, 2012; MOURA, 2017; BRASIL, 2020).

Após a gestão de Cambraia, seu apoiador Juraci Magalhães volta à prefeitura em 97, quando é realizada outra reforma administrativa, extinguindo o IPLAM e dando origem a seis Secretarias Executivas Regionais (SERs)

com o intuito de descentralizar a administração da cidade que passava por um período de intenso crescimento populacional, tornando-a mais eficiente. O que se verificou na prática, entretanto, foi a fragmentação administrativa, com ações pontuais e desconectadas de um planejamento urbano geral para a cidade, muitas vezes atendendo as demandas de apadrinhados políticos. As SERs tiveram sob sua administração direta cerca de 95% do orçamento do município no início de suas atividades, mas foram perdendo gradativamente força política e recursos orçamentários. Em relação a política habitacional, Juraci continua a produção de moradias em regime de mutirão de forma pontual e pulverizada na cidade, mas ainda permanece a localização periférica como característica predominante e clientelismo das ações. (BRASIL, 2020, p.160)

Durante as duas últimas gestões consecutivas de Juraci, entre 1997 e 2004, os mutirões habitacionais foram progressivamente extintos. Foi implementado o Programa Casa Vendida, que consistia na construção de pequenas casas a serem financiadas para compra com prestações de baixo valor (BRASIL, 2020). Em paralelo, a Prefeitura passa a se responsabilizar também pela implementação do Pró-Moradia em Fortaleza, desenvolvida pela então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF) em parceria com as Secretarias Regionais.

Entre 1998 e 2004, a prefeitura produziu por meio do Pró-Moradia 6.152 unidades habitacionais em conjunto localizados em diferentes periferias da cidade. “A atuação das Regionais na implementação do Pró-moradia não escapou das práticas clientelistas. Seus respectivos secretários tornaram-se alvo de diversas acusações de uso dos programas habitacionais para se elegerem vereadores.”<sup>19</sup> (MOURA, 2017, p .51)

19 Moura (2017) destaca o caso da então vereadora Nelba Fortaleza “acusada de distribuir apartamentos no conjunto Tatumundê em troca de votos, inclusive para funcionários da Secretaria Executiva Regional que ela comandava, a SER-V” (MOURA, 2017, p. 51) entre outros casos que vieram a público em jornais da época (O POVO, 2004b, 2004c; DIÁRIO DO NORDESTE, 2004 apud MOURA, 2017)

20 O Programa recebe o acréscimo no nome a partir de 1999, quando passa contar também com empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O Programa Habitar Brasil, agora Programa Habitat Brasil/BID<sup>20</sup> (PHBB), que tinha como um de seus eixos o fomento aos órgãos municipais de planejamento urbano e habitação, teve seu contrato assinado com a Prefeitura de Fortaleza apenas em 1999. Como entidade que receberia os recursos para apoio ao desenvolvimento institucional foi escolhida a COMHAB. Para o recebimento dos recursos do PHBB, que financiava a urbanização de favelas, existia a necessidade de elaboração de um plano com um diagnóstico da situação local. Assim foi elaborado o Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS). Porém,

Ao invés de realizar um diagnóstico abrangente sobre a questão habitacional em Fortaleza, a equipe de elaboração do PEMAS aproveitou-se de levantamentos, como o Dossiê das Áreas de Risco da Zona Periférica de Fortaleza e o Manual da Miséria em Áreas de Risco, realizados por instituições do terceiro setor, como o Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza (CDPDH), no âmbito do Fórum das Áreas de Risco. Desta forma, o PEMAS apresentou um mapeamento de 79 áreas de risco existentes no município, bem como uma hierarquização destas. (MOURA, 2017, p. 53 e 54)

Apesar da elaboração do PEMAS e dos recursos disponibilizados pelo PHBB, a prefeitura preferiu adotar uma lógica de contratação de empresas privadas para desenvolvimento de ações. “A PMF não soube aproveitar o que o PHBB oferecia, assim como a COMHAB nunca se demonstrou capaz e interessada em assumir realmente o problema.” (PEQUENO, 2011 apud MOURA, 2017)

Além do interesse, a COMHAB tinha um restrito quadro de profissionais, que também limitava a sua atuação. A fim de possibilitar o recebimento de recursos do PHBB para o desenvolvimento de dois projetos de urbanização, foi criada, então, já no fim da gestão de Juraci, a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), então vinculada à SEINF. A HABITAFOR, que existe até hoje, mas com status de secretaria, só veio a atuar de forma mais consistente na gestão de Luizianne Lins, a partir de 2005.

No âmbito estadual, também predominou a construção de moradias por mutirão durante os anos 90. Com a extinção do PNMH, o governo de Tasso Jereissati adotou a produção de mutirões como política estadual, que foram conduzidos pela COHAB/CE. A estrutura dos regimentos das Sociedades Comunitárias de Habitação Popular

(SCHP), que vinham do PNMH, foi mantida até 95, com a gestão centralizada nas famílias de mutirantes.

Além do investimento de recursos do governo estadual, esta política foi alimentada durante toda a década através dos diversos programas criados a nível federal, tendo o Programa Habitar Brasil já construído moradias junto ao poder público estadual desde a gestão de Ciro Gomes, entre 1991 e 1994. Até o fim desta gestão, os mutirões se desenvolveram de forma tradicional, ou seja, as famílias foram responsáveis pela mão de obra de construção das próprias casas.

A partir de 1994 uma nova fase se delineia na execução dos mutirões habitacionais pelo Estado. O elemento novo é a possibilidade de contratação de mão-de-obra, que diferencia o novo modelo do chamado convencional. Embora não se tenha abandonado o convencional, em alguns casos a COHAB passou a adotar o modelo de contratação mista. A mão-de-obra qualificada passa a ser licitada e realizada por uma empreiteira. Os procedimentos são os mesmos do mutirão convencional no que diz respeito ao atendimento de demandas da comunidade, cadastramento, visita e seleção das famílias, criação da SCHP e assinatura de convênio. Mesmo assim, permanece a sociedade habitacional com a compra e controle de todo o material de construção. (BRANDÃO, 2001, p.111)

Contudo, a produção de mutirões com empresas foi pouco numerosa se comparada a modalidade tradicional. Entre 1994 e 2000, apenas 10,07% dos mutirões foram executados através de contratação mista e 7,19% feitos integralmente por empreiteiras, dentro de um universo de 139 mutirões (BRANDÃO, 2001).

Aparentemente, se comparado ao mutirões conduzidos pela prefeitura, o trabalho realizado pela COHAB foi relativamente mais integrado e organizado, unindo a construção das casas e o trabalho social, e as diferentes secretarias responsáveis pela urbanização e implantação de equipamentos públicos. Todavia,

Ao contrário do que aconteceu em São Paulo, onde a produção de moradias em regime de mutirão aconteceu sobre os alicerces de uma profunda articulação política e diversas tendências de proposições técnicas e projetuais, com resultados de qualidade

arquitetônica indiscutivelmente elevada, em Fortaleza, os mutirões não absorveram, com algumas poucas exceções, as potencialidades da gestão da produção habitacional autônoma, dissipadas em um (BRASIL, 2020, p.161)

[...] “mar de mutirões” que reproduziam, alegoricamente, um sem-número de desenhos diferentes de platibandas que nada mais faziam que esconder a precariedade material e a pobreza da solução arquitetônica e urbanística (LOPES e RIZEK, 2006, p. 59)

Apesar da baixa qualidade projetual dos conjuntos, Lopes e Rizek (2006) reconhecem que em Fortaleza “conseguiu congregar e assegurar um fluxo articulado de recursos destinados aos mutirões (prefeitura, estado, agências internacionais, ONGs, universidade e igreja)”, enquanto em São Paulo esse fluxo teria sido interrompido pela gestão Maluf. É interessante salientar também que, dentre os 210 mutirões construídos pelo Governo do Estado entre 1988 e 1998, grande parte deles (43,5%) foram respostas a reivindicações populares, sendo 65 deles (31% do total) frutos de ocupações planejadas por comunidades organizadas ou movimentos sociais (BRANDÃO, 2001). Apesar disto,

A relação entre as áreas definidas para a construção dos conjuntos habitacionais e as escolhidas para a ocupação (há) uma predominância de transferências de populações. Registra-se uma ocorrência de 60,5% de mutirões com transferência total, 1,4% com transferência parcial, contra 38,1% de mutirões executados nas áreas onde a população já estava instalada, ou seja, situações em que os conjuntos foram construídos sem transferência das famílias.

No caso das ocupações planejadas, verifica-se que dos 65 mutirões construídos para atender a famílias com origem em ocupações planejadas, 42 (64,62%) passaram por um processo de transferência, sendo 31 fora da área e 11 dentro da própria área, contra 23 (35,38%) que não foram transferidos, sendo o conjunto construído no próprio terreno escolhido para ocupação. (BRANDÃO, 2001, p.114)

A atuação da COHAB/CE vai diminuindo ao final da década de 90, devido a diretrizes das esferas federal e estadual que vão gradativamente transferindo a responsabilidade da moradia para o governo municipal. Assim, a COHAB foi extinta em 1999, mesmo diante do agravamento da problemática habitacional. Toda esta “dança das cadeiras”, em que caiu a política habitacional municipal, ao passar por diferentes órgãos, exigiu que as organizações sociais se mobilizassem, tendo as ONGs cumprido um importante papel durante este período.

## O CEARAH Periferia e os projetos pelo direito à moradia e à cidade

21 Essas informações foram obtidas a partir de entrevistas com Pascal (2020) e Baptiste (2020), antigos membros do GRET e do CEARAH Periferia.

Dentro contexto local descrito do fim dos anos 80 e inícios da década de 90, surge, após a experiência do Mutirão 50, que interligou diferentes agentes, o CEARAH Periferia, fundado “por iniciativa de quatro assistentes sociais, dentre as quais, três que trabalhavam na extinta Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC) e uma oriunda da Companhia de Habitação do Estado do Ceará (COHAB-CE)” (VILANOVA, 2002, p. 90).

A motivação das técnicas para a criação da CEARAH Periferia teria sido a de dar continuidade ao trabalho que desenvolviam através da SEHAC, junto às entidades comunitárias e às sociedades de habitação popular, no sentido de articular a capacitar o movimento popular (COSTA, 2000 apud VILANOVA, 2002, p. 91)

O CP tinha como áreas de intervenção: “1) ações de arquitetura, urbanismo e tecnologia voltados para a elaboração de plano de projeto com metodologia participativa;” (VILANOVA, 2002, p. 92) 2) economia solidária e crédito alternativo para comunidades carentes a apoio à autoconstrução, geração de emprego e renda e fomento de autogestão para o movimento popular;

3) desenvolvimento municipal, através da elaboração de projetos, diagnósticos e planejamento em municípios de pequeno e médio portes; (...) 4) comunicação, formação e pesquisas voltadas ao atendimento de lideranças comunitárias, no tocante a assessoria, elaboração e avaliação de projetos, utilizando metodologias participativas, no campo da memória popular, edição e divulgação de documentos sobre urbanização, habitação, saneamento, etc. (COSTA, 2000 apud VILANOVA, 2002, p. 92)

Além do projeto do Mutirão 50, outra importante ação desenvolvida pelo GRET, que contribuiu para a formação do CP e de suas linhas de atuação, foi o projeto “Memórias de nossas lutas, Memórias de nossos bairros”. Este projeto foi desenvolvido em parceria com o ESPLAR, ONG cearense histórica, atuante até os dias de hoje, que tem foco na assessoria ao movimento popular, principalmente em ações do território rural. Esta ação seria o embrião da Escola de Pesquisa Popular CEARAH Periferia, que inicialmente foi formada com objetivo de unir movimentos de diversos bairros e capacitar seus moradores no desenvolvimento de pesquisas para o registro de suas lutas e de seus bairros.<sup>21</sup>

Posteriormente esta Escola viria a agregar mais diretamente o tema do Planejamento Urbano, que cumpriu importante papel na capacitação de lideranças comunitárias e de pesquisadores populares até a formulação do Plano Diretor de Fortaleza de 2009. A escola se constituiu, à época, em um espaço de diálogo entre as diferentes correntes.

*não tem guerra aqui, tem diálogo, como todos trabalhavam juntos, tu sabe como é, em Fortaleza as pessoas faziam festas juntos e tudo, e se esquecia de onde via (risos) vocês podem brigar fora, aqui na Escola é pra gente estudar, então, com certeza autoridade de "professor" assim, foi assim, a regra era, não, vamos debater, ta bem? E conseguimos praticamente todas as tendências, micro-tendências, até dentro da União, que eram assim, a Lua e Fumaça eram uma tendência, os outros eram outra. (PASCAL, 2020)*

Em relação à produção habitacional, o CEARAH Periferia dá continuidade às ações de mutirões autogeridos, relacionando a construção de moradia com a geração de emprego e renda. Um dos primeiros e mais significativos projetos nesse sentido foi o mutirão do Castelinho, primeira ação de produção de moradia assessorada pelo CEARAH Periferia, a partir de uma demanda que veio da UCGF após a ocupação de um terreno nas proximidades do estádio Castelão.

Quanto à parceria entre o GRET Urbano e o CEARAH Periferia no diálogo com o poder público na produção de moradia, destaca-se o Projeto Comunidades. Este programa se desenvolveu em parceria com o governo do estado, a partir de 1992, com o objetivo de promover a produção de moradia por mutirão nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza.

*Sua gênese está intrinsecamente vinculada à experiência do "Mutirão 50", e tinha previsão inicial de construção de 1000(mil) moradias, com infra-estrutura para a geração de 500(quinhetos) empregos diretos, na Região Metropolitana de Fortaleza, ao que se alia a um continuum de capacitação. (VILANOVA, 2002, p. 95)*

Estas unidades habitacionais deveriam ser construídas em 9 mutirões que foram previstos em cidades da Região Metropolitana de Fortaleza em parceria com suas prefeituras, cada uma com cerca de 100 a 150 unidades. Assim como o Mutirão 50, esses mutirões deveriam prezar pela cooperação entre os diferentes agentes, pelo protago-

nismo popular, pelo desenvolvimento comunitário e pela geração de trabalho e renda. Diferentemente dos mutirões do poder público, as ações do Comunidades buscaram trabalhar com entidades já existentes (VILANOVA, 2002).

Entretanto, o projeto sofreu diversos desafios ao longo de sua implantação, fazendo com que não fossem efetivadas todas as construções previstas. Uma grande dificuldade do processo se deu devido à falta de continuidade e conflitos políticos no governo do estado, ocasionados pelo fim do mandato de Ciro Gomes em 1994, já que Tasso Jereissati não era favorável a compartilhar o bônus político do programa com as ONGs (VILANOVA, 2002).

Assim, durante todo o processo, a responsabilidade pelo Programa Comunidade passou por diferentes órgãos, o que dificultava sua implementação. A aceitação pelos prefeitos dos municípios também foi um entrave: enquanto alguns apoiavam o projeto, outros não acreditavam no trabalho (VILANOVA, 2002).

Essa grande miscelânea de agentes envolvidos com diferentes posicionamentos gerou muitos problemas, como atrasos, falta ou desvio de recursos, que acabaram comprometendo o projeto e fez com que, em alguns casos, os empreendimentos ficassem incompletos.

Ao se direcionar para os municípios da RMF, as ONGs se depararam com comunidades bastante incipientes politicamente, em áreas de extrema pobreza, que não tinham força suficiente para pressionar o poder público pela conclusão das obras. Outras tinham uma relação bastante clientelista e assistencialista com os governos municipais, o que também dificultava o processo participativo (VILANOVA, 2002).

Apesar de tudo, o Programa Comunidades se demonstrou inovador na tentativa de formular uma complexa teia entre agentes governamentais e da sociedade civil.

Com esta articulação, abriu-se espaço para interatividade dos diferentes atores sociais, detentores de cultura, lógica e racionalidade diversas, propiciando rico aprendizado de convivência com a diversidade, com o conflito, perseguindo-se a busca do consenso para o desenvolvimento das ações, configurando-se um verdadeiro espaço de aprendizado democrático. (VILANOVA, 2002. p.186)



A soma destas ações desenvolvidas fez com o CEARAH Periferia ganhasse o prêmio de destaque entre as melhores práticas habitacionais no Habitat II, evento da Organização das Nações Unidas realizado em 1996, em Istambul. Foram premiadas 5 iniciativas, o Casa Melhor, o Mutirão 50, o Programa Comunidades, o FAPAG e a Escola de Planejamento Popular, sem que houvesse uma hierarquia entre os projetos (VILANOVA, 2002).

22 Com exceção do Projeto na comunidade Cidades de Deus, no São João do Tauape, em meados de 2005, que consistiu na construção de pequenos embriões habitacionais com financiamento da ONG SELAVIP, do Chile.

Nesta época, entre 1996 e 1997, o CP passa por um momento de transição. Devido a todo o trabalho realizado nos primeiros anos da década de 90 e a visibilidade conquistada, a organização passa por um crescimento e processo de profissionalização que vai culminar em uma ruptura com o GRET Urbano Brasil.

23 Entrevista Laura (2020).

As duas entidades antes trabalhavam de forma muito complementar, tendo vários técnicos e sócios do CEARAH Periferia sido contratados ou sendo membros do GRET. Por vezes, nas entrevistas realizadas por esta pesquisa com integrantes das entidades, era mesmo difícil distinguir o que era o GRET e o que era o CP. Com a saída da ONG francesa de Fortaleza, o CP passa por uma renovação de técnicos.

A partir disto os projetos do CEARAH Periferia passam por modificações, e com a interrupção do Programa Comunidades, até a realização do Luiz Gonzaga, o único projeto de produção de novas moradias em Fortaleza passa a ser o Mutirão Bonsucesso<sup>22</sup>. Contudo, o CP ganha grande visibilidade nacional, e junto a governos locais de outros estados e municípios desenvolve alguns projetos e assessoria a produção de moradia.

Segundo integrante da ONG, a não realização de projetos desta natureza em Fortaleza se deve tanto à falta de incentivo federal, que havia entre o final da década de 90 e início de 2000, e à falta de uma estrutura e investimento maiores no campo da habitação na Prefeitura de Fortaleza durante este mesmo período. Em relação ao trabalho com a habitação, houve nesse momento uma mudança nas ações do CEARAH periferia que se priorizou as melhorias habitacionais no lugar da produção de novas unidades.<sup>23</sup>

a gente ia la fazer a transferência de metodologia. E ai nesse caso a gente fazia em melhoria habitacional, e fizemos também numa cidade la da região metropolitana de Brasília chamada Samambaia. E o Governo lá era Cristovam Buarque, na época em que ele era o governador. Nós fizemos 500 unidades la em Brasilia,

Samambaia. E o movimento era o movimento nacional de luta pela moradia.(...) a gente começa a assessorar os movimentos. Onde tinha experiência habitacional e gestão comunitária, a gente ia falando e ia dando certo, mas sempre a dificuldade era ter a participação do poder público. (...) Você tinha as entidades, o Cearah periferia dando assessoria nas outras prefeituras, nas outras cidades que iam dando certo, Sobral, Maracanaú, Pedra Branca, outras cidades até fora do Brasil, na Venezuela. E a gente não ia tendo resposta do poder público local, porque não é igual em todo lugar. A gente tinha muita vontade de fazer, mas dependia muito da abertura com o poder público, do querer. (LAURA, 2020)

Durante esta época, o Casa Melhor e a Escola de Planejamento passam a ser as principais ações do CP, bem como o contínuo trabalho de acompanhamento dos movimentos sociais na cidade, com destaque para a FBFF, tendo em vista o arrefecimento da atuação de outros movimentos principais, como a UCGF e as CEBs.

## Fortaleza do século XXI

### Quadro de favelização de Fortaleza e os eixos de expansão da cidade

Fortaleza chega ao século XXI sendo a 5ª maior cidade do Brasil em população com mais de 2,6 milhões de habitantes, tendo crescimento acelerado desde meados do século XX devido a migração da população que vinha do campo. Os processos de planejamento urbano e habitacional não deram conta de atender à grande demanda e colaboraram para a periferização da população mais pobre. Isto contribuiu para o crescimento de municípios limítrofes a Fortaleza, fazendo com que a sua Região Metropolitana conte hoje com mais de 4 milhões de habitantes, concentrando cerca de 45% da população de todo o estado do Ceará.

As políticas de desenvolvimento econômico e urbano da RMF acarretaram na formação de 4 principais eixos de expansão que podemos identificar nos dias de hoje.

O primeiro, mais antigo, em direção a Aquiraz por conta do Distrito Industrial de Maracanaú. O segundo, ao longo da BR-116 pela industrialização de Horizonte, Pacajus e Itaitinga. O terceiro eixo a oeste é o que tem as dinâmicas mais curiosas, pois surge com o deslocamento da população de baixa renda de Fortaleza para conjuntos habitacionais, passando da valorização do litoral pelo turismo nos anos 90 para, atualmente, atrair o mercado imobiliário pela implantação do CIPP, ou seja, há uma convergência de atividades distintas e até antagônicas. Por último, o quarto eixo é composto pelo litoral leste, associado ao veraneio e ao turismo litorâneo, atingindo seu auge com a construção do complexo turístico Beach Park (DANTAS e SILVA, 2009; RUFFINO, 2015 apud CAVALCANTE, 2019, p. 122 e 123)

Este crescimento desigual favoreceu o processo de favelização da cidade ao longo do tempo, sendo hoje contabilizados mais de 856 assentamentos precários, onde moram cerca de 40% da população do município, concentrados em apenas 12% de seu território. Entre esses assentamentos, 634 são classificados como favelas, pulverizadas por toda a cidade, mas apresentando maior concentração nas regiões oeste e centro sul e ao longo de recursos hídricos e faixas litorâneas.

## **A dissociação entre a política urbana e habitacional em Fortaleza**

Como visto anteriormente, durante os anos 90, a política habitacional de Fortaleza passou por uma verdadeira “dança das cadeiras”, atuando de forma fragmentada através de vários órgãos. Assim, não conseguiu alcançar resultados expressivos frente à demanda da cidade, além de manter o caráter clientelista e assistencialista que advém ainda dos primeiros órgãos municipais de ação no campo habitacional.

Devido ao cenário nacional de crescimento da ala progressista, com a vitória de Lula à presidência em 2002, surge em Fortaleza a possibilidade de eleição de políticos mais alinhados às demandas dos movimentos sociais. Na campanha de 2004 para Prefeitura da cidade, o PT nacional apoiava a candidatura de Inácio Arruda, do PCdoB, então deputado federal, que tinha aprovado o Estatuto das Cidades, e que já tinha disputado as eleições de 2000.

Contudo, Luizianne Lins, integrante da corrente interna Democracia Socialista (DS) do PT, lançou sua candidatura em 2004 e surpreendentemente vai ao segundo turno disputar com Moroni Torgan (PFL). Sem que sua corrente política tenha tanto envolvimento dos movimentos populares de habitação da cidade, seu programa para o campo da moradia é formulado somente durante o segundo turno, contando com o apoio de Inácio Arruda (PCdoB) e de diversas ONGs que tinham mais afinidade ao tema, dentre elas o CEARAH Periferia e a Cáritas (MOURA, 2017).

Com a vitória de Luizianne à prefeitura de Fortaleza, a nova prefeita delega a Olinda Marques, integrante do CP, a presidência da HABITAFOR, que por sua vez articula a participação de Eliana Gomes, filiada ao PCdoB e antiga presidente da FBFF, para compor a gestão do órgão. Devido à pouca estrutura de pessoal e recursos que a HABITAFOR tinha, além do forte atrelamento de seus técnicos às gestões passadas, o órgão passa por um grande processo de reformulação.

a estrutura pensada para a HABITAFOR pela equipe de transição buscava estruturar o básico para a implementação de uma política habitacional, ou seja, ter a provisão habitacional, a urbanização de favela e a regularização fundiária. Mas também foi idealizada a existência de um setor para pensar à frente do tempo, para elaborar projetos pilotos, como um projeto de assistência técnica ou um projeto para habitação social no centro de Fortaleza. (PEQUENO, 2011 apud MOURA, 2017, p. 76)

A relação entre o Governo Federal e Governo Municipal no campo da habitação passa a ser estratégica para a captação de recursos, tendo em vista que nos dois níveis

se tinha agora técnicos ligados ao Movimento da Reforma Urbana. As primeiras ações da HABITAFOR buscaram focar na aquisição de terreno e vincular seus projetos às áreas de risco definidas no PEMAS (MOURA, 2017).

Em paralelo à questão habitacional, tem-se destaque também no campo das lutas urbanas de Fortaleza a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PPDU), que estava em vigor desde 1992.

Decorridos dez anos de acordo com a legislação, o Plano Diretor deveria ser revisado e atualizado, portanto, o processo de revisão deveria ter ocorrido em 2002. Entretanto, apenas no final de 2004, no final de sua gestão, Juraci envia para a Câmara de Vereadores o projeto de revisão do PDDU, que tinha sido bastante criticado pela falta de participação popular. Segundo o Estatuto da Cidade, o não cumprimento desse ponto, tornava o Plano Diretor passível de anulação. (BRASIL, 2020, p.177)

O processo de revisão do PDDU foi bastante conflituoso. A sociedade civil vinha se articulando desde a gestão passada por meio do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB). O NUHAB era uma articulação, criada no início dos anos 2000, entre diversos movimentos, comunidades e assessorias que monitoram a política urbana e habitacional da cidade, que tinha certo protagonismo do CEARAH Periferia (MACHADO, 2010).

Este núcleo foi responsável por denunciar ao Ministério Público a falta de participação popular na revisão realizada pela Gestão Juraci. Devido às pressões, Luizianne retira da câmara de vereadores a aprovação do PDDU e inicia um novo processo para a elaboração do novo Plano Diretor Participativo de Fortaleza, cujo processo durou quatro anos, cumprindo com as exigências de participação popular e sendo aprovado em 2009.

Incluiu importantes instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, que possibilitam o desenvolvimento urbano e enfrentamento da especulação imobiliária; a regularização fundiária, e a democratização da gestão urbana. Entre os instrumentos, destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que embora tenham gerado muitos conflitos durante a formulação do PDP-FOR, conseguem ao final do processo, serem espacialmente delimitadas. (BRASIL, 2020, p. 177 e 178)

Apesar da conexão entre boa parte da então gestão da HABITAFOR com os movimentos e entidades que contribuíram com a instituição de ferramentas do EC, como as ZEIS no Plano Diretor, as ações de produção habitacional do órgão pouco se relacionam a estes instrumentos.

Segundo a política da gestão Luizianne, as demandas a serem atendidas pela HABITAFOR deveriam vir a partir do Orçamento Participativo (OP), implantando em sua gestão, além da diretriz do órgão de priorização das áreas de risco. Apesar disso, MOURA (2017) identifica “que o fator preponderante na definição das áreas a serem trabalhadas eram negociações realizadas entre presidência da HABITAFOR e movimentos sociais, geralmente a ela alinhados.” (BISIO, 2016; RODRIGUES, 2016 apud MOURA, 2017, p. 80)

Cabe ressaltar que esta priorização das áreas de risco por parte do poder público municipal é um desdobramento da atuação de ONGs na década de 90 na visibilização da problemática das áreas de risco e que teve como projeto piloto de intervenção o projeto do Bonsucesso.

No caso, os levantamentos realizados pelo Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos da Arquidiocese sobre os recorrentes casos de inundações, alagamento, deslizamento e ressaca do mar, assim como as pressões trazidas pelo CEARAH Periferia e a Caritas vieram a influenciar a Prefeitura, levando o HBB, em 1999, a acolher o tema e os número como referência para as suas intervenções. (PEQUENO, 2019, p. 84)

Durante os dois mandatos da prefeita do PT, foram executadas 4.091 unidades habitacionais, associadas sobretudo a projetos de urbanização. Devido aos altos custos de terrenos, que não foram combatidos durante a gestão, boa parte da produção da HABITAFOR continuou reproduzindo a prática do reassentamento periférico.

Moura (2017) também levanta que a grande maioria dos recursos para implementação dos projetos realizados pela HABITAFOR durante a gestão Luizianne tem origem de recursos em iniciativas federais, com pouco aporte do município. Com o início do segundo mandato, Olinda Marques é transferida para a Secretaria Executiva Regional III, levando alguns técnicos da HABITAFOR e Eliana Gomes é eleita vereadora, muito devido ao capital político angariado com as ações do órgão.

Assume a HABITAFOR Roberto Gomes, do PSB, que “não possuía nenhuma experiência com a questão habitacional e desconhecia completamente a política habitacional constituída pelo governo federal” (MOURA, 2017, p. 84), mas que tinha um perfil político-partidário. As ações desenvolvidas durante sua passagem pelo órgão vinham majoritariamente de projetos articulados na gestão passada. Destaca-se também a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) entre 2010 e 2012, uma exigência para o repasse de recursos do Governo Federal.

Em 2013, com a eleição de Roberto Cláudio (RC), do PSB, tem-se a chegada ao poder de outro grupo político. O lançamento da candidatura de RC foi apoiado pelo então Governador do Estado Cid Gomes (PSB) e também de Inácio Arruda, que tinha rompido a aliança com o PT e se lançado como também candidato em 2012.

O apoio de Inácio Arruda à Roberto Cláudio no segundo turno garantiu ao PC do B uma participação na gestão. É assim que Eliana Gomes e Olinda Marques retornam à HABITAFOR em 2013, desta vez com Eliana na presidência da fundação e Olinda assumindo o cargo de secretária executiva do órgão, criado na pequena reforma administrativa realizada pelo novo prefeito ainda em 2013. (MOURA, 2017, p.89)

Em uma segunda reforma administrativa, já em 2014, a HABITAFOR ganha status de secretaria. Contudo, devido ao domínio da política habitacional por conta do PMCMV, ocorre “uma grande redução na sua equipe técnica, que passa a atuar como apoio às empreiteiras na implementação do PMCMV, especialmente no processo de licenciamento junto aos órgãos municipais responsáveis.” (AQUINO, PAIVA e BRAGA, 2016 apud MOURA, 2017). “Assim, rapidamente se desconstruiu o pouco que havia sido elaborado de política habitacional no município, ficando praticamente restrita apenas à provisão habitacional.” (MOURA, 2017, p. 89 e 90)

Além do PMCMV, a criação na gestão Roberto Cláudio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) também contribuíram para a fragmentação da política habitacional. Apesar da necessidade de diálogo com a política habitacional e de regularização fundiária, a regulamentação da ZEIS foi atribuída ao IPLANFOR. Este órgão também foi responsável pela condução de um dos principais projetos da gestão RC, o Fortaleza 2040.

O Fortaleza 2040, fugindo às normativas superiores que estabelece o Plano Diretor como maior instância de planejamento do município, se constitui em um plano que visava estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano da cidade para o horizonte de 2040. O desenvolvimento do Plano foi planejado para incluir a participação popular, que foi o grande carro chefe publicitário da iniciativa. Contudo, o que se observa é que a condução da participação do plano demonstrou ter um caráter muito mais consultivo, devido ao posicionamento dos técnicos que conduziram o processo (GÓIS, 2018).

Contraditoriamente, outra importante medida de planejamento foi conduzida pela SEUMA, que tratou da elaboração da nova Lei de Uso de Ocupação do Solo de Fortaleza, sendo sua versão anterior de 1996. Contudo, a nova LUOS apresentou sobreposição de responsabilidade no zoneamento urbano da cidade em relação ao PDPFor de 2009, criando 21 novas Zonas de Dinamização Econômica (ZEDUS) que elevam os índices urbanísticos, aumentando a permissividade construtiva destas zonas, sobrepostas até mesmo na Zona de Ocupação Restrita do PDPFor 2009.

O que se assistiu na gestão Roberto Cláudio, na verdade, foi uma ação articulada entre um plano estratégico (Fortaleza 2040) e um plano normativo (LUOS 2017) visando a intensificação da atividade imobiliária. Soma-se a isto a não implementação ou desenvolvimento de medidas a fim de controlar a especulação fundiária, dificultando o acesso a terras para a produção de interesse social e colaborando para o processo de segregação espacial dos mais pobres.

Em meio a todos estes processos das últimas gestões na prefeitura de Fortaleza, ocorre ainda a seleção da cidade como uma das cidades-sede dos jogos da Copa do Mundo de 2014. Assim, como em outras cidades brasileiras, instaurou-se no planejamento urbano um “estado de exceção”, onde projetos voltados para o megaevento foram colocados à frente das medidas que vinham se desenhando no planejamento da cidade. Como efeito disto, têm-se a realização de muitas remoções, que gerariam novas mobilizações populares, em paralelo à construção dos grandes conjuntos periféricos do PMCMV.

Em relação à produção habitacional por parte do Governo do Estado, esta só foi retomada a partir das gestões de Cid Gomes, “sobretudo vinculadas às remoções, tais como: as áreas de risco nas margens do Rio Maranguapinho e Rio Cocó; o Projeto de Urbanização da favela do Dendê; o Projeto Vila do Mar que depois foi repassado para a prefeitura e as obras do VLT.” (BRASIL, 2020, p.207)



Os conjuntos iniciados na gestão de Cid só seriam concluídos durante o mandato de seu sucessor, Camilo Santana, antigo secretário das Cidades de Cid que foi eleito pelo PT em 2014, com apoio do PSB, e reeleito em 2018. Os projetos de urbanização encontram apoio financeiro por meio do PAC, sendo a urbanização do Rio Maranguapinho tida como a maior obra do Programa em todo o Brasil, abrangendo os municípios de Fortaleza, Maranguape, Maracanaú e Caucaia (BRASIL, 2020).

24 Central dos Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN).

Os conjuntos construídos para reassentar as famílias removidas pela urbanização têm recursos tanto do próprio Governo do Estado, como do PMCMV, dentre eles, os conjuntos Aldemir Martins e José Euclides foram realizados nas vizinhanças do Residencial Luiz Gonzaga. “Ao todo, foram produzidos oito conjuntos de HIS diretamente pelo Governo do Estado nas duas últimas décadas, totalizando 5.316 unidades, rompendo um longo período de inércia institucional no setor habitacional, após a extinção da COHAB.” (BRASIL, 2020, p. 218)

### **A produção dos programas nacionais em Fortaleza**

Como visto no capítulo sobre a política de habitação nacional, na década de 2000, a produção de moradia com assessoria ganha espaço dentro dos programas habitacionais promovidos pelo Governo Federal. No primeiro deles, o Programa Crédito Solidário (PCS), segundo Ferreira (2014), foram aprovados 6 projetos, todos localizados em Fortaleza. Segundo a pesquisadora, nenhum deles tem ligação com os principais movimentos sociais de moradia (CMP, CONAM, UNMP ou MLNM)<sup>24</sup>.

Contudo, ao consultar os últimos dados da Caixa no site do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em uma tabela que data de 28/02/2010, só foi possível verificar a contratação de 4 projetos. Todos eles são caracterizados por terem sido aprovados na modalidade “aquisição de terreno e construção”, todos possuem a mesma quantidade de unidades habitacionais, 32 (trinta e duas), atendem a famílias com uma renda média mensal de 3 salários mínimos e prestam na tabela de 2010 como concluídos. Todos também têm um valor semelhante, ficam entre 667 e 678 mil reais.

O Apoio a Produção Social de Moradia (APSM) foi um programa que teve apenas uma chamada em 2009, com 61 projetos aprovados, e, apesar disto, o programa teve apenas um empreendimento construído e os outros não saíram do papel (FERREIRA, 2014). Em relação aos projetos aprovados foi possível identificar, por meio de dados do MDR, que 4 destes vieram a partir de Fortaleza, sendo um deles, inclusive, ligado ao CEARAH Periferia.

A modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foi o último programa voltado para a produção de moradia com assessoria do Governo do PT, tendo sido realizado no Ceará apenas o Residencial Luiz Gonzaga, um dos estudos de caso desta pesquisa.

**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento Regional. Tabela acessada no primeiro semestre de 2020.

**Tabela 4 - Programa Crédito Solidário - Fudeo de Desenvolvimento Social - Projetos contratados até 28 de fevereiro de 2010.**

Entidade	Conjunto	Financiamento da Obra (R\$)	Modalidade	Data de Contratação	Unidades Habitacionais	Valor de Renda Média Familiar	Situação da Obra
Associação Beneficente Santa Luzia da Paz	Cond. George Coelho	678.650,00	Aquisição de terreno e construção	14/08/2007	32	3	100% Concluída
Associação Beneficente Metropolitana do Planalto da Barra	Residencial do Sol	667.742,40	Aquisição de terreno e construção	24/08/2007	32	3	100% Concluída
Associação Beneficente Santa Lúcia do Conjunto Vila Velha	Residencial J. Cristo	677.840,64	Aquisição de terreno e construção	26/09/2007	32	3	100% Concluída
Associação Beneficente Nova Conquista do Conjunto Vila Velha	Nova Conquista	668.375,92	Aquisição de terreno e construção	28/11/2007	32	3	100% Concluída

**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento Regional. Tabela acessada no primeiro semestre de 2020.

**Tabela 5 - Resultado da seleção do Programa Social de Moradia - FNHIS/2008 - 12/06/2009**

Entidade	UF	Município	Repassé (R\$)
Associação Comunitária do Parque Jerusalém	CE	Fortaleza	1.600.780,00
União dos Moradores do Jardim Iracema	CE	Fortaleza	4.449.100,00
Associação dos Moradores do Bom Jardim	CE	Fortaleza	1.482.100,00
Centro de Estudos, Articulação e Referência Sobre Assentamentos Humanos CEARAH Periferia	CE	Fortaleza	4.449.100,00

## Nova transição no CEARAH Periferia

Como visto, a criação do CEARAH Periferia e o desenvolvimento de suas primeiras atividades foram muito realizados em parceria com o GRET, que colaborou para a grande visibilidade do CP. Ao final da década de 90, a missão da entidade estrangeira acaba em Fortaleza e o CEARAH Periferia passa por uma primeira transição, com

a renovação de seu quadro técnico e societário, assim como reformulações de seus projetos.

Nesta nova fase, o CP continua ampliando sua visibilidade nacional, em assessoria a movimentos nacionais de moradia, atuando até mesmo em cidades fora do Ceará. Entre as ações desenvolvidas em Fortaleza, a entidade muda o foco da produção habitacional para iniciativas de melhoria habitacional, por meio do projeto Casa Melhor.

Este projeto foi criado ainda em parceria com o GRET, em 1993, e propunha a princípio uma parceria entre poder público, ONG e organizações sociais. Entre o poder público e a ONG ficaria a responsabilidade de prestar assistência técnica para projetos de reformas, enquanto as organizações sociais deveriam mobilizar e selecionar as famílias participantes. Os recursos para a reforma deveriam vir de três fontes, parte de um subsídio do poder público, parte financiado pela ONG e uma terceira parte que deveria ser aplicada pelas famílias, assim como cabia a estas a realização das obras.

O projeto teve fim em meados da década de 2000, contudo, o CEARAH Periferia continuou trabalhando com reformas habitacionais através de dois outros projetos. O primeiro foi o Reforma+, uma iniciativa do Banco do Nordeste de concessão de microcrédito para reformas de habitação para a população de baixa renda, sendo o CP contratado para desenvolver a parte técnica do projeto. E, por fim, houve ainda a realização do Viver Melhor, por meio do financiamento da SELAVIP em parceria com o Governo do Estado, que tinha o mesmo fim, mas que acabou entre 2013/2014.<sup>25</sup>

Outro importante projeto que o CP desenvolveu foi a Escola de Planejamento Urbano Pesquisa Popular (EPUPP), que também tem origem ainda na época de parceria com o GRET, mas que teve grande importância nos processos de reivindicação por participação popular na revisão do Plano Diretor de Fortaleza. À época da revisão realizada na gestão Juraci, o NUHAB elaborou uma proposta de participação na revisão, contudo, esta foi descartada pelos órgãos que realizavam a revisão do PDDU, alegando que o plano tinha um caráter muito técnico e que seria inviável e inoportuno a opinião popular neste assunto (MACHADO, 2010).

Apesar de ser composto por 10 diferentes entidades que trabalhavam com os temas de moradia e meio ambiente, o CP cumpria um papel central na articulação do NUHAB. Foi o CP que contribuiu com o lançamento local da Campanha por um Plano Diretor Participativo em 2004, contando com o financiamento da OXFAM, entidade internacional a qual o CP já tinha sido parceira (MACHADO, 2010).

<sup>25</sup> Informações obtidas em conversas informais por WhatsApp com ex-técnicos do Ceará Periferia que trabalharam com estes projetos.

Além das reivindicações, formações populares e atos públicos, a campanha adotou como estratégia a elaboração de uma pesquisa sobre o Plano Diretor,

*Aí a gente fez, foi uma pesquisa. Paramos as assinaturas e começamos fazer uma pesquisa. Aí tinha várias perguntas. “Você foi convidada para participar de alguma discussão do Plano Diretor? Você sabe o que é o Plano Diretor? Em que você trabalha?” Para ver também o segmento. (BARROSO,2005 apud MACHADO, 2010)*

Nesta ação, os participantes formados e em formação da EPUPP foram essenciais para o desenvolvimento da pesquisa, aplicando os questionários em diferentes localidades da cidade, e participando em uma ação de ensino-aprendizagem na tabulação e análise dos dados.

Importante destacar que além desses principais projetos o CP desenvolvia também outras ações. Contudo, a entidade passa por um segundo momento de transição a partir da eleição de Luizianne Lins para a Prefeitura de Fortaleza em 2005, já que muitos técnicos da ONG passam a compor os quadros da prefeitura. Essa situação gera alguns conflitos políticos internos, fazendo com que muitos membros acabem se dissociando da organização, configurando assim essa segunda transição do CEARAH Periferia, com renovação dos quadros técnico e societário e reformulação dos projetos.

Contudo, parte dos técnicos se mantêm ligados ao poder público até os dias de hoje, e a relação estreita que esses dois agentes mantêm aparece em diversas entrevistas sobre o Luiz Gonzaga, ocorrendo até mesmo alguns atos falhos na troca dos nomes CEARAH Periferia e HABITAFOR.

*CEARAH Periferia é controlado por um grupo que ele já é a HABITAFOR né, a Olinda Marques e outras pessoas que são, não sei se legalmente, mas politicamente são eles que controlam o CEARAH Periferia. (BRENO, 2020)*

*O CEARAH Periferia já tem uma ligação muito forte com a HABITAFOR e a Federação também, então eles naturalmente já se aderiram ao programa quase que de imediato. (PEDRO, 2020)*

*E muitas coisas foram bastante facilitadas, por exemplo, pelo Ceara Periferia, porque como o Ceara Periferia tem uma proximidade com o pessoal da HABITAFOR. (GABRIELA, 2020)*

## Surgimento de novos movimentos sociais e assessorias

Durante os períodos passados, consolidaram-se em Fortaleza três principais articulações de movimentos sociais que agregavam às reivindicações de moradia: A Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), a União de Comunidades da Grande Fortaleza (UCGF), e as CEB's, além de existirem outras organizações individuais que não se identificavam com nenhuma das correntes maiores.

Durante os anos 80 e 90, essas articulações realizaram diversas ocupações de terra demandando do poder público soluções de moradia. Cumpriam também um importante papel seja de pressão, seja de articulação com os governos para implementação de políticas públicas, não só de produção habitacional, mas também no acesso a outros direitos fundamentais.

Com a virada do milênio, percebe-se certa diminuição da atuação das CEB's, sobretudo na questão da moradia, e o desaparecimento da UCGF, talvez pelo desgaste que passaram essas articulações no enfrentamento da questão da moradia de forma mais radical. A FBFF continuou e continua existindo até hoje, e ao longo dos anos parece ter adotado como estratégia uma atuação mais dialogada com o poder público, passando a compor diversos conselhos setoriais das políticas públicas.

Ainda no início dos anos 2000, a partir da (re)efervescência dos setores populares, outros movimentos começam a surgir. Destaque para o Movimento dos Conselhos Populares (MCP), que é fundado em 2000, mas que só foi ter relevante mobilização e atuação durante a campanha de Luizianne Lins em 2004, devido parte de seus integrantes fazerem parte da mesma corrente política da então candidata, a Democracia Socialista (DS) do PT (JUNIOR, 2010).

O apoio do MCP à candidatura de Luizianne e não a Inácio Arruda, apoiado pela FBFF, se dava, principalmente, pelo fato da candidata simbolizar um perfil mais radical dentro da esquerda, tendo em vista que sua candidatura não foi apoiada pela diretoria nacional do PT, e da insatisfação de parte de seus membros com algumas ações do recém-eleito presidente Lula.

Após a eleição de Luizianne, o MCP realizou diversas reuniões e assembleias nos bairros e construiu um “Programa de Reivindicações Imediatas para o Povo de Fortaleza” que foi entregue durante a chamada Assembleia da Cidade que

consistiu em um ato ocorrido no dia vinte e nove de abril de 2005, no qual foram reunidos mais de dois mil participantes, no Ginásio Municipal Aécio de Borba, localizado no bairro Benfica. Esse foi considerado pelos coordenadores do movimento como marco fundante do MCP. (JUNIOR, 2010, p. 95)

Inicialmente o movimento passou a ser estigmatizado como “movimento da Luizianne”, tendo diversos membros assumindo cargos em sua gestão. Contudo, devido a insatisfação de seus integrantes com a forma como a prefeita passou a atuar, que parecia seguir o *modus operandi* de Lula, fez com que gradativamente o movimento fosse se distanciando e assumindo um papel mais próximo à oposição da prefeitura. Dentre as principais pautas do MCP destacavam-se a “Campanha Contra o Desemprego”, tendo posteriormente o movimento assumido a luta por moradia como pauta prioritária, com a realização de ocupações urbanas, destaque para a Ocupação Raízes da Praia, e apoio às lutas de resistência contra remoções de comunidades pobres.

Além disto, o MCP apresenta certa proximidade com o NUHAB. Como comentado, este núcleo, além de atuar no monitoramento das áreas de risco e nos processos de remoção, tinha como importante pauta a constituição do novo PDPFor e a luta pelas ZEIS em Fortaleza. Este processo foi bastante conturbado e as tensões que haviam entre o movimento e a gestão de Luizianne surtiram em uma progressiva desarticulação do Núcleo a partir do lançamento do PDPFor em 2009, tendo os últimos registros de atuação do NUHAB datados de 2012 (PINHEIRO, 2014).

Em meio a este processo de desarticulação do Núcleo, aparece em uma de suas reuniões comunidades ameaçadas de remoção que começavam a se articular frente aos processos incitados pelas obras da Copa do Mundo de 2014. Porém,

A inclusão da Copa como item de primeira importância na agenda política recente não convenceu os movimentos tradicionais da reforma urbana locais, até porque, próximos que estavam da dinâmica institucional, isso lhes exigiria um posicionamento de questionar e enfrentar quem, no momento, lhes dava condições de sobrevivência. (PINHEIRO, 2014, p. 140)

**Figura 10** - Plenária Ampliada 6 do Comitê Popular da Copa Fortaleza, março 2014.

**Fonte:** Página do facebook do CPCF. Acesso em 13/03/2021.



Inicia-se assim um novo processo de articulação na resistência pelo direito à moradia, o Comitê Popular da Copa de Fortaleza (CPCF). Cabe ressaltar que a sua criação é gestada ainda dentro do CEARAH Periferia, que realizou o seminário de encerramento da EPUPP em 2009, com o um curso sobre Megaeventos e Desenvolvimento Urbano (PINHEIRO, 2014).

Observando a quantidade de entidades, indivíduos e articulações que participaram, em maior ou menor grau, do Comitê Popular da Copa nos seus mais de quatro anos de existência, registra-se a dificuldade de definição de sua composição, que é fluida e bastante variável. (PINHEIRO, 2014, p. 142)

Em paralelo, as comunidades dos trilhos, afetadas pela obra do VLT para a Copa, articulam a criação do Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM). Além do MLDM e entidades ligadas a Reforma Urbana que vinham do NUHAB, como EFTA, MCP, incorporam-se ao Comitê diversos outros movimentos com maior ou menor intensidade, como CEDECA, ESPLAR e grupos de audiovisual.

A experiência do Comitê configurou um outro momento de intensa articulação dos movimentos populares em Fortaleza, que conseguiram incidir de forma a minimizar os prejuízos causados pelas obras do megaevento em Fortaleza.

Além do CPCF, destaca-se a presença de outros movimentos no campo da moradia ao longo das décadas dos anos 2000, como a Central de Movimentos Populares (CMP) e o Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB). Destaca-se também a consolidação do MTST e da Unidade Classista, que ocorrem após dissidência de alguns membros do MCP no contexto da Comuna 17 de Abril, ocupação realizada na área que daria origem ao Residencial Cidade Jardim, na periferia de Fortaleza.

Com a realização da Copa do Mundo em 2014 desarticula-se o Comitê, porém seus impactos continuam reverberando até hoje e deram continuidade a processos de resistência. A partir da necessidade de continuar o debate acerca das questões de planejamento urbano e moradia na cidade, alguns agentes ligados ao CPCF convocam um encontro das Ocupações de Fortaleza. Neste evento, criam-se raízes para a formação da Frente de Luta Por Moradia Digna (FLMD). A FLMD tem até hoje como suas duas principais pautas a regulamentação das ZEIS em Fortaleza e a situação das famílias afetadas pelo VLT da Copa, que continuam em disputa pela construção de conjuntos residenciais prometidos pelo Governo do Estado.

No campo das assessorias técnicas, com o progressivo distanciamento que o CP vai tendo das reivindicações de enfrentamento do posicionamento do poder público ao longo do tempo, emergem também diversos grupos. No campo da assessoria jurídica destaca-se o Escritório Frei Tito de Alencar de Direitos Humanos (EFTA), a Flor de Urucum, ONG de direitos humanos e comunicação social, e as assessorias universitárias, representadas pelos grupos de extensão NAJUC, CAJU (UFC) e SAJUP (Unifor).

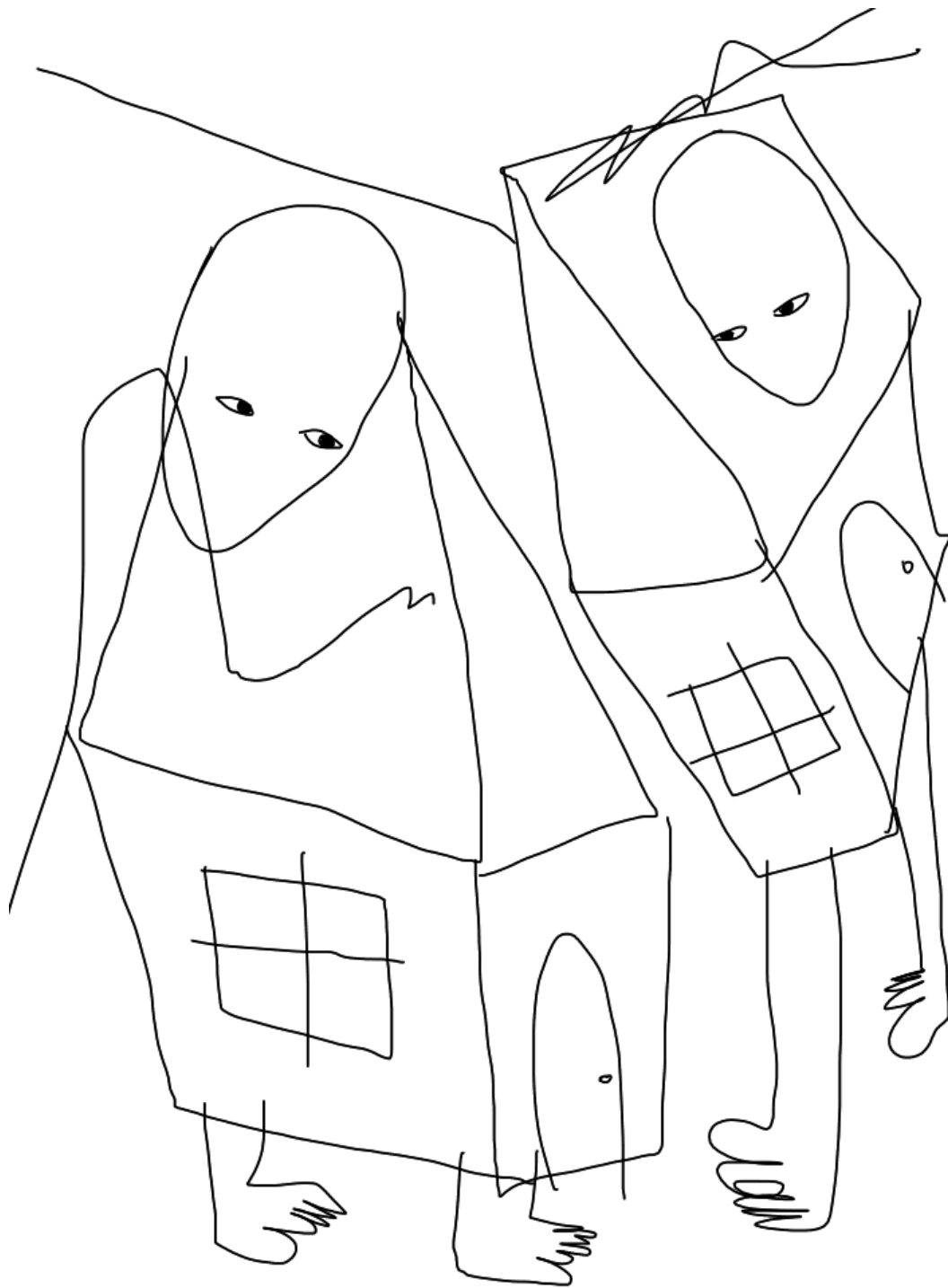
A Universidade também tem importante papel na articulação de novas assessorias no campo da Arquitetura e Urbanismo, se iniciando com a formação do Canto, EMAU da UFC e do ArqPET-UFC, que realizavam atividades participativas em comunidades de Fortaleza. Posteriormente, têm-se a criação do Laboratório de Estudos em Habitação (LEHAB-UFC), que desenvolve pesquisas advocacy para o monitoramento das políticas urbanas e habitacionais em Fortaleza, projetos de extensão, entre outras ações.

Destaca-se ainda que o LEHAB-UFC conta com profissionais que tiveram passagem pela história do CEARAH Periferia, que aos poucos foram se desvincilhando da organização, talvez devido a discordância da proximidade da entidade com a gestão municipal. Ao longo dos últimos 5 anos essas novas assessorias foram responsáveis, juntos a FLMD e outros movimentos, por diversas articulações pelo direito à moradia e a cidade em Fortaleza, como a realização dos Encontros de Comunidades e as Assembleias Populares da Cidade e mais recentemente a formulação do Campo Popular do Plano Diretor, que monitora os processos de revisão deste plano.

Destaca-se também as atividades de formação realizadas pelo LEHAB, com cursos abertos para comunidades e assessorias com temas sobre o Desenvolvimento Urbano e Orçamento Público, por exemplo, muito inspirados na ação da antiga EPUPP. A partir dessas discussões dentro da universidade emergem ainda, mais recentemente, novas assessorias criadas por profissionais e estudantes que passaram por essas experiências, como a Taramela Assessoria Técnica, Carcará Assessoria e o Coletivo Quintau.

Todo este histórico desvela as relações entre diversos agentes envolvidos nas tramas das políticas urbana e habitacional de Fortaleza ao longo do tempo. A seguir, aprofunda-se o olhar sobre as relações entre esses agentes e com a estruturação espacial da cidade a partir dos três estudos de caso investigados nesta pesquisa.





## **Análise dos Estudos de Caso**

Este capítulo tem como objetivo a discussão sobre os três estudos de caso adotados na pesquisa: Mutirão 50, Mutirão do Bonsucesso e o Residencial Luiz Gonzaga. Para analisá-los recorre-se inicialmente à explanação sobre os elementos (SANTOS, 2008) que compuseram a produção de cada um destes casos, com os agentes envolvidos e seus papéis, assim como as características espaciais sobre o meio no qual os projetos foram implantados, além das estruturas que os compuseram. Em seguida, são estudadas as relações e ações entre estes elementos que ocorreram através das diferentes fases de produção (FLORES, 2012).

## Mutirão 50

O mutirão 50 nasceu logo após a redemocratização do país, em um contexto de intensa mobilização popular por direitos sociais. A idealização do projeto se deu pela junção da iniciativa do GRET em desenvolver um projeto de construção de moradias associada a formação cidadã e de geração de emprego e renda e a busca da então gestão de Maria Luiza por financiamento internacional para a construção de casas por mutirão fora dos moldes impostos pelo PNMH.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Para saber mais sobre este período vá à página 77 ou clique aqui.

<sup>27</sup> Informação obtida a partir da entrevista com Pascal (2020).

Com o fim do regime militar e o voto direto restabelecido, representantes do GRET visitaram algumas cidades brasileiras com o objetivo de apoiar governos progressistas recentemente eleitos<sup>27</sup>. Assim, a ONG chegou a Fortaleza durante o período de gestão da Prefeita Maria Luiza, do Partido dos Trabalhadores. O primeiro encontro entre esses agentes aconteceu em agosto de 1986 (GRET; PMF, 1991).

Destaca-se o cenário da época de intensa organização popular, sobretudo no campo do direito à moradia. Dentre as diversas associações de bairro e movimentos evidenciou-se o movimento de sem teto do Marechal Rondon, pela sua capacidade organizativa e pela própria demanda que era bastante alta naquela localização, onde os índices de vulnerabilidade social se destacavam (GRET; PMF, 1991).

A partir da articulação entre esses grupos nasce o Programa de Inovações para Moradia Popular (PIMP), que tinha como projeto piloto o Mutirão 50. Segundo publicação feita pelo GRET em parceria com a PMF (1991), o PIMP tinha como principal objetivo “fornecer um sustentáculo à municipalidade para a formulação de uma política local de moradia popular, promovendo inovações e reforçando o processo de organização popular.” (GRET; PMF, 1991, p. 15). A proposta era que, por meio de uma ação a nível micro, no caso em questão o Mutirão 50, se pudesse ter um impacto a nível macro, estimulando a formulação de uma política habitacional municipal. Ainda como objetivos imediatos, a publicação destaca:

Realizar um loteamento integrado de 50 moradias num bairro sub-equipado de Fortaleza, de modo que permitisse experimentar e analisar inovações que contemplassem as seguintes áreas:

- (1) Inovações tecnológicas adaptadas à construção de moradias populares, equipamentos públicos e infra-estrutura.
- (2) Microempresa popular, em particular para a produção de material de construção.

- (3) Caixa de poupança comunitária destinada a coletar a poupança, atribuir créditos para novas moradias e alimentar fundos para o capital de giro da empresa.
- (4) Uma metodologia de trabalho, inspirada naquela do IPT de São Paulo e baseada no trabalho comunitário e na participação dos usuários.
- (5) Instrumentos de concepção e organização adaptados à produção social de moradias (concepção participativa, controle de custos, gestão de estoques, planejamento de construção, etc.) (GRET; PMF, 1991, p. 15)

Este foi o escopo em que se iniciou, no ano de 1988, a construção, em regime de mutirão, de cerca de 50 casas e a consolidação de uma microempresa comunitária que viriam a compor o Residencial Nova Alvorada. O projeto se destacou pelo grande envolvimento dos moradores na gestão do empreendimento, sendo premiado em 1996, junto a um conjunto de outras experiências, em um concurso de melhores práticas habitacionais do ONU Habitat II. A seguir, discute-se melhor os elementos envolvidos neste projeto e como se deu sua consolidação nas diferentes etapas.



**Mapa 2 - Imagem satélite do Mutirão 50**



0 0.05 0.1 km

FONTE: Elaboração própria sobre imagem satélite do Google Earth (2020) e Fortaleza em Mapas (2021).  
ELABORAÇÃO: Lucas Lessa. DIAGRAMAÇÃO: Anderson Santos.

**LEGENDA**

-  MUTIRÃO 50
-  LIMITE MUNICIPAL FORTALEZA

# Os Agentes e seus papéis

## Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques (GRET)

O GRET é uma ONG Internacional de origem francesa, que foi criada em 1976 para trabalhar com desenvolvimento sustentável no combate à pobreza e às desigualdades. A ONG trabalha com países na América Latina, África e Ásia e chegou ao Brasil em 1988, em Fortaleza, devido ao projeto do Mutirão 50.

28 Segundo entrevista com Pascal (2020).

29 Segundo entrevistas com Pascal (2020) e Baptiste (2020).

À época do projeto, membros desta ONG mantinham um debate no campo da habitação social muito próximo a alguns estudiosos da área na América Latina, como John Turner e Enrique Ortiz Flores, e trabalhavam bastante o tema da produção social de moradia<sup>28</sup>. Assim, para o GRET, a construção da moradia era percebida não só como um meio de acessar a este direito universal, mas também como meio de formar cidadãos, além de fomentar a inovação tecnológica no combate às desigualdades.

30 Informações obtidas a partir do site [www.gret.org](http://www.gret.org). Último acesso no dia 10/03/2021.

Como dito, o primeiro contato do GRET no Brasil se dá em 1986, em Fortaleza, tendo a ONG se estabelecido efetivamente no país em 1988. Durante o tempo que passou aqui houve a criação de um braço da entidade, no começo dos anos 90, chamado GRET Urbano. O GRET Urbano tinha o objetivo de apoiar as ações de outras entidades e ONGs em Fortaleza de forma mais independente do GRET, apoiando principalmente o CEARAH Periferia, que viria a ser criado em 1991.<sup>29</sup>

Os agentes do GRET saíram de Fortaleza entre 1996 e 1997, mas, de acordo com o site oficial da entidade, esta parece ter permanecido no Brasil ainda durante alguns anos, trabalhando principalmente com a questão ambiental, tendo lançado seu último projeto no Brasil em 2012 no Amapá.<sup>30</sup>

No mutirão 50, o GRET compartilhou a coordenação geral do projeto com a Superintendência do Serviço Social de Fortaleza (SSSF). A ONG internacional também foi responsável pela assessoria técnica no desenho participativo dos projetos e pelo acompanhamento técnico à obra. Teve papel fundamental na captação de recursos, fazendo a mediação com grandes entidades internacionais que financiaram o projeto, sobretudo com o Ministério de Relações Exteriores da França e a Comissão das Comunidades Europeias (CCE) (GRET; PMF, 1991).

## Conselho Popular do Rondon (CONPOR)

31 Segundo entrevista com João (2020).

32 Segundo entrevista com antigo membro do CONPOR a presença da igreja católica para a mobilização social da associação se fez presente na época.

33 Em entrevistas com diversos agentes envolvidos no Mutirão 50 deixaram clara o não envolvimento da Prefeitura de Caucaia na época, mesmo com o fato de muitos dos mutirantes terem registro eleitoral no município.

O Conselho Popular do Rondon (CONPOR) foi uma associação de base do bairro Marechal Rondon que à época contava com cerca de 200 famílias associadas<sup>31</sup>. Sua criação foi fruto da organização da comunidade local, tendo como uma de suas principais atuações o campo da moradia, lutando pela regularização fundiária de lotes e organizando famílias que necessitavam de novas habitações.

No início do processo de articulação do Mutirão 50, o Conselho ainda não era formalizado, existindo apenas uma organização popular referenciada como movimento de sem-tetos do Rondon. Ao longo do processo, o GRET e a Prefeitura apoiaram a regulamentação da entidade, tendo seu estatuto sido publicado em Diário Oficial no final de 1988 (GRET; PMF, 1991).

O CONPOR era mais um dos diversos movimentos populares que existiam em Fortaleza, mas que não estavam ligados a nenhuma das grandes articulações que existiam na cidade, nem a UCGF, nem FBBF. Todavia, o movimento que deu origem a associação teve apoio das CEB's que também atuavam em diversas outras comunidades de Fortaleza, sendo muitos dos líderes do Rondon ligados à Igreja Católica.<sup>32</sup>

Dentro do Mutirão 50, o CONPOR teve o papel de selecionar e organizar as famílias, articular a participação dos moradores na concepção dos projetos arquitetônicos e urbanístico, participar no desenvolvimento das tecnologias de construção, e contribuir com a formação da mão de obra mutirante de seus associados na construção do empreendimento (GRET; PMF, 1991).

## Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF)

Todo o processo de articulação e o primeiro convênio assinado para a construção do Mutirão 50 se deram durante a gestão municipal de Maria Luiza (PT). Em 1989, Ciro Gomes (PDT) assumiu a Prefeitura de Fortaleza, e em 1990 Juraci Magalhães, que entrou após a saída de Ciro, assinaram mais dois convênios com o GRET e o CONPOR para a continuidade e conclusão do projeto.

Hoje o Marechal Rondon está dentro dos limites do Município de Caucaia, à época, porém, o conjunto era de responsabilidade administrativa da Prefeitura de Fortaleza. Nesse período, a Prefeitura de Caucaia não colaborou com o projeto, mesmo que muitos de seus moradores fossem eleitores deste município<sup>33</sup>. A PMF tinha no bairro uma Unidade de Ação Comunitária (UAC) que era uma unidade da Superintendência do Serviço Social de Fortaleza (SSSF) que desenvolvia projetos na área social.

Assim, foi responsabilidade da Prefeitura de Fortaleza a realização dos trabalhos inerentes a regulamentação urbanística por meio da Superintendência de Planejamento (SPLAN) e a realização de trabalhos de infraestrutura, como arruamento e movimento de terras, por meio da Superintendência de Urbanização e Obras Públicas (SUOP) (GRET; PMF, 1991).

34 A assistente social que foi entrevistada, que trabalhou no mutirão 50 pela UAC, relatou que morava na Jurema, distrito onde fica o Conjunto Marechal Rondon, que participava do CONPOR.

Destaca-se a atuação da prefeitura na condução dos trabalhos sociais, de responsabilidade da SSSF no campo da geração de emprego e renda, e principalmente dos técnicos da Unidade de Ação Comunitária (UAC) do Marechal Rondon. Segundo os entrevistados e a fala dos moradores durante visita de campo, a UAC teve papel importante com a utilização de sua base para a realização das atividades, sobretudo no início do projeto, além de acompanhamento social das famílias sobre a questão da moradia. O trabalho deste órgão específico foi destacado pela sua sensibilidade, talvez por alguns integrantes morarem nas áreas próximas ao Mutirão 50 e terem forte vínculo com o CONPOR.<sup>34</sup>

## Outros agentes

Além destes principais agentes que foram comentados, outras entidades cumpriram papel importante, principalmente na implantação de infraestrutura e nas pesquisas tecnológicas. O Governo do Estado do Ceará não participou diretamente do projeto, contudo, a CAGECE e COELCE foram responsáveis pelos projetos infraestruturais e sua implantação (compartilhada com os mutirantes) e a Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial (NUTEC) colaborou com assessoria técnica das tecnologias de ferro-cimento e de construção de terra.

Além disto, a Universidade também foi importante parceira. Ao longo do projeto diversos estudantes, tanto locais, quanto internacionais, sobretudo franceses, desenvolveram pesquisas tecnológicas no Mutirão 50. Destaca-se a Universidade Federal do Ceará que, por meio da Faculdade de Engenharia Civil, colaborou para a formação técnica dos mutirantes na construção dos elementos de ferro-cimento e de infraestrutura (GRET; PMF, 1991).

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de (GRET;PMF, 1991).

**Tabela 6 - Quadro de agentes e papéis - Mutirão 50**

AGENTES/FASES E PAPÉIS		GRET	CONPOR	PMF				Outros agentes					
				FSSF	UAC	SUOP/SUMOV	SPLAN	UFC	NUTEC	COELCE/CAGECE	SEHAC	União Europeia	
PROMOÇÃO E INTEGRAÇÃO	Financiamento												
	Coordenação Geral												
	Seleção das Famílias												
	Apoio Social												
PLANEJAMENTO	Projeto Arquitetônico												
	Projeto Urbanístico												
	Projeto Infraestruturas												
	Pesquisa Tecnológica												
CONSTRUÇÃO	Acompanhamento da Obra												
	Construção												



## O meio

### O Marechal Rondon

O Mutirão 50 fica localizado em um terreno remanescente do Conjunto Marechal Rondon, um dos grandes empreendimentos promovidos pela FSSF na década de 70 como parte de sua política de desfavelamento, junto com os conjuntos Alvorada e Palmeiras. Se tratavam, na verdade, como dito anteriormente, de grandes agrupamentos de lotes “urbanizados” periféricos que foram financiados para famílias que moravam em favelas nas áreas centrais. O Marechal Rondon foi inaugurado em 1972, com 1280 unidades, com lotes de 10x20m, a cerca de 14 km distante do lugar de origem das famílias (MÁXIMO, 2012).

O processo de convencimento das famílias se deu durante 72 e 74, as primeiras famílias chegaram sem que houvesse qualquer infraestrutura no bairro, a grande maioria das casas não tinha nem mesmo luz elétrica ou acesso a água encanada. Somente em 74 é inaugurado o Centro Social Urbano Economista Rubens Vaz da Costa, que promovia alguns serviços de saúde e educação para a comunidade, ainda de forma bastante precarizada (BARROS, 2018).

As condições de transporte também eram deficitárias, tendo de início o acesso ao centro da cidade viabilizado apenas por um ônibus e uma linha de trem de baixíssima frequência e alto custo financeiro para a realidade das famílias. Este deslocamento era necessário por conta da baixa empregabilidade do local, tendo em vista as características rurais que apresentava (BARROS, 2018).

A displicência da relação do Estado com a garantia de direitos nesse novo conjunto se destaca ao fato de que, segundo Barros (2018), os serviços mais eficientes no local eram a distribuição de alimentos realizados pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e uma creche mantida por uma organização não governamental norte-americana, o Fundo Cristão para Crianças (CCF). Todavia, estes serviços eram frequentemente utilizados por lideranças da área como moeda de troca por votos políticos (BARROS, 2018).

O que veio a mudar minimamente a realidade do bairro foi a organização comunitária, que ao longo dos anos conseguiu cobrar do poder público a efetiva implementação de infraestruturas básicas, como o acesso à água e luz (BARROS, 2018).

## O Conjunto Nova Alvorada

A partir da planta de implantação do conjunto, contida em GRET e PMF (1991), é possível contar 53 lotes com casas. Contudo, devido ao longo período que se estendeu, e as progressivas construções que foram incorporadas depois, as informações obtidas não entram em consenso em um número final de casas que foram financiadas pelo projeto, este número gira entre 50 e 60.

Além das casas, foram construídos 4 galpões para a fabricação das estruturas pré-moldadas e de solo-cimento que compuseram a microempresa produtiva e uma praça central do conjunto. Por fim, foi construída a escola e um centro comercial com cerca de 10 boxes para aluguel (GRET; PMF, 1991).

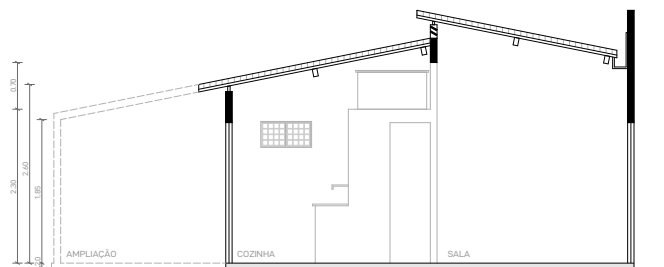
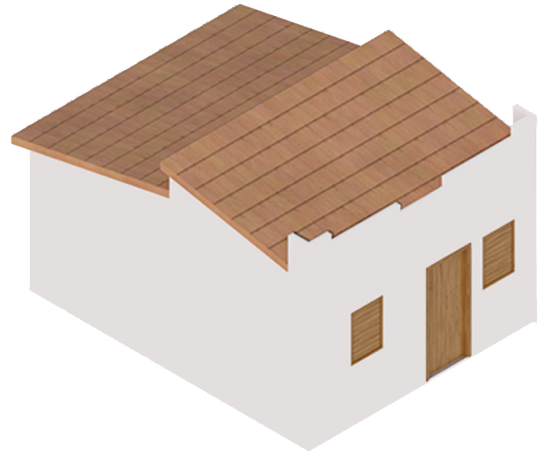
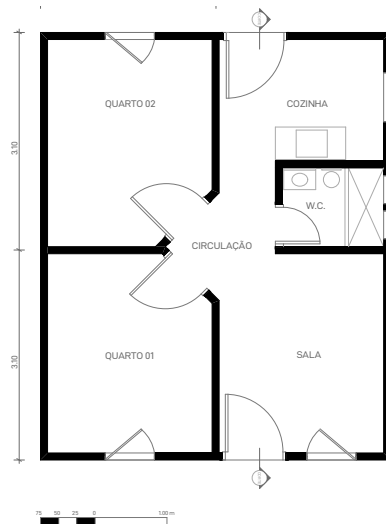
**Figura 11** - Maquete digital do Conjunto Nova Alvorada.  
**Fonte:**Elaborada pelo autor.  
Diagramada por Anderson Santos.



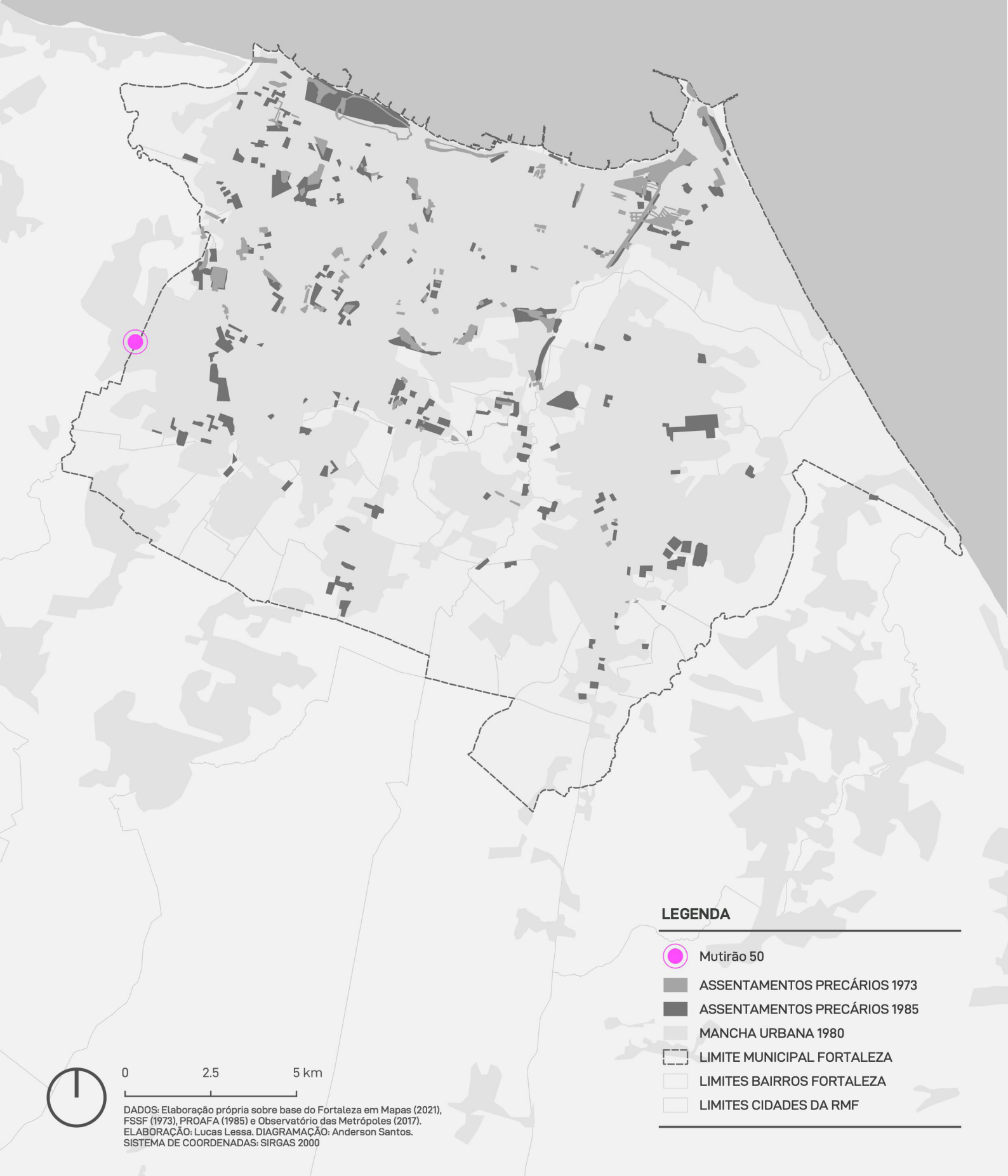
**Figura 12** - Planta da casa padrão do M50.  
**Fonte:**Elaborada pelo autor.  
Diagramada por Anderson Santos.

**Figura 13** - Corte da casa padrão do M50.  
**Fonte:**Elaborada pelo autor.  
Diagramada por Anderson Santos.








**Figura 14** - Perspectivas isométricas da casa padrão do M50.  
**Fonte:**Elaborada pelo autor.  
Diagramada por Anderson Santos.



**Mapa 3 - Mutirão 50, mancha urbana de 1980 e assentamentos precários de 1980 e assentamentos precários**



**LEGENDA**

-  Mutirão 50
-  ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS 1973
-  ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS 1985
-  MANCHA URBANA 1980
-  LIMITE MUNICIPAL FORTALEZA
-  LIMITES BAIRROS FORTALEZA
-  LIMITES CIDADES DA RMF

DADOS: Elaboração própria sobre base do Fortaleza em Mapas (2021), FSSF (1973), PROAFA (1985) e Observatório das Metrôpoles (2017).  
ELABORAÇÃO: Lucas Lessa. DIAGRAMAÇÃO: Anderson Santos.  
SISTEMA DE COORDENADAS: SIRGAS 2000

## Fases de produção do Mutirão 50

### Promoção e integração

A fase de promoção e integração compreende os primeiros passos do projeto, com a escolha do público alvo, sua formação, integração, além da escolha do terreno. No bairro Marechal Rondon havia uma grande demanda por moradia, e seus moradores passaram a se organizar em movimento de sem-tetos. Este movimento já vinha pressionando a Prefeitura de Fortaleza pela resolução de sua demanda por moradia. Foram realizadas manifestações frente ao Departamento de Habitação da FSSF e denúncias nos meios de comunicação.

Desde então a Prefeitura buscou se reunir com as famílias organizadas a fim de melhor compreender a dimensão de sua demanda, a Unidade de Ação Comunitária (UAC) realizou um primeiro levantamento no qual foram cadastradas 550 famílias.

Depois do cadastro das famílias, organizaram-se comissões compostas por duas pessoas (uma da UAC e outras dos “sem-teto”), para realizar visitas a todas as 550 famílias na intenção de conhecer melhor a realidade de cada uma e verificar o nível de necessidade das mesmas. Constatou-se que quase todas as famílias visitadas tinham realmente carência de moradia. (GRET, PMF, 1991, p. 25)

A Prefeitura manteve diálogo com o movimento por meio de reuniões e assembleias e chegou a apresentar uma proposta de financiamento de aproximadamente 130 lotes, que seria possível dentro dos terrenos disponíveis na área, ao passo que inicia os contatos com entidades internacionais para o financiamento da construção das casas.

Assim o GRET chega a Fortaleza, tendo estabelecido os primeiros contatos com a Prefeitura em 1986. Após uma visita a diferentes áreas de grande vulnerabilidade social, se escolheu o Conjunto Marechal Rondon para o desenvolvimento do Mutirão 50.

fato que aconteceu devido ao nível de organização da comunidade, à disponibilidade de um terreno pertencente à FSSF e, ainda, à existência de uma unidade de trabalho social da FSSF - UAC, próxima à área destinada ao mutirão, que certamente serviria de apoio ao projeto. (GRET, PMF, 1991, p. 25)

Em relação a escolha do terreno específico para o desenvolvimento do Mutirão 50, este foi apontado pelo próprio movimento, uma vez que existia uma comissão do

CONPOR para a busca de terrenos na área do Marechal Rondon. Em entrevista com antiga liderança do CONPOR, surge o fato de que a própria prefeitura tinha dificuldades de ter informações sobre os terrenos, demonstrando a situação de baixo controle fundiário que o poder público tinha na época.

*Assim, a prefeitura tinha lá no espaço... Era assim, com as reuniões, começou a discussão de onde seria o local, então as pessoas, como conheciam o bairro e o Conselho também, então cada um dizia, porque tinham vários terrenos lá próximo, mas assim, a própria prefeitura não tinha conhecimento da existência do terreno que era dela. Então tinha uma confusão, que ela quem fazia a parte administrativa, mas nem ela sabia se era dela. O pessoal como também... tinha um projeto da prefeitura. Que o CONPOR tinha conseguido, também justamente com a Prefeitura, era também... ver os terrenos pra poder ratear entre as pessoas sem moradia. Então tinha esses dois projetos. (JOÃO, 2019)*

Em paralelo à escolha do terreno, o GRET buscou recursos junto a instituições de financiamento europeias durante o ano de 87, e em 25 de fevereiro de 1988 foi assinado o primeiro convênio entre a Prefeitura de Fortaleza e o GRET, que deu origem ao Programa de Inovações para Moradia Popular (PIMP), que tinha, inicialmente, duração prevista de 18 meses.

Devido ao espaço e aos recursos disponíveis, o projeto do Mutirão 50 poderia atender apenas a 50 famílias. Para a determinação dessas famílias, foi realizada uma assembleia e definidos critérios de prioridade, que envolviam questões como: não possuir moradia, maior situação de vulnerabilidade social, famílias com maior número de filhos e idosos. Todos esses critérios foram elaborados e votados de forma participativa em assembleias com as famílias envolvidas, assim como relata assistente social da UAC,

*muito participativo, então quando a gente tinha uma família que tinha sido incluída no projeto, eu diria que todas as outras sabiam exatamente o por que que aquela família estava ali. Se era pelos filhos, se era por alguma questão de saúde mais, se era realmente por questão de estar no meio da rua. Então se sabia exatamente porque que aquela família tinha sido selecionada. E*

essa mesma participação, ela continuou durante toda a construção. (APARECIDA, 2020)

Após a seleção das famílias, houveram os primeiros processos de capacitação dos futuros moradores, que se iniciaram com formações teóricas e práticas sobre a fabricação dos tijolos de solo-cimento, ações que foram inicialmente realizadas na UAC em parceria com engenheiro da prefeitura. Durante esse processo, foi percebido que as famílias tinham resistência à nova tecnologia, sem acreditar que poderia funcionar, mesmo dentre os participantes que trabalhavam como pedreiros da comunidade.

Para buscar modificar a opinião da população e também capacitar melhor os técnicos envolvidos, foi realizado um ‘intercâmbio’ de 3 dias para uma cidade da Região Metropolitana de Recife, em uma comunidade que já havia sido construída com a mesma tecnologia. Lá os participantes do mutirão puderam interagir com outras famílias e conhecer melhor o resultado das casas construídas com a tecnologia em questão.

Muita gente rejeitava, tinha receio de morar dentro de uma casa dessa. (...) E as famílias que já vieram de lá pra cá, já vieram com a opinião diferente. Então a partir desse momento o pessoal teve mais ânimo, porque até então o pessoal não tinha. Eles faziam, mas muitos pedreiros chegavam e diziam, óh isso aqui não vai prestar não. (ANTÔNIO, 2019)

Apesar dos esforços de condução do trabalho de forma coletiva, das 50 famílias que foram definidas no começo do processo, algumas chegaram a desistir. Isto se agrava com a lentidão da condução do projeto pela Prefeitura, principalmente no final de 88, em período eleitoral. A integração dos participantes se deu ao longo de todo o processo, na divisão das famílias em comissões de trabalho e na realização de assembleias para discussões gerais.

É interessante destacar também que o projeto passou por três gestões diferentes. Segundo Pascal (2020), a priori houve uma dificuldade com a gestão de Ciro Gomes em dar continuidade ao processo, tendo sido necessário com que o GRET fizesse o papel de articulação diretamente com o novo prefeito.

Nessa época Maria Luiza teve muitos problemas, fechou a prefeitura, e etc, e nós ficamos um pouco com dificuldades, e assim iniciou, depois ganhou o Ciro Gomes, não queria saber, a secre-

tária dele, da ação social, não queria saber de nós, porque éramos ligados ao movimento. E então decidi ficar sentado no escritório da ação social durante um mês, pra dizer “nós não somos de um partido ou de outro, somos a favor da habitação popular”. Felizmente, um tipo que era da Cultura, da época da Maria Luiza, um tipo que está de cadeira de roda, a gente se encontrou numa noite, ele falou: “não, eu conheço o Ciro, vou marcar com ele” e me encontrei com o Ciro: “olha senhor Prefeito, esse programa é um programa internacional, que assinamos, não é uma coisa assim...” e ele me viu de boa intenção e falou, tudo bem, vamos fazer, porque tinha tido uma crise, não tínhamos conseguido ir muito longe, porque os fundos já estavam esgotados em Fortaleza e o Ciro retomou a ideia e partir disto obrigou a secretária da ação social a trabalhar junto conosco, e aí foi o grande início do Mutirão 50. (PASCAL, 2020)

Esse processo feito pela ONG visava mostrar que o contrato assinado com as entidades internacionais tinha sido feito com a Prefeitura de Fortaleza, que independia da gestão, e não poderia parar.



Figura 15 - Foto colagem.  
Fonte:(GRET;PMF, 1991)

## Planejamento

O planejamento compreende a parte de organização da proposta e a elaboração dos projetos arquitetônicos e urbanísticos. O primeiro passo para a organização do processo foi a elaboração coletiva de um regimento interno do Mutirão 50, que determinava as atribuições das famílias, da Prefeitura e do GRET, e que se estruturou em 4 tópicos principais: I) recursos do projeto, II) documentos oficiais, III) condições para a participação no projeto e IV) caixa comunitário. O documento contava ainda com uma introdução e as disposições gerais.

A parte dos recursos delimitava os papéis de cada agente, assim como foi explanado em tópico anterior. Coube a Prefeitura Municipal de Fortaleza, através da FSSF, a doação do terreno, o “apoio técnico através dos funcionários da UAC Marechal Rondon” - que trabalhariam em parceria com o GRET - e equipar a área com serviços públicos de água, luz, esgoto e pavimentação. Ao GRET ficou a responsabilidade do apoio técnico, e da captação de recursos para a construção das 50 moradias e equipamentos comunitários, e ainda a contínua busca por financiamento necessário ao desenvolvimento do projeto. A aplicação de recursos por parte das famílias se daria apenas para a manutenção do caixa comunitário, não tendo estas nenhum ônus financeiro sobre a construção ou provisão das infraestruturas.

O tópico referente aos documentos oficiais se deteve basicamente sobre a questão do terreno e já determinava a doação do terreno da Prefeitura para o Conselho Popular do Rondon e que após a quitação das dívidas seriam entregues documentos individuais para as famílias.

O tópico sobre as condições de participação no projeto versava essencialmente sobre a participação das famílias, que deveriam participar das “reuniões do grupo para discussão de questões ligadas à sua organização e atividades assim como a participação nas várias etapas, tais como fabricação de tijolos, construção do galpão, casas, etc.” (GRET;PMF, 1991) A não participação das famílias resultaria em exclusão do projeto, a partir de “4 faltas consecutivas”.

O tópico tratava ainda sobre a contribuição de trabalho pelas famílias e sobre a alimentação. Foi estabelecido inicialmente que cada família deveria contribuir com 20h semanais de trabalho, com possibilidade de ser realizada por pessoas voluntárias, como amigos ou vizinhos. O regimento estabelecia a disponibilização de lanche da manhã e tarde e almoço, e regras sobre o direito a esta alimentação a partir das horas trabalhadas no dia.



O IV) caixa comunitário tinha o objetivo de criar um fundo financeiro para sustentar a microempresa de materiais de construção, “assim como servir de referencial de organização comunitária”. O caixa comunitário seria gerenciado por um morador eleito em assembleia geral e por um funcionário da UAC que acompanhasse o projeto. Este fundo seria alimentado a partir de uma contribuição financeira que as famílias deveriam pagar por, pelo menos, 6 anos, que seria o prazo o qual o CONPOR teria para passar a titularidade dos terrenos individualmente para as famílias.

O regimento teve ainda algumas alterações ao longo do processo, a medida que a prática do mutirão ia necessitando de ajustes. Isto aconteceu principalmente em relação às horas de trabalho que cada família deveria contribuir, que foi se modificando ao passo em que foi sendo incorporado ao mutirão mão de obra remunerada.

Quanto à elaboração dos projetos urbano e arquitetônico, estes levaram cerca de 10 meses para serem finalizados (GRET; PMF, 1991). Importante ressaltar que, antes disso, houve todo um processo de pesquisa tecnológica e formação técnica entre os agentes envolvidos. Para facilitar a participação da população nas decisões projetuais, as equipes técnicas organizavam oficinas com pequenos grupos de moradores, para que assim eles pudessem ter uma melhor apreensão e domínio sobre as implicações técnicas das decisões projetuais. Posteriormente as questões discutidas e/ou formadas nestes grupos menores eram levadas a assembleias gerais para serem votadas e validadas pela maioria da comunidade.

*Eram feitas rodadas de reuniões em grupos menores, para poder facilitar a participação, e as assembleias, as assembleias votavam as propostas feitas nos grupos menores e discutiam o tamanho do lote, o tamanho da casa, o modelo da casa, o desenho, era feito assim. (JOÃO, 2020)*

Todas essas discussões resultaram em um projeto urbano que passou ainda por três desenhos, feitos por técnicos do GRET, e pelas questões normativas de responsáveis técnicos da municipalidade. O projeto urbano contemplava 5 pontos principais: I) Ressaltar o caráter comunitário, dando destaque aos espaços públicos como local de reunião e atribuindo uma imagem forte para destacar que ali é uma comunidade; II) Favorecer a interação entre as relações individuais e coletivas; III) Inserção do loteamento ao bairro existente, voltado para uma avenida principal e conectando os comércios existentes e os planejados; IV) Orientação dos lotes de forma a aproveitar a ventilação; V) Respeito a cultura urbana popular da cidade, com fachadas coloridas que se abrem a ruas estreitas (GRET; PMF, 1991).

Assim, o conjunto apresenta um desenho urbano de ruas radiais a partir da praça, que se abre à comunidade existente, concentra os comércios e a passagem de acesso à creche comunitária. Os lotes se distribuem ao longo das ruas semi-circulares, medindo 7x16m. Inicialmente as casas foram planejadas para serem geminadas, mas a comunidade foi resistente sobre a ideia de que duas casas dividiriam a mesma parede, assim, acabaram sendo construídas com um recuo lateral entre elas.

O desenho das casas seguiu uma lógica parecida de organização do projeto urbano, com formações técnicas para que a comunidade pudesse compreender as implicações de suas decisões e a realização da divisão das famílias em grupos menores com posterior discussão em espaço de assembleia.

Para a concepção do projeto arquitetônico das casas, o GRET elaborou uma espécie de jogo, na qual foi estabelecida uma metodologia que continha algumas regras, como: economia de construção, regras climáticas, racionalização das áreas, e dos equipamentos, evolutividade, respeito à cultura. Essas regras permitiam a elaboração de várias pré-formas (GRET; PMF, 1991).

Estas regras buscavam salientar algumas premissas as quais o projeto deveria atender. Devido à escassez de recursos, era necessário que fosse um projeto que tivesse qualidade, mas de baixo custo, assim, devido a razão entre o orçamento disponível e o número de moradias, chegou-se a um tamanho ideal de 30m<sup>2</sup>. Assim, este núcleo deveria ser projetado pensando na evolução, principalmente em direção aos fundos do lote. E a questão principal era que a moradia deveria atender da melhor forma possível aos anseios e necessidades dos futuros moradores.

Por meio de elementos de comunicação, como a planta baixa em papel, maquete na escala 1/20 e planta baixa na escala de 1/1, feita com a marcação de alicerces no terreno, os moradores puderam debater o projeto desejado (GRET; PMF, 1991).

*É tão interessante a participação deles, eu ainda lembro do dia que a gente fez a planta um por um, que é quando a gente risca no chão, que é para que eles possam entrar dentro e sentir como cada compartimento desse, se tá ok, o tamanho, a localização, alguma coisa. (APARECIDA, 2020)*

A equipe técnica do GRET elaborou uma proposta e um carpinteiro da comunidade, Zé Maria, elaborou uma outra, que, respeitando as regras, continha um quarto a mais,

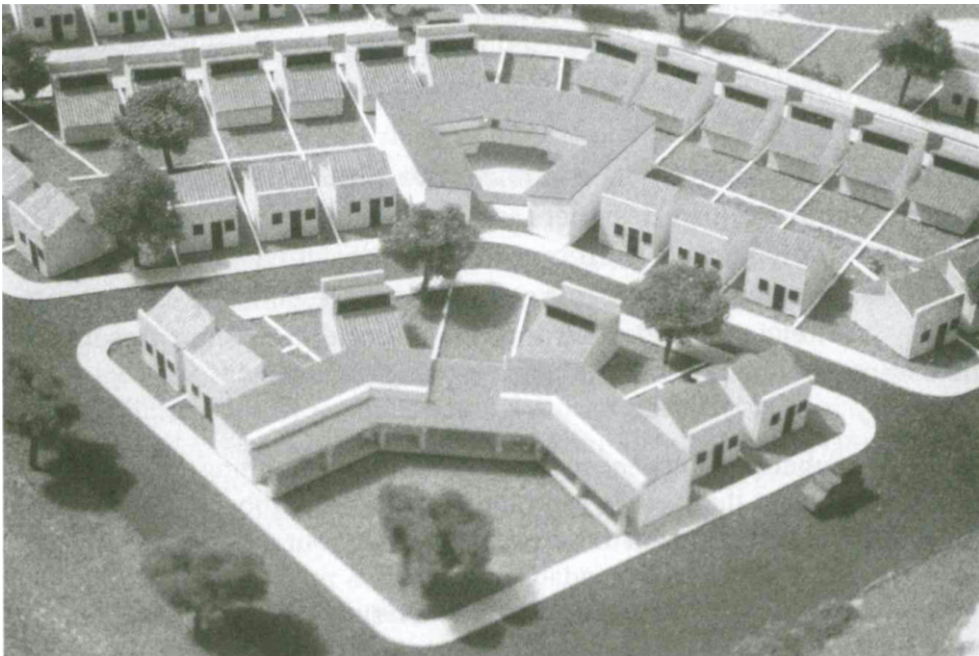


**Figura 16** - Oficina de discussão sobre tipologia habitacional do Mutirão 50.

**Fonte:** (CABANNES, 2006.)

**Figura 17** - Maquete física do Conjunto Nova Alvorada, elaborada pelos técnicos.

**Fonte:**(CABANNES, 2006.)



35 O protótipo construído e rejeitado pelos moradores foi concedido pela comunidade para uso do GRET, sendo esta a primeira sede da ONG em Fortaleza, que ficou localizada no Marechal Rondon por volta de 2 anos. Posteriormente, com a saída do GRET para outro local a casa foi cedida como moradia para uma família.

pois era um grande desejo para a comunidade ter quartos diferenciados para os pais e os filhos.

Devido ao impasse entre os argumentos dos técnicos que defendiam uma proposta que levava mais em consideração a evolutividade da habitação e o desejo dos moradores pelos dois quartos, foi decidido que seriam construídas duas casas protótipos para que as famílias pudessem avaliar o que seria o resultado real de cada proposta.

As propostas foram votadas em assembleia e, a contragosto de alguns técnicos mais conservadores, a proposta escolhida foi a de Zé Maria, por 37 votos a 11, com 49 famílias presentes (GRET; PMF, 1991).

Foram duas casas, para ter dois protótipos, um que era nosso, desde os “arquitetos”, tudo, que foi rejeitado pela comunidade, não, podemos fazer melhor com isto, ta tudo bem, fizemos maquetes e tudo, e os pedreiros que estavam na comunidade, eles fizeram um projeto, no meu ver... ótimo em termos de otimização dos materiais né, um quadrado dividido em 4, pronto, mas não tinha evolutividade, não tinha proteção do sol, mas falaram não, isto que queremos, um quarto pra nós e um quarto para as crianças, tudo bem, fizemos uma votação, não, antes da votação, falamos ok, vamos fazer um mutirão para ter as duas casas construídas para vocês verem como vai funcionar, todo mundo acordou, muito bem, mutirão, construímos duas casas, uma, um projeto evolutivo, com refinamento, de coisas, né, e uma varanda, enfim, e o outro que era o projeto dos pedreiros, da comunidade né, tipos muito bons na verdade, e que precisávamos no mutirão, então pensamos, não vale a pena impor um modelo se os pedreiros não estão concordando. (PASCAL, 2020)

As casas foram construídas em um tamanho de 30m<sup>2</sup> com possibilidade de evolutividade. Além disto, também foi votado e decidido em assembleia que só seria construído um único modelo de casa para todos, a fim de que todos tivessem direito ao mesmo resultado final, e que isto não afetasse também o empenho dos mutirantes na construção de diferentes casas. Apesar da antipatia de alguns técnicos sobre o resultado final, as casas do Mutirão 50 foram construídas a partir do modelo proposto por Zé Maria.<sup>35</sup>

E em lugar de brigar, eu lembro que o pessoal da universidade falava, mas o que é isto? não nos respeitam, e eu falei, amigo, eles que vão construir não é tu que vai construir, tu vais estar aqui



duas horas por semana, levando as pessoas. Grandes amigos, da UFC, do ferro-cimento e tudo, até que eles se chatearam um pouco, dizendo “esse povo não entende nada”, atitude clássica (risos), e nós aí, no conjunto, que era uma tristeza total, bem, falamos, ok, se é assim, a casa essa que vocês construíram. (PASCAL, 2020)

36 Foi realizada uma visita de campo no dia 16 de dezembro de 2020, que não foi possível gravar para transcrição. Nesta visita, foi possível caminhar pelo conjunto e conversar mais atentamente com três famílias e conhecer algumas outras que estão lá desde a época do Mutirão 50.

A participação das famílias e seu poder de decisão na organização do processo e no desenho dos projetos foi bastante ressaltada em todas as entrevistas realizadas com os agentes, além de ter sido ratificada pelos moradores durante a visita de campo realizada.<sup>36</sup>

Esse projeto foi bastante participativo, o GRET fazia três propostas de construção das casas e as famílias iam dizer, e aí teve também a parte do serviço social que mobilizava as pessoas para poder conhecer a metodologia de como seria a construção das casas e para poder escolher qual seria a melhor proposta que tinha. Então isso foi feito na sequência, cada dia, foi feito assim uma semana, onde cada grupo ia, era dividido por pessoas, oficinas separadas, pra poder explicar direitinho. Foi bastante legal porque cada família já tinha noção como ia ser construída sua casa. (ANTÔNIO, 2019)



**Figura 18** - Foto onde é possível observar parte do galpão de pré-moldados e protótipo do projeto dos técnicos.  
**Fonte:** Acervo de moradora.

## Construção

Como está nos objetivos do projeto, a construção das casas implicava em um processo muito mais complexo, que tanto buscou ao máximo incluir a participação das famílias nas decisões quanto visava formar pessoas que pudessem trabalhar posteriormente na construção civil.

Destaca-se também entre os objetivos do projeto o fomento a inovações tecnológicas, assim, foram estudadas e propostas uma série de inovações que tinham tanto referências a partir de estudos locais, quanto de outros contextos aportados pela experiência internacional do GRET. Diversas inovações foram estudadas, a exemplo do uso de madeira de Carnaúba para vigas e pilares, mas que passaram por filtros como os desejos dos moradores e a viabilidade de produção para posterior comercialização pela microempresa (GRET, PMF, 1991).

Os recursos tecnológicos utilizados no projeto foram escolhidos pela possibilidade de barateamento dos custos, adequação cultural ao contexto e pela facilidade que trariam para a construção em regime de mutirão. Evidentemente, o uso de algumas tecnologias menos tradicionais sofreu uma inicial resistência de aceitação por parte dos moradores, contudo, as constantes formações e oficinas possibilitaram uma rápida aceitação ou negação das técnicas. “A auto-produção desses materiais nas oficinas acelerou a aceitação, mas também a rejeição de certos produtos.” (GRET; PMF, 1991, p. 45)

Ao fim, foram utilizadas quatro principais tecnologias: o solo-cimento para a confecção de tijolos, o ferro-cimento para a fabricação de caixa d’água e calhas, blocos de pedra para os alicerces e baldrame e a pré-modelagem em concreto, que produziu cobogós, vigas, pias, lavatórios, tanques de lavar roupa e vasos sanitários.

Os agentes envolvidos contribuíram de diferentes formas para a obra. A UFC foi responsável pela introdução do ferro-cimento, além das testagens para maior eficiência dos tijolos de solo-cimento, o GRET exportou de outras experiências internacionais os blocos de pedra e os elementos pré-moldados foram introduzidos com apoio da própria comunidade, tendo a capacitação para a construção destes sido feita por um artesão do próprio bairro.

Algumas das tecnologias utilizadas sofreram modificações a partir das demandas dos moradores. As caixas d’água de ferro-cimento, por exemplo, que teriam melhor resistência se feitas em formato cônico-cilíndrico devido à pressão da água, foram construídas em formato de paralelepípedo, por conta do desejo e visão cultural dos moradores (GRET, PMF, 1991).

A Prefeitura agiu em diferentes áreas durante a etapa de construção, um engenheiro acompanhou a produção de alguns elementos construtivos, principalmente os tijolos de solo-cimento. “A UAC coordenava a comissão social cujo papel era fazer respeitar o regimento interno (fazer visitas às famílias, marcar os horários de trabalho que cada um devia cumprir, organizar a cozinha, gerenciar o material de obra)”. (PMF; GRET,1991, p. 24)

O primeiro edifício construído pelo Mutirão 50 foi o galpão de produção que integraria a microempresa e serviria de base para a produção dos elementos de construção de todo o resto do conjunto. Essa primeira experiência serviu como uma capacitação de construção para os mutirantes, assim como foi uma forma de polir o método. Foi a partir daí que se dividiram diferentes equipes de construtores, que eram compostas por algum profissional contratado, no caso dos serviços mais complexos, e os moradores trabalhavam como serventes.

Para acompanhar a obra do Mutirão 50 foi composta uma comissão técnica, com representantes dos diferentes agentes, que avaliavam o andamento da construção de 15 em 15 dias. Após a construção dos galpões, foram levantados os dois protótipos de moradia que haviam sido projetados e, a partir da escolha feita pela comunidade, foram construídas em seguida 40 casas.

Como visto no tópico anterior, o ritmo de construção deveria seguir o que foi estabelecido pelo regimento interno do Mutirão, mas este foi sendo modificado a partir da necessidade da obra. Na primeira etapa da construção, a maior parte da força de trabalho era constituída por mulheres e toda a mão de obra dada pelas famílias era não paga. Nesta fase, houve uma produção média de 32m<sup>2</sup> por mês (GRET; PMF, 1991).

De acordo com a entrevista com Antônio (2020) e a partir da fala de moradoras durante a visita de campo foi possível verificar que o predomínio de mão de obra feminina no canteiro era visto por algumas pessoas como problemático, tanto por parte de alguns técnicos que defendiam a presença masculina como uma forma de acelerar a obra, quanto por parte das próprias pessoas das comunidades que desacreditavam do trabalho de construção feito por mulheres. Em visita de campo, uma moradora relatou que um técnico da Prefeitura chegou a questioná-la, ao perceber que estava grávida, se ela não tinha marido, como quem cobra que ele estivesse presente. Outra moradora falou de suas lembranças, quando ainda criança, ajudava na produção dos tijolos.

Em entrevista, um dos organizadores do mutirão relata a descrença dos homens, tanto na questão tecnológica quanto pelo preconceito de gênero.

como muitos pedreiros que tinham da própria comunidade chegavam lá e diziam “oh isso aqui não vai prestar não, isso daqui vai cair” e aí também tinha a questão da discriminação principalmente, como algumas mulheres pegaram a técnica de produção do tijolo, “ah, tijolo feito por mulher, isso aqui não prestar de jeito nenhum”. (ANTÔNIO, 2019)

Desde o início, as mulheres sempre foram as mais envolvidas no Mutirão 50, tendo um domínio muito maior do processo e a crença na resolução de seu problema de moradia. Uma moradora relatou que durante quase todo o processo seu marido não sabia do que ela participava, disse preferir manter segredo, pois todos a diziam que não valeria a pena continuar, pois aquilo não daria em nada. Durante a visita de campo, as mulheres tinham muito mais propriedade da história do mutirão que os homens. Mesmo com todas as adversidades, o trabalho feminino também foi muito reconhecido e valorizado por muitos agentes ao longo de todo o projeto.

Com o passar do tempo, houve a necessidade de dar celeridade à construção, assim, houve um ajuste na quantidade de horas que cada família deveria trabalhar. Além das 20h anteriormente definidas, deveriam ser prestadas mais 16 horas de trabalho que deveria ser obrigatoriamente masculino. Passou a haver também a possibilidade de remuneração destes homens por diária. Nesta etapa, a obra teve uma produção média de 190m<sup>2</sup>/ mês (GRET; PMF, 1991).

Outra alteração que houve ao longo do processo de construção do mutirão foi a mudança dos tijolos utilizados. Em um determinado momento, não foi mais possível continuar construindo com os tijolos de solo-cimento, e como o valor do tijolo cerâmico tradicional não era tão elevado, a grande maioria das casas foi construída com o tijolo tradicional, apenas os galpões da microempresa e as primeiras casas foram feitas como o primeiro.

Na última fase da construção, faltando ainda pouco mais da metade das casas para serem concluídas, o trabalho não remunerado foi praticamente suspenso, assim como a alimentação. Contudo, os homens das famílias, com um máximo de um por família, foram contratados para finalizar as obras. Além disso, cerca de quarenta pedreiros e serventes pertencentes à comunidade foram engajados, contribuindo para elevar a produtividade média à 900m<sup>2</sup> construídos por mês (GRET; PMF, 1991).



Contudo, isto não necessariamente significa um grande encarecimento da obra, segundo estudos feitos sobre seus resultados e custos,

O baixo custo da moradia é atribuído não à economia devida à ajuda mútua, mas de maneira significativa, ao fato que a compra dos materiais e trabalhos de construção foram realizados diretamente sob o controle da UAC, do Conselho Popular do Rondon e do GRET. Graças a esse modo de produção e administração, não houve intermediários e portanto os custos puderam ser controlados (GRET; PMF, 1991, p. 46)

O estudo mostra também o grande valor empenhado na implantação de infraestrutura, isto se deu pois o terreno cedido pela Prefeitura tinha más condições. Houve a necessidade de grandes volumes de deslocamento de terra, pela declividade do terreno que tinha risco de desmoronamento, além de obras de drenagem, por conta da presença de um lençol d'água muito próximo a superfície que tornava o terreno facilmente alagável.

O sistema de esgotamento sanitário foi do tipo condominial, tendo em vista uma redução de custos. Contudo, alguns moradores relataram ter alguns problemas com o esgoto até hoje, que se tornou de difícil manutenção pois foi construído na parte frontal do lote, onde, hoje em dia, quase a totalidade das casas incorporou este recuo como espaço interno da residência.



**Figura 19** - Foto antiga de mutirants construindo casa com tijolos de solo-cimento.  
**Fonte:** Acervo de moradora.

**Figura 20** - Foto atual da caixa d'água de uma das casas do mutirão 50, ainda original do projeto. dezembro/2020.

**Fonte:**Acervo próprio.



**Figura 21** - Foto atual de parede de tijolos de solo-cimento original de uma das casas do mutirão 50. Dezembro/2014.

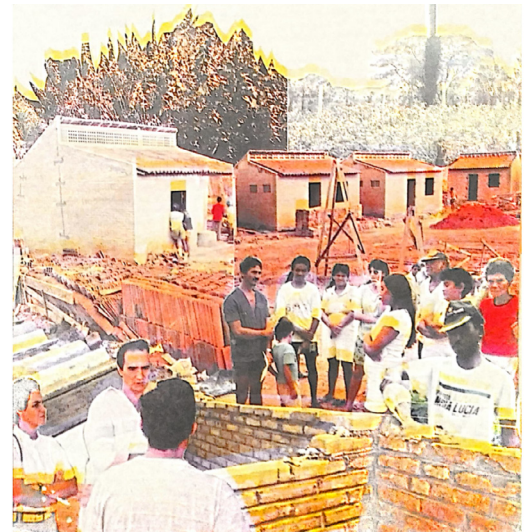
**Fonte:**Acervo próprio.

**Figura 22** - Foto-cologam antiga com fotos do Mutirão 50.

**Fonte:**(GRET; PMF, 1991)

**Figura 23** - Foto antiga com pessoas no Mutirão 50. 1989/90.

**Fonte:** Acervo de moradora.



## Distribuição

O processo de construção demorou ainda alguns anos para ser definitivamente concluído, porém, a inauguração oficial do Mutirão 50 aconteceu em dezembro de 1989, com cerimônia que contou com a presença do então Prefeito Ciro Gomes. Segundo GRET e PMF (1991), o evento se deu em 11 de dezembro deste ano<sup>37</sup>. (PMF; GRET, 1991)

Em visita de campo, uma moradora relatou que lembra muito bem do primeiro dia que esteve em sua casa, era 25 de dezembro de 1989, noite de natal, e relata, que assim como pode-se perceber em GRET e PMF (1991), ainda não havia luz elétrica e esgotamento em pleno funcionamento na comunidade. Apesar disto, estes serviços não chegaram a tardar e foram implementados pouco tempo depois, não se tornando algo que tenha sido dificultoso para as famílias, segundo a mesma moradora.

A entrada na nova casa era mais urgente, pois a grande maioria das famílias viviam de forma bastante precária, por vezes dependendo de morar com familiares, como a moradora que relatou a felicidade de entrar na própria casa mesmo ainda sem eletricidade.

*em alguns casos houve uma certa pressão pela situação precária de moradia que a família se encontrava, e aí foi dada uma celeridade maior, imposta uma celeridade maior pela comunidade, pra ver se conseguia concluir mais rápido né, pra poder tirar as famílias da situação que estavam imersas, aquela situação habitacional bem precária, mas assim foi tudo discutido né. (JOÃO, 2020)*

Assim, como geralmente se dá em mutirões organizados, as famílias seriam alocadas nas casas de acordo com um sorteio, a fim de evitar com que os mutirantes se empenhassem de forma diferenciada na construção das casas. Evidentemente, nem todas as famílias ficaram satisfeitas com o resultado dos sorteios, algumas negociaram trocas entre elas, e outras, segundo relato de moradores, conseguiram mesmo escolher a sua, tudo por meio de discussões coletivas.

*Quando foi dos sorteios... a participação foi bem democrática e bem discutida para não haver insatisfações, evidentemente não tem como não haver. Por exemplo, no sorteio a pessoa sonhava ficar num local e caiu em outra, em algumas situações até algumas pessoas fizeram troca, foi permitido. (JOÃO, 2020)*



37 Há controvérsias sobre esta data, alguns jornais que estão estampadas na mesma publicação colocam a data do dia 20 de dezembro como a que ocorreu a entrega das casas.

Outras tensões mais sérias ocorreram também com a entrada nas casas, isto se deu quando alguns 'bandidos' invadiram algumas delas. Pessoas que portavam armas de fogo acabaram se apropriando de algumas poucas unidades, e agentes importantes que trabalharam no mutirão 50 acabaram sendo expulsos, preferiram ceder sua moradia a entrar em um conflito mais sério.

me marcou muito, porque ele participou, foi um ator principal para o Mutirão 50 e queriam dar uma das casas e chegaram uns bandidos, que botaram uma pistola na cara dele e falaram “tu sai daqui” e se instalaram, e começou um grande problema de apropriação por bandidos, mas com pistola mesmo, e então tivemos que lidar com isto. (PASCAL, 2020)

Os problemas em relação a distribuição das casas, porém, foram pontuais e conseguiram ser resolvidos mediante o diálogo e acordos coletivos entre os moradores. Tanto os relatos da época segundo GRET e PMF (1991), quanto as falas das moradoras durante a visita de campo, ressaltam a alegria das famílias em terem entrado em sua casa própria.

Figura 24 - Colagens de jornais antigos sobre a entrega das casas do Mutirão 50.

Fonte: (GRET;PMF, 1991)



## Uso e gestão

Esta última fase diz respeito às medidas que foram tomadas para o efetivo uso e gestão do residencial após a entrega das casas para as famílias. Em relação a regularização fundiária, o terreno havia sido doado para o CONPOR ainda em 1988, dois meses antes da saída de Maria Luiza da gestão municipal, um contrato de direito real do uso é dado aos moradores cerca de dois anos depois, a partir de maio de 1990.

O contrato concedia às famílias uma fração do imóvel de propriedade do CONPOR, imóvel este que deveria ser 'ressarcido' por cada concessionário. Este ressarcimento poderia ser realizado de algumas formas: por um pagamento de um montante equivalente ao valor total da casa (15,6 salários mínimos); em parcelas a serem pagas no decorrer de 72 meses (6 anos) equivalente à 5% do salário mínimo, totalizando 3,6 salários mínimos; os mesmos 3,6 salários poderiam ser pagos também com o lucro de atividades coletivas, como festas e bingos promovidas pelos concessionários; ou pela participação como sócio na microempresa de materiais de construção, que deveria doar um total de 15% de seu lucro para o caixa comunitário até o montante de 8,15 salários mínimos.

A multiplicidade de formas de pagamento da casa foi pensada pela situação de vulnerabilidade social das famílias, que poderiam não ter uma estabilidade financeira suficiente para o pagamento de parcelas fixas, como geralmente ocorre em programas habitacionais. A formação do caixa comunitário foi idealizada para que se pudesse ter recursos para eventuais gastos coletivos, além de servir como um capital de giro para a microempresa.

O contrato estabelecia também que o não pagamento, assim como a venda, aluguel, empréstimo ou troca do imóvel resultariam na perda da casa e exclusão da sociedade. Após o cumprimento de qualquer das formas de pagamentos estabelecidas, o CONPOR teria a responsabilidade de passar para o concessionário o título de propriedade do imóvel. A gestão dos recursos era de responsabilidade do Departamento Comunitário de Habitação que foi criado dentro do CONPOR.

O caixa comunitário contaria também com o aluguel de algumas lojas do centro comercial que foi construído na praça logo após a inauguração do Residencial. Estas lojas foram construídas por 7 famílias que chegaram ao conjunto posteriormente (CABANNES, 1996).

Assim como as lojas do centro comercial, nem todo o conjunto estava concluído à época de sua inauguração oficial, em 1989. O projeto e construção da creche co-

munitária só se deu depois de 1990. O desenho da creche, assim como do projeto urbanístico e arquitetônico do conjunto, foi participativo, contando, sobretudo, com as mães da comunidade.

A creche foi gerida pela Prefeitura de Fortaleza, que permaneceu com o equipamento mesmo depois da área ser incorporada aos limites municipais de Caucaia. Segundo relato de moradoras, apenas há cerca de 5 anos a PMF deixou de administrar a creche, e sem que a responsabilidade fosse tomada pela prefeitura do município vizinho, o prédio se encontra hoje abandonado. Uma unidade do serviço social continuou ainda funcionando na creche até 1998, auxiliando as famílias na gestão deste equipamento.

Então mesmo depois da entrega, eu fiquei no conjunto por mais muitos anos, quase 10 anos, eu sai em 98 e até essa época eu fiquei lá na creche. Acabou aquela reunião da pontuação de cada família, como vai ser o sorteio ou escolha da unidade, onde cada um vai ficar. Então essas questões né, com a entrega do conjunto elas se acabaram. Mas tinha a gestão da parte coletiva, que eram os boxes do centro comercial e de qualquer forma, a fábrica de pré-moldados também. E eu também fazia essa mesma questão da gestão compartilhada em relação à creche. Com sentido de que, a gente se reunia com as mães para traçar os melhores caminhos para as coisas. (APARECIDA, 2020)

O Estatuto da microempresa foi publicado em diário oficial em 1990, como uma associação da unidade de produção de complemento à construção civil. Neste mesmo ano, é assinado um novo convênio com a nova Prefeitura para a finalização do projeto. Ao longo da construção foram desenvolvidos, pelo GRET e pela UFC, estudos sobre os produtos construídos pelos moradores a fim de compreender seu potencial de mercado. Assim, foram determinados quais poderiam dar mais lucro e foram feitas modificações, como formato da caixa d'água de ferro-cimento, que os moradores preferiam construir em paralelepípedo para suas casas, mas para a comercialização foram feitas cilíndricas.

A partir destas bases o projeto deveria constituir autonomia para que a gestão do espaço pudesse ser conduzida de forma plena pelos próprios moradores. Contudo, os moradores e outros participantes do mutirão 50 relataram que houve dificuldades na condução dos processos com o gradual afastamento dos outros agentes envolvidos. A microempresa de construção, que foi feita para ser de gestão comunitária, funcionou

muito bem ainda por alguns poucos anos, mas depois veio a acabar. Hoje os prédios que constituíam os galpões produtivos servem de moradia para algumas famílias.

O grande objetivo não foi só produzir por produzir não, agora o grande mal dos projetos, é porque quando terminou, todo mundo vai embora, porque num projeto como esse, como a gente vive dentro de uma sociedade totalmente individualista, do sistema capitalista, cada um querendo engolir uns aos outros, um projeto como esse, deveria, além de ter terminado a moradia, deveria ter passado pelo menos uns 2 ou 3 anos, com esse trabalho de formação cidadã, onde as pessoas pudessem entender. (ANTÔNIO, 2019)

O relato de um antigo presidente da microempresa fala da dificuldade da compressão sobre a gestão comunitária e autônoma por parte dos moradores do M50, onde o seu lucro está diretamente ligado ao empenho ao trabalho. Assim, por questões talvez culturais, grande parte dos moradores preferiu trabalhar com carteira assinada, e conseguiram outros empregos fora da microempresa.

O CONPOR também não existe mais. Segundo relato de moradores e outros entrevistados, isso se deu por uma gradual tomada de poder do conselho por pessoas que não conheciam e nem pertenciam a sua história de origem. Além disso, a associação, que não era exclusiva do M50 mas sim do bairro Marechal Rondon, passou a trabalhar com outras pautas e se distanciar da questão da moradia, principalmente da gestão do Residencial Nova Alvorada.

Depois houve mudança na diretoria do conselho, depois teve um racha desgraçado, disputa partidária ideológica, e aí pronto, às vezes essas coisas ao invés de construir faz é destruir o que foi feito. (ANTÔNIO, 2019)

Ao falar da experiência de construção os moradores carregam em sua fala um misto entre o peso de todas as dificuldades e “sofrimentos” que enfrentaram dentro de um processo coletivo como este, uma nostalgia dos momentos bons que esta coletividade proporcionou e o orgulho da conquista da casa própria pelo próprio trabalho.

Isto ficou claro em um momento da visita de campo, quando enquanto se conversava com duas moradoras que participaram do processo desde o início, uma outra mora-

dora, que chegou depois ao conjunto, e que folheava a revista do Mutirão 50 (GRET; PMF, 1991) enquanto escutava a conversa se levanta e se despede, comentando que ficou pensando como ela se sente grata por toda aquela luta e por ter a casa dela hoje em dia, quase num gesto de agradecer às outras duas moradoras, ao mesmo tempo que se reconhece como participante da conquista de sua casa.

**Figura 25** - Foto antiga de moradora do M50 e a maquete da creche comunitária no chão. 1989/90.

**Fonte:**Acervo de moradora.

**Figura 26** - Foto antiga de Moradores no Mutirão 50. 1989/90.

**Fonte:**Acervo de moradora.

**Figura 27** - Imagem aérea antiga onde é possível visualizar o Conjunto Nova Alvorada construído.

**Fonte:**(CABANNES, 2006)







**Figura 28** - Foto atual da praça do Mutirão 50, onde é possível ver parte da nome Praça Nova Alvorada, escrito em pedra portuguesa.

**Fonte:**Acervo próprio.

**Figura 29** - Foto da atual da praça do Mutirão 50. 16/12/2020.

**Fonte:**Acervo próprio.

**Figura 30** - Pixação em muro de esquina do mutirão 50.

**Fonte:**Acervo próprio.





**Figura 31** - Foto atual da rua Bataguaçu. 16/12/2020.

**Fonte:**Acervo próprio.



**Figura 32** - Foto atual da rua Baitaporã. 16/12/2020.

**Fonte:**Acervo próprio.



**Figura 33** - Foto atual do local onde antigamente ficavam os galpões da microempresa produtiva, hoje ocupados por moradias. 16/12/2020.

**Fonte:**Acervo próprio.

**Figura 34** - Foto atual de uma casa mais simples no M50. 16/12/2020.

**Fonte:**Acervo próprio.

**Figura 35** - Foto atual de uma casa mais modificada no M50. 16/12/2020.

**Fonte:**Acervo próprio.



## Mutirão do Bonsucesso

O Mutirão do Bonsucesso, também chamado de Mutirão Santa Edwiges, consistiu na construção de 228 casas à beira do Rio Maranguapinho, no bairro Bonsucesso. Essas casas eram destinadas ao reassentamento de famílias que moravam às margens do Rio Maranguapinho, em situação de risco de inundações e de cheias constantes.

A iniciativa surgiu dentro do contexto de estudos e pressões realizadas por ONGs atuantes em Fortaleza para que as políticas urbana e habitacional da cidade priorizassem as áreas de risco. Esta reivindicação se deu principalmente após as chuvas de 1995, que deixaram milhares de pessoas desabrigadas.

A partir deste quadro de vulnerabilidade, entidades beneficentes como a Cáritas passaram a refletir que, para além das ajudas emergenciais, seria importante a construção de um projeto que pudesse ser capaz de dar uma solução definitiva às áreas de risco, evitando a reincidência destes problemas.

Além do problema das enchentes, havia também a previsão de um projeto por parte do poder público para a construção de uma avenida Beira-Rio, margeando o Rio Maranguapinho. Isto implicaria na remoção de um enorme número de famílias, assim a elaboração de um projeto piloto de intervenção de urbanização desta área poderia vir a ser considerado um exemplo de como abordar essa questão, minimizando as remoções.

Assim, a Cáritas busca outros parceiros a fim de elaborar este projeto piloto de urbanização de áreas de risco, realizando a priori um diagnóstico que identificou 79 áreas de risco em Fortaleza. Somam-se à proposta o CDPDH e o CEARAH Periferia, e, em seguida, a Prefeitura de Fortaleza. Assim foi idealizado o Projeto de Intervenção do Bom Sucesso, que tinha como principais objetivos:

Encontrar soluções viáveis e multiplicáveis em grande escala para famílias que se encontram em área de risco, através de microubanações; reforçar a capacidade de intervenção emergencial e multidisciplinar de órgãos governamentais e instituições públicas junto às organizações populares; promover melhor articulação entre as ONGs para que diante da complexidade dos problemas na cidade, sua assessoria às organizações populares seja cada vez mais multidisciplinar e eficaz. (CÁRITAS, 2002, p.4)

O projeto se baseava em estratégias integradas a partir de 4 eixos: Habitação, Infraestrutura e Urbanização; Educação, Profissionalização e Geração de Trabalho e Renda;

Educação e Preservação Ambiental e Organização Comunitária e Vida Social (CÁRITAS, 2002).

O projeto foi iniciado em 1996 e teve a construção do conjunto finalizada em 2000. Esta ação piloto fazia parte de um plano que deveria atender a cerca de 1000 famílias, mas que, devido à falta de apoio financeiro, só pôde construir as 228 unidades do Conjunto Novo Bonsucesso (BEZERRA et al., 2001). A seguir serão, primeiramente, apresentados os elementos que compuseram a produção deste espaço, para em seguida dissertar sobre suas articulações através das diferentes fases de realização do projeto.





**Mapa 4 - Imagem de satélite do Bonsucesso**



0 0.1 0.2 km

FONTE: Elaboração própria sobre imagem aérea do Google Earth (2020).  
ELABORAÇÃO: Lucas Lessa. DIAGRAMAÇÃO: Anderson Santos.  
SISTEMA DE COORDENADAS: SIRGAS 2000

**LEGENDA**

-  BONSUCESSO
-  LIMITES BAIRROS FORTALEZA



## Os agentes e seus papéis

### Cáritas - Arquidiocesana, Regional e Internacional

A Cáritas brasileira é um organismo beneficente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), criado em 1956. “Atua numa perspectiva ecumênica, estabelecendo parcerias com organismos nacionais e internacionais pelo resgate dos direitos humanos.” (CÁRITAS, 2002, p.20)

38 Para saber mais sobre o CE-ARAH Periferia, ver página 82 ou clique aqui.

39 Segundo entrevista com Maria (2020).

Devido sua grande amplitude, ela é dividida em uma série de escalas e entidades que contribuíram de formas diferenciadas com o projeto do Bonsucesso. À Cáritas Brasileira Regional Ceará ficou atribuída a responsabilidade de coordenar e acompanhar o eixo de educação, profissionalização e geração de trabalho e renda; a Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza (CAF) foi responsável pela coordenação geral do projeto, acompanhamento social no processo de urbanização, assessoria na organização da comunidade local e a prestação de contas financeiras junto aos parceiros locais, nacionais e internacionais. Por fim, a Cáritas Internacional contribuiu com os recursos financeiros, que foram repassados pelo secretariado nacional da Cáritas Brasileira (CÁRITAS, 2002).

#### CEARAH Periferia (CP)

Como já apresentado neste trabalho<sup>38</sup>, o Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia) é uma ONG cearense criada em 1991, que tem como objetivo “apoiar o Movimento Popular Urbano em suas lutas por condições dignas de vida, abrindo canais de participação dos cidadãos e de articulação com os poderes públicos” (CÁRITAS, 2002, p.22). O CP ficou responsável pela elaboração dos projetos arquitetônico e urbanístico e pelo acompanhamento técnico da urbanização (CÁRITAS, 2002).

#### Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (CDPDH)

O CDPDH (Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos) é uma ONG que foi criada em 1982, pela Assembleia Arquidiocesana da Pastoral de Fortaleza, com o objetivo de defender e promover os direitos humanos. À época da implementação do projeto do Bonsucesso, o CDPDH era organizado em dois principais eixos de atuação: o primeiro era denominado “Justiça e Segurança Pública”, no qual a organização apoiava ações de regularização de terras ameaçadas pela especulação imobiliária ou em situação de área de risco, e o segundo eixo era denominado “Terra e Moradia”, cujo foco maior residia na questão ambiental, e cujas ações consistiam na realização de capacitações e assessoria (CÁRITAS, 2002).

No projeto do Bonsucesso, o CDPDH foi responsável tanto pelo acompanhamento jurídico do processo de urbanização, quanto pela realização de ações educacionais de preservação ambiental (CÁRITAS, 2002). A ONG também deu assessoria jurídica de forma mais ampla aos moradores do conjunto ao longo de todo o processo.<sup>39</sup>

## **Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF)**

40 Segundo relatos de Antônio (2020) e pesquisa de ROMÃO (2014).

A PMF teve como principal responsabilidade no projeto a desapropriação do terreno. Além disso, realizou, de forma parcial, as obras de urbanização da área. As ações de urbanização inicialmente acordadas consistiam na demolição dos antigos barracos à margem do rio, a construção de espaços públicos na margem do novo conjunto e de uma passarela ligando o Bonsucesso ao bairro Granja Lisboa, que fica do outro lado do rio (CÁRITAS, 2002).

A Prefeitura contribuiu com os diferentes eixos a partir da intervenção de seus órgãos específicos: a Secretaria de Trabalho e Ação Social (Setas) apoiou o acompanhamento social e implantou um Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER); a Empresa de Limpeza Urbana (EMLURB) apoiou a campanha de preservação do meio ambiente; e o Instituto de Planejamento do Município (IPLAM) acompanhou as obras do mutirão (CÁRITAS, 2002).

A atuação da Prefeitura durante o processo apareceu como problemática ou ausente segundo as entrevistas com os agentes envolvidos. A postura de seus técnicos, tanto arquitetos, engenheiros, como assistentes sociais, era apontada como extremamente tecnocrática, sem buscar reconhecer a problemática das famílias. Além disso, a PMF não cumpriu com a urbanização do rio, deixando a margem sem nenhum tratamento enquanto espaço público e sem construir a ponte que deveria interligar o conjunto.

## **Associação de Moradores Santa Edwiges**

As famílias que participaram do projeto do Bonsucesso não eram inicialmente organizadas. Como dito, o projeto foi de iniciativa das ONGs, e as famílias que participaram foram escolhidas pelo fato de estarem localizadas em área de risco próxima ao terreno que foi identificado e desapropriado para o projeto.

A maioria das famílias tinha origem em cidades do interior. Eram pessoas que migraram para a capital em busca de melhores condições de vida e acabaram ocupando áreas de favelas (CÁRITAS, 2002).

É somente a partir do trabalho de identificação e formação de lideranças comunitárias, realizado pela Cáritas, que é formada, em 1996, a Associação de Moradores Santa Edwiges, cujo corpo dirigente foi inicialmente composto por 12 pessoas (CÁRITAS, 2002). Ao longo do tempo, depois que a associação se tornou mais consolidada, passou a participar das atividades da Federação de Bairros e Favelas, se associando à FBFF<sup>40</sup>. Cabia à associação a organização das famílias e a contribuição de seus associados para a construção das casas em regime de mutirão.

## O meio

### O Bonsucesso e o Maranguapinho

O bairro Bonsucesso está situado no setor sudoeste de Fortaleza, que foi constituído historicamente pela construção, através do poder público, de grandes conjuntos habitacionais. Às famílias de baixa renda, que não eram atendidas pelas políticas habitacionais, restou ocupar os espaços intersticiais que sobravam entre esses conjuntos. Estas áreas eram, por vezes, locais com melhor infraestrutura, com a oferta de equipamentos sociais, onde essa população carente procurava ser atendida. É também por este setor da cidade que passa o Rio Maranguapinho.

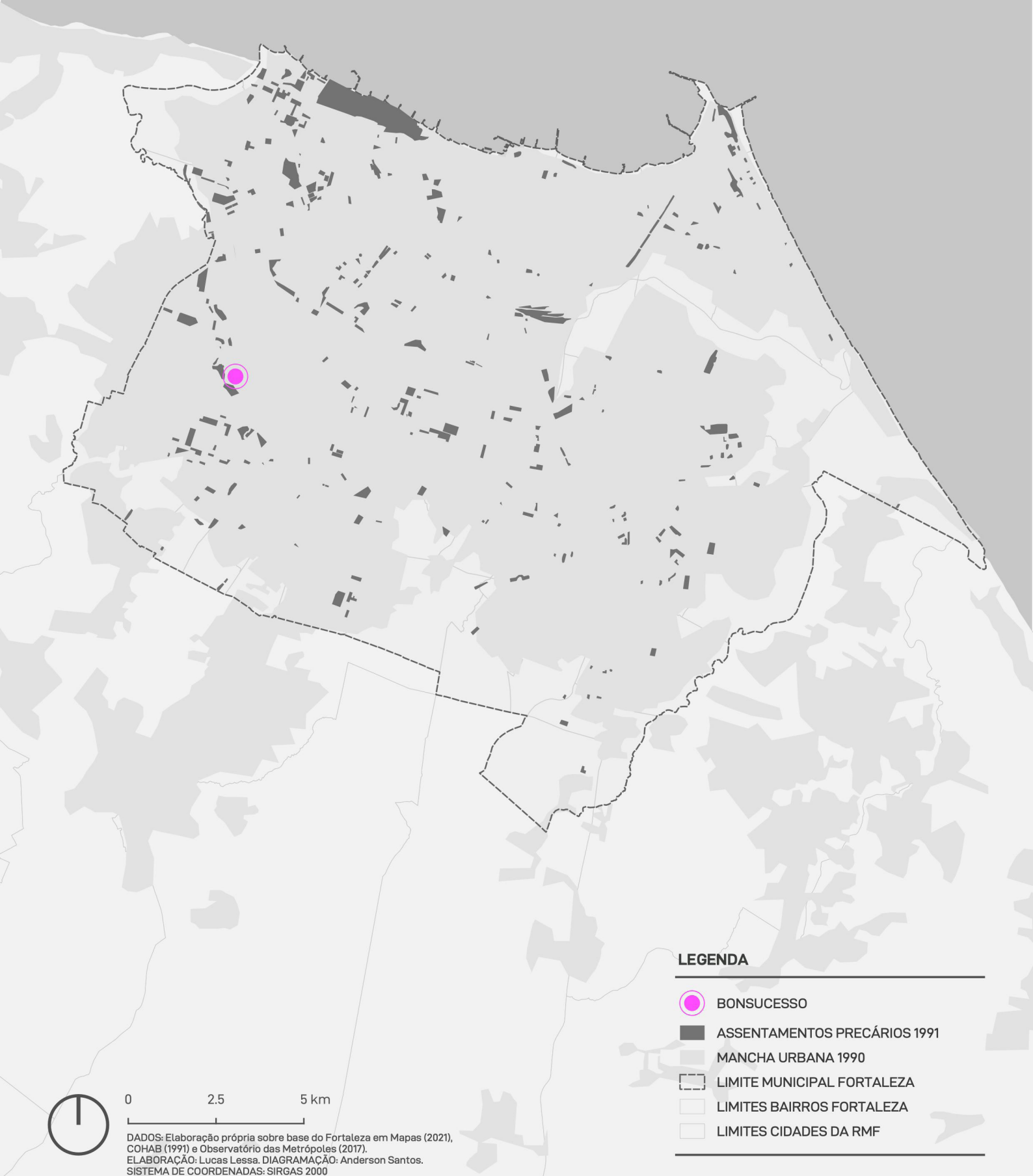
O rio Maranguapinho é o maior afluente do Rio Ceará e nasce no município de Maranguape, sendo chamado de rio Pirapora e a partir da confluência com o riacho Tanguera é que passa a se chamar Maranguapinho. Atravessa ainda outra cidade da Região Metropolitana, Maracanaú, para depois chegar em Fortaleza, cortando 11 de seus bairros e desaguando no Rio Ceará, perfazendo um total de 34 km. (RIBEIRO, 2016, p. 37)

Dentro desta área, o Rio Maranguapinho se apresenta com um eixo divisor entre muitos bairros, sendo também um limite do desenho das Regionais de Fortaleza. Talvez por isso, nunca foi valorizado, sendo este sempre as “costas” desses recortes administrativos. Por esta subvalorização, suas margens acabaram sendo progressivamente ocupadas por favelas, o que acabou o tornando um Corredor de Degradação Ambiental (PEQUENO, 2002 apud CARVALHO, 2019).







À época da construção do conjunto, era possível notar uma diferenciação entre a margem leste, onde fica o bairro Bonsucesso, e a margem oeste, bairro Granja Portugal. Isto ocorreria pelo fato de que, por muito tempo, o rio representou uma barreira em relação ao crescimento da cidade. A margem leste, do lado do Bonsucesso, foi ocupada pela presença de pequenos investidores e loteadores imobiliários, enquanto à margem oeste, havia maior presença de ocupações informais e favelas.

O estado de degradação do rio e as ocupações irregulares chamaram a atenção de “diversos agentes presentes nas dinâmicas urbanas locais - ONGs, ambientalistas, secretarias e movimentos sociais” (CARVALHO, 2019, p.175) para a realização dos primeiros estudos de diagnóstico da área, ainda durante a década de 90. Mas é somente a partir da década de 2000 que o Rio Maranguapinho passa a ser alvo mais efetivo das políticas públicas, iniciando com o Projeto SANEAR II, em 2003, e culminando na sua delimitação como área de Intervenção do PAC Favelas, que ainda repercute hoje (CARVALHO, 2019).

## Mapa 5 - Bonsucesso, mancha urbana 1990 e assentamentos precários



### LEGENDA

-  BONSUCESSO
-  ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS 1991
-  MANCHA URBANA 1990
-  LIMITE MUNICIPAL FORTALEZA
-  LIMITES BAIRROS FORTALEZA
-  LIMITES CIDADES DA RMF



0 2.5 5 km

DADOS: Elaboração própria sobre base do Fortaleza em Mapas (2021), COHAB (1991) e Observatório das Metrôpoles (2017).  
ELABORAÇÃO: Lucas Lessa. DIAGRAMAÇÃO: Anderson Santos.  
SISTEMA DE COORDENADAS: SIRGAS 2000



Ao longo destes anos, os diversos programas realizaram obras de urbanização do rio e a remoção de milhares de famílias que moravam em suas áreas de risco, com a construção de grandes conjuntos habitacionais para seu reassentamento, em sua maioria, distantes do local de origem.

### O Conjunto Santa Edwiges

O Conjunto Novo Bonsucesso, resultado do Mutirão do Bonsucesso, foi composto pela construção de 228 casas do tipo embrião construídas em regime de mutirão. Além disso, contou com a construção de quatro equipamentos comunitários: a sede da Associação de Moradores Santa Edwiges, uma creche-escola, um centro comercial composto de 25 boxes individuais para aluguel e um galpão de pré-moldados, que não estava previsto no projeto inicial, mas que foi utilizado para a construção do conjunto (CÁRITAS, 2002).

O projeto previa a urbanização de parte da margem do Rio Maranguapinho onde se localiza o conjunto, com a construção de espaços públicos, com quadra e anfiteatro, além de uma passarela para cruzar o rio, contudo, segundo as entrevistas, estes projetos não foram executados. Houve a construção de uma praça central, onde se localizavam o centro comercial e a creche-escola, além de outras praças e espaços públicos em espaços intersticiais ao longo do conjunto.

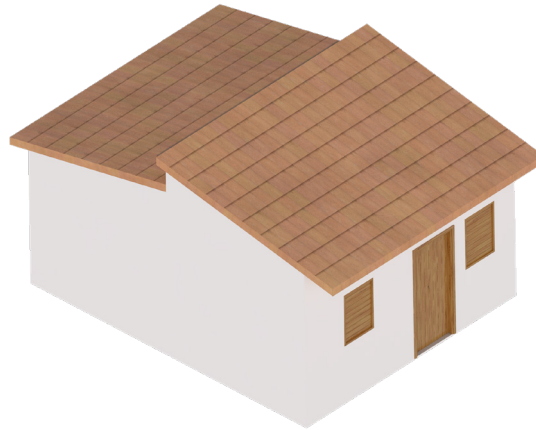


**Figura 36** - Maquete digital do Conjunto da Associação Santa Edwiges.

**Fonte:**Elaborada pelo autor. Diagramada por Anderson Santos.

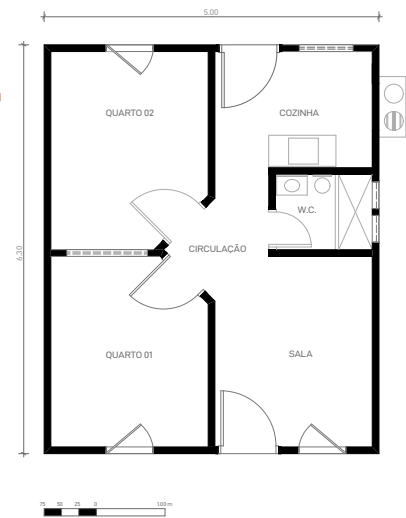
**Figura 37** - Perspectiva Isométrica da casa do Mutirão do Bonsucesso.

**Fonte:**Elaborada pelo autor. Diagramada por Anderson Santos.



**Figura 38** - Planta baixa da casa construída no Mutirão do Bonsucesso.

**Fonte:**Elaborada pelo autor. Diagramada por Anderson Santos.



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

AGENTES/FASES E PAPÉIS		Tabela 7 - Quadro de agentes e papéis - Mutirão Bonsucesso					PMF			
		CÁRITAS			CEARAH PERIFERIA	CDPDH	ASSOCIAÇÃO MORADORES SANTA EDWIGES	SETAS	PROGER	EMLURB
		REGIONAL	NACIONAL	INTER-NACIONAL						
PROMOÇÃO E INTEGRAÇÃO	Financiamento	█								
	Seleção das Famílias	█								
	Apoio Social	█				█		█	█	█
PLANEJAMENTO	Projeto Arquitetônico				█					█
	Projeto Urbanístico				█					█
	Coordenadoria Geral	█								
	Assessoria Jurídica					█				
	Pesquisa Tecnológica				█					
CONSTRUÇÃO	Acompanhamento da Obra				█					
	Construção						█			

# Produção do Mutirão Bonsucesso

## Promoção e integração

Esta primeira fase versa sobre as primeiras decisões de projeto, como a escolha do terreno e das famílias atendidas, assim como as atividades realizadas para a integração dos agentes envolvidos.

O terreno foi apontado por membros das ONGs parceiras do projeto, por estar próximo à margem do Rio Maranguapinho e pelo fato da prefeitura ter garantido a indenização e desapropriação de tal imóvel, que antes era privado. A escolha das famílias para o projeto se deu por estarem em uma área de risco próxima ao terreno, já que também era diretriz do projeto que a urbanização piloto prezasse pela permanência das famílias no entorno onde ocupavam. A quantidade de pessoas atendidas foi determinada a partir da capacidade do terreno, esta quantidade também não deveria ser muito grande, devido a perspectiva do projeto como um piloto.<sup>41</sup>

*Não sei se tenho a resposta, do que lembro, não sei se foi primeiro a escolha do terreno ou a escolha das famílias, mas objetivo era que as pessoas que iam morar no Bonsucesso fossem pessoas da região, que não fossem pessoas retiradas do outro lado da cidade, porque vimos isso muito em Fortaleza, de partes da cidade que foram levadas para o Conjunto Palmeiras, tinha assim umas coisas absurdas. Então a ideia era realmente de ver como podíamos trabalhar com as famílias que viviam lá, e que não tinham que mudar de ambiente, então isso nos levou a trabalhar com a famílias que não eram organizadas, e isso que talvez, não sei se foi um erro, não sei. (PATRICK, 2020)*

A partir disto a Cáritas iniciou o processo de cadastramento das famílias e de apresentação da proposta. As famílias cadastradas apresentavam condições de extrema vulnerabilidade, vivendo com menos de 2 salários mínimos (CÁRITAS, 2002). Devido à sua situação, era recorrente o surgimento de políticos em épocas eleitorais que prometiam mudar sua situação, mas que nunca realizavam sua promessa. Por isso, muitas famílias descreditaram da proposta, e somente depois de muitas reuniões, onde ONGs procuravam demonstrar seu interesse real em possibilitar a melhora da qualidade de vida daquelas pessoas, foi que o projeto passou a ter maior adesão (ROMÃO, 2014).

Como dito, as famílias que participaram do mutirão não estavam organizadas anteriormente. Após a aceitação do projeto por parte de um número considerável de famílias, a Cáritas desenvolveu um trabalho de formação de lideranças comunitárias e, somente a partir deste trabalho, deu-se então a criação da Associação Santa Edwiges, com a eleição de seus representantes em assembleia geral.

41 As informações sobre a escolha do terreno, das famílias e quantidade de pessoas atendidas foram organizadas a partir da síntese das entrevistas entre diferentes agentes, não tendo sido mencionados outros motivos específicos para estas escolhas.

42 Referência utilizada para preservar identidade de entrevistado por Romão (2014) em sua pesquisa.

43 Referência utilizada para preservar identidade de entrevistado por Romão (2014) em sua pesquisa.

Para o início do projeto foram realizados diversos cursos de capacitação em construção civil, para a formação de mestres de obras, serventes, pedreiros, entre outros. A partir do eixo de educação, profissionalização e geração de trabalho e renda do projeto foram desenvolvidas muitas outras atividades para além das formações para a construção civil. Além disso,

As capacitações tinham duplo propósito: transmitir conhecimento às famílias e conduzi-las à reflexão acerca da organização da vida social (PTS-2, 2012)<sup>42</sup>. Uma das formas de capacitação eram as assembleias que traziam pessoas de outras instituições para explanar sobre a política pública, habitação e saneamento: “Esse trabalho foi feito até eles receberem a casa” (PTS-3, 2012)<sup>43</sup>. (ROMÃO, 2014, p. 127)

Outra importante iniciativa para a integração dos mutirantes foi o chamado “Dia de solidariedade”, que eram eventos realizados com uma periodicidade bimensal, onde outras pessoas que já tinham participado de outros mutirões ou de movimentos sociais de moradia visitavam o mutirão do Bonsucesso e ajudavam com o seu trabalho durante um dia, geralmente aos sábados (ROMÃO, 2014).

A gente fez um intercâmbio entre comunidades, onde uma comunidade que já tinha sido beneficiada com o mutirão, ela foi dar um dia de trabalho no outro. Aí no final tinha um dia de confraternização entre eles, foi muito legal essa experiência, porque aí uma família que já tinha passado a experiência foi ajudar lá, sabendo das dificuldades que é enfrentar um mutirão. Então aí envolveu muita gente. (ANTÔNIO, 2019)

**Figura 39** - Eleição dos representantes para a Associação Santa Edwiges.

Fonte:(CÁRITAS, 1997)



## Planejamento

A etapa de planejamento constituiu a fase de articular a produção do conjunto. Para isto, foram criadas duas comissões principais, o Conselho de Gestão (CG) e a Coordenação de Execução. O CG foi oficializado através de um decreto municipal, e se constituía enquanto uma instância de deliberação que sistematizou as etapas operacionais.

O conselho é composto por representantes da igreja, pelo poder público municipal, pelas ONGs parceiras e pela comunidade. Ele se reúne mensalmente tendo como principais atribuições: estabelecer diretrizes e regras básicas de atuação do Projeto, integrar as instituições envolvidas e garantir a participação comunitária. (CÁRITAS, 2002, p. 6)

A Coordenação de Execução era composta pela prefeitura, representada pelo superintendente do IPLAM e pela CAF, coordenadora geral do projeto, e tinha como objetivo executar as determinações encaminhadas a partir do CG (CÁRITAS, 2002).

O primeiro projeto realizado foi o urbanístico, conduzido pelo CEARAH Periferia, que tinha como objetivos:

favorecer a circulação, dando prioridade ao pedestre; respeitar o meio ambiente e valorizar a presença do rio; aproveitar a ventilação natural para melhorar o conforto ambiental das casas; respeitar a arborização existente; fortalecer a vida coletiva e a cidadania através de espaços públicos e equipamentos coletivos a serem administrados pela comunidade. (CÁRITAS, 2002, p.10)

Para integrar o conjunto ao desenho existente do bairro, foi dada continuidade às vias existentes com a criação de novas, gerando um desenho das quadras predominantemente retangulares. Uma parte delas, próximas à praça central, foram desenhadas de forma radiocêntrica, voltadas para a margem do rio Maranguapinho, onde foram planejadas a creche-escola e os boxes comerciais. O salão comunitário foi projetado no centro geográfico do conjunto. Os lotes foram desenhados com 6 metros de frente e 15 metros de fundo, totalizando uma área de 90m<sup>2</sup>, com pequenas adequações nos lotes das quadras radiocêntricas e nas esquinas.

À margem do rio, do outro lado da rua limítrofe do conjunto, foi planejada a área de espaço público, com quadra esportiva e uma passarela que deveria interligar o bairro

#### 44 Resultado das entrevistas.

Granja Lisboa à praça do Conjunto Novo Bonsucesso e aos novos comércios. Contudo, esta parte, que era de responsabilidade da prefeitura, nunca foi implementada. A relação com o poder público também se mostrou conflituosa no desenho urbanístico, pois os técnicos, muito acostumados ao desenho das quadras padronizadas de Fortaleza, resistiram bastante a aprovar propostas que fugiam deste padrão.<sup>44</sup>

Em relação ao diálogo com os moradores, o projeto buscou incorporar sua opinião, mas encontrou-se muita dificuldade em efetivar a participação popular, atribuindo-se a isto o fato de os moradores não terem anteriormente experiência com organização comunitária e a descrença que tinham no projeto antes da execução.

*A dificuldade talvez em relação a outros projetos é que como não tinha essa comunidade tão forte, não tinha o interlocutor das famílias de maneira tão permanente, isso em outros lugares foi realmente muito diferente. Tinha também uma especificidade que era um terreno entre várias partes já construídas, tudo estava loteado, então era um terreno vazio, então a ideia era muito mais de dizer “como mantemos conexão com as ruas do lado.” Então foi de não buscar uma ruptura, se não muito mais uma integração com o tecido existente, e isso foi a base. (...) A única coisa que realmente foi pensada e que não foi tão fácil, como estava dizendo, era, como construímos no desenho das ruas, das casas, dos lotes, como a gente desenha algo de comunidade? Algo que chama atenção no sentido de “aqui está acontecendo alguma coisa, aqui tem uma comunidade que tem uma história um pouco diferente.” Então queremos aqui a possibilidade de ter pequenos negócios, que então era essa praça, mas que infelizmente nunca deu muito certo. (PATRICK, 2020)*

Um ponto que despertou maior discussão entre os moradores em relação ao desenho urbano foi a proposta de criação de duas ruas exclusivas para pedestres que se direcionavam à praça central. Os técnicos argumentavam da vantagem de interligar o conjunto à praça e ao comércio, mas as famílias achavam que o local poderia se tornar um beco que poderia gerar usos indevidos. Ao final, as ruas foram construídas, mas parte delas foi posteriormente ocupada por casas vizinhas ou se tornou local de depósito de lixo, pouco servindo ao seu propósito inicial.

*Eu lembro que os moradores, eles não gostavam muito daquelas ruas de passeio que são só passeio, só de Pedestre entre as casas (...) Nossa isso aí deu um problema (...)eu me lembro quando eu*

fui fazer o Casa Melhor, que já era reforma, eles já estavam juntando, fazendo puxadinho, de algumas coisas. Eles iam fechando com cerca sabe, porque dava um pouco mais de segurança pra eles né, tanto ampliava o terreno deles, porque eles não são besta, não tinha lateral, as casas eram geminadas né. Aí você tinha aquele beco, que eles chamavam de beco, do lado da sua casa, que serve de ponto de droga, estuprar o povo, fazer tudim, era melhor fechar, eu concordo com ele, sinto muito informar, mas eu concordo com eles, eu não ia querer isso do lado da minha casa também não, pode parecer legal pros arquitetos e urbanista, mas só pra quem não ta morando né. (MELISSA, 2020)

45 Informações referenciadas a partir das entrevistas com Baptiste (2020) e Antônio (2020).

Mas é verdade que posso dizer que nós talvez tínhamos muito utopia e pode ser que isso... (risos). E não sei, sou muito crítico, aos arquitetos e urbanistas que sempre querem fazer as coisas que eles gostam, uma projeção deles, muito mais do que das pessoas. (PATRICK, 2020)

O eixo de educação ambiental também se fez bastante presente na etapa de compreensão do espaço, como meio de sensibilizar os moradores sobre a importância da preservação do rio. Foram realizados mutirões de limpeza e de desobstrução do rio, para que ele não saísse mais de seu leito. Além disso, também foi feito um projeto de iniciativa comunitária de reciclagem de lixo (ROMÃO, 2014).

Em relação ao projeto arquitetônico, houve maior envolvimento das famílias, tendo em vista que se tratava de uma decisão que impactava mais diretamente em suas vidas. A concepção projetual foi participativa, contando com oficinas e a utilização de maquetes para que as famílias pudessem compreender o projeto e expressar seus desejos. Foram realizadas três propostas de plantas, e os moradores votaram para escolher uma em comum, que foi construída para todas as famílias.<sup>45</sup>

A proposta votada foi a mesma utilizada no Mutirão 50, cujo programa de necessidades compreendia sala, cozinha, um banheiro e dois quartos. A tipologia totalizava 32m<sup>2</sup>, no estilo embrião, com possibilidade de ampliação. As casas eram geminadas, e, diferentemente do mutirão 50, chegaram a ser assim construídas.

Com a capacitação das famílias para a construção foram então divididas diferentes equipes de mutirão, com grande participação das mulheres, que eram maioria e foram igualmente capacitadas para os trabalhos. Além disto, foi feita também uma comissão de compra



46 (Fundação Municipal de Profissionalização, Geração de Emprego e Renda e Difusão Tecnológica)

formada por representantes de cada parceiro, por membros da comunidade e da Prefeitura que foram capacitados para fazerem a gestão e o controle do material da obra. As principais ações consistiam em receber o material na obra e realizar a conferência da quantidade do material adquirido. Qualquer compra de material era autorizada por esta Comissão. Houve muita devolução de material devido à baixa qualidade do produto. (ROMÃO, 2014,p. 123)

Através do trabalho de pesquisa de preços desta comissão foi possível detectar mesmo uma prática abusiva, devido à grande recorrência de mutirões na cidade geridos pelo governo. Tratava-se de

um vício que envolvia o poder público junto aos fornecedores de materiais, ao superfaturar a nota de compra ou de receber propina. A maioria dos fornecedores queria vender para os mutirões porque ocorria um beneficiamento mútuo, tanto o fornecedor ganhava quanto quem comprava. (ROMÃO, 2014, p. 123)

Em relação ao processo da obra, as famílias também se organizavam para proteger o terreno e os materiais enquanto suas casas estavam sendo construídas.

Também na época, tanto no mutirão 50, como lá também, que eu esqueci de avisar, tinha também uma equipe de família que ficava na vigilância, do material e também do terreno. Porque quando chegava na época de eleição, sempre tinha uns políticos safados, algumas lideranças comunitárias que queria fazer com que as pessoas invadissem os espaços. E aí tinham algumas famílias que ficavam lá no terreno, pastorando, pra evitar esse tipo de invasão do terreno e também o roubo de materiais. (ANTÔNIO, 2019)

A partir do eixo de profissionalização, foram realizadas diversas atividades voltadas para a temática da geração de emprego e renda, com a constituição de uma comissão específica para isto, que promovia eventos comunitários, como feirinhas, e articulava esses eventos com outros parceiros. A Cáritas liderava esse eixo juntamente com a prefeitura, e diversas outras entidades, como PROFITEC<sup>46</sup>, SINE/IDT, SMDE e SEBRAE tiveram participações pontuais (CÁRITAS, 2002).



Contudo, a prefeitura não parece ter firmado forte comprometimento com a comunidade, como relata moradora e antiga presidente da Associação Santa Edwiges. Segunda ela, o único órgão público mais próximo era a Defesa Civil, que também aparece em outras entrevistas como importante interlocutor das ONGs sobre as áreas de riscos.

Na verdade, a participação da prefeitura aqui foi com a compra do terreno, mas ninguém nunca teve um documento de posse dessas casas. E assim, alguns cursos, aquelas coisas básicas, culinária que era uma semana, vinha alguém da Prefeitura que eu também nem lembro o nome. Não eram muito efetivos não. (MARIA, 2020)

Além das capacitações em construção civil, foram desenvolvidos cursos de corte e costura, arte culinária, estamparia em tecido, bijuteria, etc. Foram gerenciados cursos para microempreendedores com a oferta de microcrédito, e realizadas ações de alfabetização de jovens e adultos e de arte e esporte para crianças e adolescentes (CÁRITAS, 2002).



Figura 40 - Assembleia no barracão.

Fonte:(CÁRITAS, 1997)

## Construção

A etapa de construção se iniciou através de ações da prefeitura, com a abertura das vias e divisão das quadras. Em paralelo a isso, as famílias foram divididas em grupos de construção por quadras, nomeadas por letras do alfabeto (A, B, C, etc). Em cada quadra havia um participante que era responsável pelo almoxarifado, organizando a retirada e a devolução dos materiais em ferramentas todos os dias.

O mutirão acontecia de segunda a sábado, nos turnos da manhã e da tarde pela semana, e somente pela manhã nos sábados. As famílias podiam mandar representantes para trabalhar e as horas registradas eram analisadas a cada mês.

Em relação à tecnologia construtiva empregada nas moradias, pensou-se em implantar uma tecnologia diferenciada, mas, devido à questão de estarem numa área de risco e precisarem de uma intervenção mais imediata, não havia tempo para desenvolver uma inovação tecnológica, pois o uso de uma nova tecnologia levaria mais tempo para a comunidade se capacitar e produzir a sua moradia. Então, foi definida a produção da casa com material convencional: com tijolo cerâmico, porque era mais rápido para construir. Tal tecnologia facilitaria em concluir a casa com mais agilidade. (ROMÃO, 2014, p.123)

Como diferencial em relação à construção convencional foram utilizados elementos pré-moldados, já que algumas famílias da área já dominavam esta técnica. Assim, a construção por mutirão poderia ser facilitada e os moradores poderiam se capacitar para que pudessem comercializar as peças que produziam. Portanto, foi construído um galpão para a produção de pré-moldados.

Além disto, também houve como diferencial tecnológico na obra da utilização de um gabarito metálico, que facilitava o processo, evitando erros que são mais fáceis de acontecer com o gabarito tradicional, feito de madeira.

esse gabarito, que geralmente ele montado na obra né, ele é feito in loco, só que se você monta errado e você tira o esquadro errado, você já sai envergando todas as casas ali, porque são todas geminadas, espelhadas né. E se já começa a dar problema de duas em duas casas aí dá problema a perder de vista. Então assim, o que foi pensado foi fazer exatamente isso fazer um gabarito que já fosse metálico, que ele era mais resistente, ele só era coloca-

do lá mas tinha que marcar e você deixava com a madeira lá os piquetes, tudo marcando onde tinha que ser, usou, espelha pro outro lado, faz a outra casa, leva para outro lote. É prático, acelera bastante trabalho sabe, foi legal eles fazendo. (MELISSA, 2020)

47 Entrevista Antônio (2020).

Assim como no Mutirão 50, antes de iniciar as casas foi construído um protótipo em tamanho real, para que as famílias pudessem avaliar como seria o resultado final da construção. Partindo para a construção de suas casas, as famílias cavavam primeiro a terra para implementar os alicerces, feitos em pedra e argamassa, depois utilizavam o gabarito retangular de tamanho real da casa para marcar o formato da casa com os primeiros tijolos.

O ritmo de construção das casas girava em torno de uma casa por semana (ROMÃO, 2014). O projeto não previa acabamentos dos pisos, que foi realizado por conta de cada mutirante, ao final das construções. Esta fase levou cerca de 8 meses.

A construção das casas foi protagonizada pelas mulheres, já que a maioria dos homens trabalhava na semana, contribuindo com a parte mais pesada do mutirão apenas nos fins de semana. Também se fazia presente entre os participantes do mutirão do Bonsucesso o reflexo do machismo, que desacreditava do poder de construção das mulheres, havendo alguns maridos que até mesmo proibiam suas esposas de participar. Contudo, algumas mulheres, que construíram suas próprias casas, e os parceiros das ONGs envolvidas, reconheciam que os resultados delas tinham maior qualidade do que os dos homens.<sup>47</sup>

Somente após a edificação das casas foi que se deu a construção dos equipamentos comunitários. Para a construção da creche-escola e do centro comercial, a Cáritas teve que contratar mão de obra particular, pois foram poucas as famílias do conjunto que nessa fase final continuaram contribuindo para a construção dos espaços coletivos. O centro comunitário foi construído com o trabalho mutirante, e a Prefeitura construiu uma estação de tratamento de esgoto (ROMÃO, 2014).

Ao contrário dos trabalhos das ONGs parceiras, o acompanhamento da obra por parte da prefeitura foi bastante criticado pela falta de sensibilidade social, tanto do engenheiro responsável quanto por quem desempenhava o trabalho social.

As assistentes sociais iam cobrar e punir as famílias no mutirão e não compreendiam seus problemas. Os parceiros viram que elas



não atuavam com um trabalho social legítimo. Num trabalho social sério, a assistente social vai à casa da família, verifica o que está faltando, supre aquela família e motiva-a a não desistir da casa. Ou seja, verifica o que falta e o que pode ser melhorado. Mas a atuação clássica das assistentes sociais dos órgãos públicos de Fortaleza é de punição, não se preocupam se estão passando fome, se tem alguém doente na família. (ROMÃO, 2014, p.129)

Durante o processo de construção, também era necessário haver um trabalho de gestão dos recursos que viabilizavam a obra. Além dos recursos advindos dos apoios internacionais havia também uma comissão formada entre CEARAH Periferia e Cáritas, com o objetivo de monitorar a Câmara de Vereadores, sobre a aprovação de projetos e repasses de recursos relacionados ao projeto do Bonsucesso.<sup>48</sup> Apesar destes esforços a obra demorou bem mais tempo o que o previsto, tendo durante cerca de 4 anos. Assim, várias famílias acabaram desistindo durante o processo e foram incorporadas.

**Figura 41** - Apoio da EMLURB para limpeza no Rio Maranguapinho.  
**Fonte:**(CÁRITAS, 1997)



**Figura 42** - Construção de casas por mutirantes.  
**Fonte:**(CÁRITAS, 1997)





**Figura 43** - Centro Comunitário da Associação Santa Edwiges em construção.  
**Fonte:**(CÁRITAS, 1997)



**Figura 44** - Construção das casas pelos mutirantes.  
**Fonte:**(CÁRITAS, 1997)



## Distribuição

49 Informação obtida através das entrevistas.

A distribuição das casas do mutirão do Bonsucesso não se deu como nos outros estudos de caso. A entrega das casas era feita de forma parcial, à medida em que elas iam sendo levantadas.

*A entrega era na pressa, porque as famílias precisavam sair da área de risco e entrar nas casas. Não era solenidade, era mais um sucesso das famílias. Várias vezes eu tive reunião lá no salão comunitário, porque a ente entregava por etapas. Então quando a gente organizava os familiares, a gente entregava 15 casas, 20 casas, 50 casas... Então era por etapas. (LAURA, 2020)*

A construção era realizada de forma coletiva até que se levantassem as 7 primeiras fiadas de tijolos de cada quadra, a partir disso era realizado um sorteio para que as famílias pudessem escolher qual casa da quadra gostariam de ficar. As famílias com maior participação tinham prioridade no sorteio.<sup>49</sup>

Assim, a casa era entregue sem estar totalmente concluída para cada família, que individualmente seria agora encarregada de terminar a construção da sua própria casa, tendo continuidade do repasse material de construção feito pelas entidades até o final de cada embrião. Este formato de distribuição gerou dificuldade para que as famílias continuassem empenhadas no projeto após o sorteio.

Importante ressaltar que durante todo o processo de construção houve uma rotatividade muito grande das famílias que efetivamente entraram nas casas. Os principais motivos para isto eram a descrença de algumas famílias que abandonaram o projeto ao longo do percurso, e a incapacidade de outras que não conseguiam contribuir com as horas trabalhadas no mutirão (ROMÃO, 2014).

Também houve casos de tentativas de tomar casas do mutirão por fora das regras estabelecidas.

*Houve um caso de um funcionário da Prefeitura que exigiu dos “mutirantes” a doação de 5 casas a funcionários públicos. A comunidade resistiu, demonstrando o empoderamento da força social do mutirão do Bom Sucesso. A comunidade disse a ele “de jeito nenhum, estamos aqui trabalhando (...) por que a gente vai abrir mão do nosso direito para dar a uma pessoa que nem sabe onde é o Bom Sucesso?” (PTS-5; PTS-2, 2012). (ROMÃO, 2014, p. 128)*

## Uso e gestão

O projeto de intervenção do Bonsucesso não previa ações articuladas em relação à etapa posterior de entregas das casas e dos equipamentos. Isto apareceu em algumas entrevistas realizadas por esta pesquisa como um problema do projeto, simbolizado por certo “abandono” do local por algumas entidades que acompanharam a construção e principalmente por parte da prefeitura. Isto viria a afetar a manutenção da gestão dos espaços por parte dos habitantes, principalmente porque

50 Entrevistas Dandara (2020), Maria (2020) e Melissa (2020).

*eles precisavam ainda, porque eram pessoas que não tinham nenhum engajamento social, nada, nada, nada, precisavam de ter ainda acompanhamento por mais longo tempo, mas as entidades não tiveram de permanecer, aqui acolá às vezes ia e o poder público foi só naquele momento lá, na questão do espaço, de ajuda com os profissionais. (DANDARA, 2020)*

Apesar dos relatos de distanciamento em relação à condução do habitat como um todo, algumas entidades continuaram a realizar projetos pontuais na área. A Cáritas chegou a acompanhar o conjunto até 2007, desenvolvendo projetos com as crianças e jovens da comunidade, porém, devido a problemas territoriais com o tráfico de drogas, teve que se retirar do local. O CEARAH Periferia também desenvolveu no Bonsucesso alguns projetos de ampliação e melhoramento das habitações, através do projeto Casa Melhor.<sup>50</sup>

A regularização fundiária, que era de responsabilidade da Prefeitura, nunca foi realizada. Além disso, não foram construídas todas as obras que tinham sido acordadas, e as casas onde as famílias habitavam anteriormente não foram derrubadas e, portanto, foram reocupadas por outras famílias. Tampouco foram executados os projetos de arborização, a passarela para cruzar o rio e a infraestrutura dos espaços públicos (ROMÃO, 2014).

A gestão da creche-escola, que foi pensada para ser compartilhada pelos moradores, não teve força para acontecer conforme planejado, através da gestão comunitária. Assim, a prefeitura assumiu a condução do equipamento, mas o transformou em uma escola de ensino infantil, perdendo o caráter de creche inicialmente planejado.

Apesar de tudo, a associação conseguiu manter um bom nível de organização comunitária por um certo tempo. Segundo Romão (2014, p. 127), “o processo de participação nas oficinas de planejamento da associação foi positivo, o que levou as pessoas a acreditarem no papel de uma associação como uma referência social dentro da comu-

51 Relato de moradora e antiga presidente da Associação Santa Edwiges, Maria (2020).

nidade”. Não conseguiram, porém, gerir as lojas do centro comercial, que, com pouco tempo após a construção, ficaram abandonadas e hoje estão ocupadas por moradias.

As gestões da associação foram renovadas com o passar do tempo, mas apesar da forte atuação de alguns moradores, posteriormente a presidência foi ocupada por um líder que vinha de fora do conjunto, e então passaram a haver atritos.<sup>51</sup>

Ainda assim, muitos moradores se mantiveram articulados em debates coletivos da cidade, participando do orçamento participativo e garantindo que o local fosse demarcado como ZEIS do tipo II no Plano Diretor de 2009, já que o conjunto até hoje permanece sem regularização fundiária (ROMÃO, 2014).

A presença de muitos catadores de lixo no conjunto deu origem a uma associação local de catadores, a Associação de Recicladores Amigos da Natureza (ARAN), que é articulada com a rede estadual de catadores desde 2002 (ROMÃO, 2014).

Apesar da não continuidade da associação comunitária e de ter havido uma certa perda progressiva do cuidado coletivo com o espaço do conjunto, é importante salientar que, para além da conquista da casa, os diversos agentes envolvidos tiveram ganhos qualitativos através do processo coletivo que deu origem ao projeto, como aparece na fala de uma moradora do conjunto, antiga presidenta da associação, que atribui como um dos principais ganhos do projeto, o fato de que partir dele foi que veio a se “identificar como pessoa, como gente, que tão então eu não sabia se eu existia”.

quando veio o segundo cadastro eu vim de imediato, que eu já tava separada, queria era mudança, então vim pra cá, me engajei na associação, trabalhei sem saber, não sabia nem o que era o nome comunidade, então, me engajei na comunidade, fui presidenta. (...) eu digo assim, porque, eu tiro por mim, a gente era totalmente leigo, não entendia de nada, eu tiro por mim, eu não tinha nem identidade, eu vim me identificar como gente nesse projeto, me identificar como pessoa nesse projeto. (MARIA, 2020)





**Figura 45** - Assinatura do Termo de Conseqüência Temporária - Moradores 1ª Etapa.  
**Fonte:**CÁRITAS (1998)

**Figura 46** - Assembleia Geral realizada no Centro Comunitário.  
**Fonte:**CÁRITAS (1998)

**Figura 47** - Capa de Relatório de 2000 da Cáritas, onde é possível ver as casas.  
**Fonte:**CÁRITAS (2000)



## Residencial Luiz Gonzaga

52 Informação que foi obtida a partir de diversas entrevistas com os agentes envolvidos.

53 Segundo tabela do PM-CMV acessada pelo site do Ministério do Desenvolvimento Regional em fevereiro de 2021, com a lista de empreendimentos do programa até 2018.

O Residencial Luiz Gonzaga (RLG) foi um projeto idealizado ainda em 2013, dois anos após o lançamento da modalidade Entidades, a partir da demanda da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, em articulação com o CEARAH Periferia. Além destes, que foram os primeiros articuladores do projeto, fizeram parte também da proposta inicial outras 4 entidades: Habitat para a humanidade, Sociedade Comunitária de Habitação Popular Unidos do Curió, Associação de Moradores do Parque Novo Paraíso e Associação Comunitária do Parque Jerusalém. (PMF, 2014)

O projeto tinha como objetivo principal a construção de 3520 unidades habitacionais, através da modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida por meio de empreitada global, tendo a Fujita Engenharia como empresa contratada para o seu desenvolvimento. Devido a sua grande dimensão, que o configura como o maior empreendimento da modalidade do Brasil, o RLG encontrou bastante resistência para sua aprovação pelo então Ministério das Cidades (MC) e pela Caixa Econômico Federal (CEF).

Para que conseguisse ser aprovado, foi realizado um Relatório Diagnóstico de Demanda (RDD) (PMF, 2014), com uma avaliação para determinar os serviços públicos urbanos que o empreendimento necessitaria, e a prefeitura assinou uma matriz de responsabilidade onde se comprometeu com a instalação de diversos equipamentos de educação, saúde, assistência social e ações de transporte.

Além disso, o projeto necessitaria de um investimento de cerca de 20 milhões de reais para implementação da infraestrutura básica no terreno, tais como: arruamento, redes de água, esgoto, etc. Ao prover recursos para estas obras, o Governo do Estado entrou como colaborador deste projeto, garantido assim a sua contratação.<sup>52</sup>

O RDD (PMF, 2014) propunha a construção do conjunto em 2 etapas, cada uma com 1760 unidades, sendo que cada etapa deveria ser construída num prazo de 24 (vinte e quatro) meses. A primeira fase caberia às entidades mais experientes: CEARAH Periferia, Habitat para a Humanidade e FBFF.

O MC e a CEF aprovaram então apenas a primeira etapa de construção do Luiz Gonzaga, com a assinatura do contrato realizada em 8 de dezembro de 2014<sup>53</sup>, tendo a construção iniciada apenas em fevereiro de 2016. Devido a problemas relacionados à declaração de falência da Fujita durante a obra, o empreendimento só foi efetivamente entregue no dia 2 de novembro de 2019, após outras construtoras assumirem a execução das obras.

A aprovação da segunda fase esbarrou com o processo de mudança de gestão após o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Segundo relato de técnico do CEARAH Periferia, a 2ª fase chegou a ter cerca de 700 unidades aprovadas, restando apenas uma autorização final para sua execução. Contudo, devido à progressiva redução de recursos do PMCMV para esta modalidade, nunca chegou a ser contratada.

54 Para ver mais sobre o CE-ARAH Periferia ver páginas 82 e sobre a FBFF, ver página 67.

55 Gabriela (2020).

56 Renan (2020).

57 Número de unidades e valores obtidos a partir de tabela do PMCMV acessada pelo site do Ministério do Desenvolvimento Regional em fevereiro de 2021, com a lista de empreendimentos do programa até 2018.

## Os agentes e seus papéis

### As entidades “guarda chuva”: CEARAH Periferia, Habitat e FBFF

Além do CP e da FBFF, já apresentados nesta dissertação<sup>54</sup>, a outra principal entidade que compôs o projeto do Luiz Gonzaga foi a Habitat para a Humanidade, ONG internacional, que tem a sede de sua filial brasileira localizada em Recife. Sua atuação começou em território nacional em 1989, tendo atuado em 11 diferentes estados brasileiros, e sendo oficialmente fundada no Brasil em 1992. Segundo os entrevistados, a Habitat foi convidada para compor o projeto pelas outras duas entidades articuladoras justamente pelo prestígio internacional e nacionalmente que tem, assim como pela experiência e a possibilidade de investir no projeto com mão de obra especializada.

Para realização do projeto a Habitat montou um escritório provisório em Fortaleza, com a contratação de uma equipe de serviço social e de engenharia que ficou responsável pelo acompanhamento direto da obra, mas técnicos sediados em Recife também participaram do projeto com constantes viagens entre as cidades<sup>55</sup>. Com a verba do PMCMV para assessoria, a FBFF também contratou uma equipe social e técnicos da empresa Engesoft para o acompanhamento da obra.<sup>56</sup>

Devido ao limite da contratação do programa de 500 unidades habitacionais (UHs) por contrato, foram realizados 5 contratos referentes ao Residencial Luiz Gonzaga com as 3 (três) diferentes Entidades Organizadoras (EOs). Assim, o CP ficou responsável pelos contratos A1 e A2 (totalizando 640 UH), a Habitat pelos B1 e B2 (somando 624 UH) e o C (496 UH) foi firmado com a FBFF, que totalizaram as 1760 unidades. A soma dos contratos foi de quase 111 milhões de reais.<sup>57</sup>

Desde a proposta desenvolvida pelo RDD, em 2014, já estava explícito que estas entidades na verdade atuavam como

associações “guarda-chuvas”, ou seja, cada uma dessas é responsável em agrupar outras entidades localizadas próximas às entidades “principais” sendo responsáveis pelo acompanhamento das mesmas, bem como das famílias que as compõem. (PMF, 2014, p.5)

Assim, as três entidades principais, que assinaram o contrato com a CEF, tiveram as responsabilidades comuns à modalidade Entidades, como o acompanhamento da obra e responsabilidade financeira. Por vezes as entidades também partilhavam entre si responsabilidades a respeito do conjunto dos contratos, tendo em vista potencialidades específicas, a exemplo do CEARAH Periferia, que pela afinidade com a Prefeitura de Fortaleza, geralmente ficava à frente das questões burocráticas junto aos órgãos públicos.

Coube também as EOs gerir oficialmente as famílias atendidas pelo projeto, contudo, a proposta das entidades foi que, respeitando as normativas do programa, as Associações Menores (AMs), abarcadas pelas “guarda-chuvas”, apontassem efetivamente suas demandas.

De acordo com as entrevistas, o Luiz Gonzaga contou com a participação de pelo menos 50 AMs distribuídas por vários bairros de Fortaleza, tendo sido citados mais de 20 bairros e comunidades que tiveram pessoas atendidas pelo RLG em diferentes proporções. Apesar das AMs terem sido distribuídas entre as EOs, no geral, essas associações tinham articulação com a FBFF, tendo em vista que este é o movimento social que tem maior contato com as bases.

### **A(s) construtora(s)**

A Fujita Engenharia é uma empresa cearense de construção criada em 1993 pelos herdeiros do dono da antiga Construtora Estrela, que atuou com a construção de HIS “nas décadas de 1970 e 1980 na RMF, tendo participado da execução de conjuntos do BNH – dentre eles o Cj. Nova Metrópole em Caucaia e o Cj. Jereissati, em Maracanaú.” (FUJITA, 2013 apud NASCIMENTO, 2018, p. 145)

Tendo realizado mais de 120 obras em todo o Brasil, com a construção de habitações em vários estados, a entrada da Fujita no PMCMV na RMF se inicia com a contratação de 2 condomínios para a faixa 2 em Caucaia, sendo seu próximo empreendi-

mento relacionado ao programa o Residencial Cidade Jardim I (RCJI). Destaca-se a notável diferença do aporte de recursos entre os dois casos, sendo o primeiro da ordem de 20 milhões de reais, enquanto para o segundo o valor passa para acima de R\$ 347 milhões. (CEF, 2015 apud NASCIMENTO, 2018)

58 A KPR-Rodan é um consórcio de Fortaleza entre duas empresas: KPR Incorporações e a Rodan Construções.

59 A matriz se encontra em anexo ao Relatório Diagnóstico de Demanda (PMF, 2014).

No Residencial Luiz Gonzaga, a Fujita foi responsável pelo desenvolvimento dos projetos executivos a partir de estudo inicial que foi desenvolvido pela HABITAFOR, além de eventuais adaptações que ocorreram ao longo do processo, tanto em relação a topografia como pequenas alterações no projeto.

A empresa seria responsável também por toda a execução dos projetos. Contudo, devido à má situação financeira que a Fujita se encontrava durante o projeto, esta só ficou responsável por boa parte da implementação da infraestrutura, que posteriormente foi finalizada pela BWS Construções e pela construção das unidades dos contratos do CEARAH Periferia. Os apartamentos da Habitat e da FBFF foram realizados pela KPR-Rodan<sup>58</sup>.

## Os poderes públicos

### Os governos municipal e estadual

Por parte da Prefeitura, atua como importante agente na articulação e promoção do Luiz Gonzaga a HABITAFOR, esta, por meio de seus técnicos, foi responsável pelo desenvolvimento inicial do projeto, assim como colaborou com as entidades para a escolha do terreno. A PMF seria responsável, através de diversos outros órgãos, pela execução dos equipamentos comunitários contidos na matriz de responsabilidade assinada em dezembro 2014<sup>59</sup>. Além disto, cumpriu um importante papel de articulação junto a CEF e ao Ministério das Cidades para a aprovação do empreendimento.

A câmara municipal também aparece como importante para a aprovação de medidas necessárias para o projeto, tendo apoio e influência do Prefeito Roberto Cláudio. Alguns vereadores, como Eliana Gomes (PCdoB) que era presidenta da HABITAFOR no início das articulações do LG, também são citados nas entrevistas como importantes apoiadores do projeto.

Devido à necessidade de aporte de investimento prévio para a implantação da infraestrutura básica no terreno, exigido pelo Ministério das Cidades, o Governo do

60 Informações obtidas a partir de algumas entrevistas.

61 Informações obtidas a partir de algumas entrevistas.

Estado do Ceará (GEC) entrou também como parceiro com o investimento de cerca de 20 milhões de reais, que, de acordo com as entrevistas, teriam sido obtidos a partir do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP).<sup>60</sup>

A vice-governadoria do estado, comandada por Izolda Cela, também aparece nas entrevistas como principal agente interlocutor entre o GEC, as EOs e a HABITAFOR. Foi constituído um grupo de trabalho (GT) entre esses agentes, comandado pela vice-governadora, que chegou a ter reuniões mensais para o acompanhamento do projeto.<sup>61</sup>

## **A CEF e o Ministério das Cidades**

Dentro da articulação do PMCMV, a CEF cumpre papel tanto enquanto Agente Financeiro, quanto como Agente Operador. Assim, é

responsável, entre outras funções, pela habilitação das EOs, análise para enquadramento de propostas e seleção, análise e contratação de propostas de intervenção habitacional selecionadas pelo Órgão Gestor sob os aspectos jurídico, técnico e cadastral e acompanhamento das atividades da obra. (BARROS, 2019, p. 190)

Enquanto Agente Operador, cabe à instância nacional distribuir os recursos entre as regionais e monitorar as operações contratadas. No âmbito local, a CEF atua através das Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) e Gerências de Habitação (GIHAB) na aprovação e fiscalização dos projetos.

O Ministério das Cidades, como órgão gestor do programa, tinha como responsabilidade elaborar as diretrizes, critérios e procedimentos básicos para análise e contratação das propostas. Além disso, “decidia também sobre a “excepcionalização” para autorizar a CEF a contratar projetos que não atendiam às especificações mínimas, valores acima do teto operacional e demais aspectos não contemplados nas normativas.” (BARROS, 2019, p.190)

No caso do RLG, devido à sua complexidade, a intervenção do Ministério das Cidades parece ter sido crucial para sua aprovação. Nas entrevistas com os agentes articuladores são mencionadas várias idas à Brasília para dialogar com o MC, que a priori se mostrou bastante resistente à aprovação, mas que deve ter tido importante papel na abertura de excepcionalidades ao projeto.

**Tabela 8 - Quadro de agentes e papéis - Luiz Gonzaga**

AGENTES/FASES E PAPÉIS		ENTIDADES ORGANIZADORAS			ASSOCIAÇÕES MENORES	PODER PÚBLICO			CONSTRUTORAS		
		CEARAH PERIFERIA	FEDERAÇÃO DE BAIROS E FAVELAS DE FORTALEZA	HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL		PMF	GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ	CEF	FUJITA ENGENHARIA	KPR-RODAN INCORPORAÇÕES	BWS CONSTRUÇÕES
PROMOÇÃO E INTEGRAÇÃO	Financiamento										
	Seleção das famílias										
	Apoio Social										
PLANEJAMENTO	Projeto Arquitetônico										
	Projeto Urbanístico										
	Coordenadoria Geral										
	Assessoria Jurídica										
	Pesquisa Tecnológica										
CONSTRUÇÃO	Acompanhamento da Obra										
	Construção Infraestrutura										
	Construção Habitações										

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas.



## O meio

### O Jangurussu e a “Frente de Expansão Sul”<sup>62</sup> de Fortaleza

62 Conceito formulado por Nascimento (2018).

O Residencial Luiz Gonzaga fica localizado no Jangurussu, bairro que tem a origem de seu nome no antigo aterro sanitário do Jangurussu, fundado na década de 70 e desativado em 1998. Está localizado próximo a Messejana, antigo município anexado à Fortaleza no início do século XX, hoje representando um distrito de importante relevância econômica na cidade.

No Relatório de Diagnóstico de Demanda (PMF, 2014), a localização do empreendimento foi valorizada no sentido do potencial na geração de empregos pela proximidade ao eixo de expansão sul-sudoeste da cidade, com ligação com a CE-040 e o 4º anel viário, e pelas fortes atuações comunitárias de bairros próximos, como a atuação Banco Palmas no Conjunto Palmeiras. Além disso,

Do ponto de vista econômico, a nível local, o Conjunto São Cristóvão, e principalmente Messejana, constituem-se em grandes pólos concentradores de atividades econômicas, principalmente de comércio, tanto local (de bairro) como à escala territorial (abrangendo bairros adjacentes). Em Messejana, encontram-se ainda serviços mais especializados, incluindo agências das principais instituições de agências financeiras da cidade, serviços especializados da área da construção civil e saúde. (PMF, 2014)

Entretanto esta informação se mostra descontextualizada, no próprio estudo traz-se um mapa sobre o estoque de empregos por bairros de Fortaleza, onde apenas Messejana configura como um bairro com bom potencial, sendo que a grande maioria dos bairros em volta apresenta desempenho abaixo da média nesse critério, sendo a localização do LG muito distante dos bairros com maior geração de empregos, localizados na área central da cidade. (PMF, 2014)

Assim, é interessante destacar o perfil de inserção urbana do RLG a partir do que Nascimento (2018) descreveu como a Frente de Expansão Sul (FES) de Fortaleza, que

se localiza nos limites entre Fortaleza, Maracanaú e Pacatuba, entre o primeiro e segundo vetores de expansão metropolitanos. Dessa forma, se associa tanto à produção de habitação social centrada nos grandes conjuntos como aos polos industriais no sudoeste e sudeste de Fortaleza. (NASCIMENTO, 2018, p.109)



Nesta Frente, além do LG, se encontram outros grandes conjuntos que foram construídos pelas políticas habitacionais das décadas de 70, 80 e início de 90, como Palmeiras, José Walter e São Cristóvão.

Mais recentemente, em particular a partir dos anos 2000, percebe-se a chegada de empreendimentos imobiliários voltados para público-alvo de maior renda em pequenos condomínios fechados, indicando que essa região da cidade seria incluída na dinâmica imobiliária de Fortaleza – com destaque, inclusive para a produção de um condomínio pelo PAR. (NASCIMENTO, 2018, p.109)

O poder público voltou a empreender ações de produção habitacional neste setor a partir da construção do Conjunto Maria Tomázia, inaugurado em 2009. Este conjunto foi resultado da ação da HABITAFOR, dentro da tendência do órgão que passou a “vincular as intervenções à hierarquização das áreas de risco do PEMAS<sup>63</sup>” (MOURA, 2017, p.130) a partir da gestão comandada por membros do CEARAH Periferia.

A localização do Maria Tomázia foi pré-determinada ainda em 2005, quando a HABITAFOR, na época com poucos recursos, adquiriu o terreno com uma verba disponibilizada pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para ações habitacionais que envolvessem terrenos da União. Esta rubrica orçamentária seria zerada no ano seguinte, assim, “como havia de ser pagamento imediato, a HABITAFOR resolveu aplicar o recurso na aquisição de terreno e, assim, foi adquirido o terreno onde posteriormente foi construído o conjunto Maria Tomázia.” (RODRIGUES 2016 pud MOURA, 2017, p. 131)

“Aproveitando-se do programa “Palafitas-Zero”, recém-lançado pelo governo federal, que por meio do programa de “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” (MOURA, 2017, p. 131) a HABITAFOR realizou a remoção de duas favelas, Lagoa da Zeza e Vila Cazumba, para o reassentamento das famílias no conjunto Maria Tomázia, composto de 1.126 unidades habitacionais, todas casas térreas, com área útil aproximada de 34m<sup>2</sup>, em lotes que variam entre 68m<sup>2</sup> e 104m<sup>2</sup>. O projeto foi realizado pela empresa Engesoft – Engenharia e Consultoria Ltda (MOURA, 2017), que viria a realizar o acompanhamento técnico do RLG no contrato da FBFF.

Em análise comparativa aos demais conjuntos construídos pela HABITAFOR naquela década, o Cj. Maria Tomásia apresenta alguns dos piores índices de sustentabilidade pelos problemas de inserção, projeto urbanístico e arquitetônico, déficit de urbanização e problemas de sociabilidade pelo trabalho social deficiente realizado no Pós- ocupação. (CARNEIRO, 2013 apud NASCIMENTO, 2018, p.101)

Com a chegada do PMCMV, outros grandes conjuntos habitacionais de interesse social são construídos na FES, na modalidade padrão, como o Cidade Jardim I - construído pela Fujita Engenharia - e II, José Euclides, Alameda das Palmeiras e Orgulho do Ceará 2, além do Luiz Gonzaga, realizado pela modalidade Entidades. Foi construído também um único empreendimento para a faixa 2 do MCMV na região, o Condomínio V. Monte Prince, “sua implantação se destaca pelo isolamento do empreendimento do entorno, cercado por vazios urbanos” (NASCIMENTO, 2018, p.105).

Segundo o PDPFor 2009, em termos de zoneamento, a FES está contida em três macrozonas, a ZRU II, ZOM II e ZOR. Esta última se caracteriza “pela ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados” (PDPFor, 2009) e tem com um dos seus objetivos inibir o processo de ocupação a fim de evitar inadequações urbanísticas e ambientais.

Cabe destacar que, apesar da recomendação do planejamento urbano da cidade para ZOR, foram construídas pelo PMCMV mais de 10 mil unidades habitacionais pelos Conjuntos Cidade Jardim I e II (NASCIMENTO, 2018). Destaca-se que, apesar do LG estar contido na ZOM 2, este faz limite com a ZOR. A Zona de Ocupação Moderada 2,

caracteriza-se pela insuficiência ou ausência de infraestrutura, carência de equipamentos públicos, tendência de intensificação da implantação de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte e áreas com fragilidade ambiental, destinando-se ao ordenamento e controle do uso e ocupação do solo condicionados à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário. (PDPFor, 2009, p. 45 e 46)

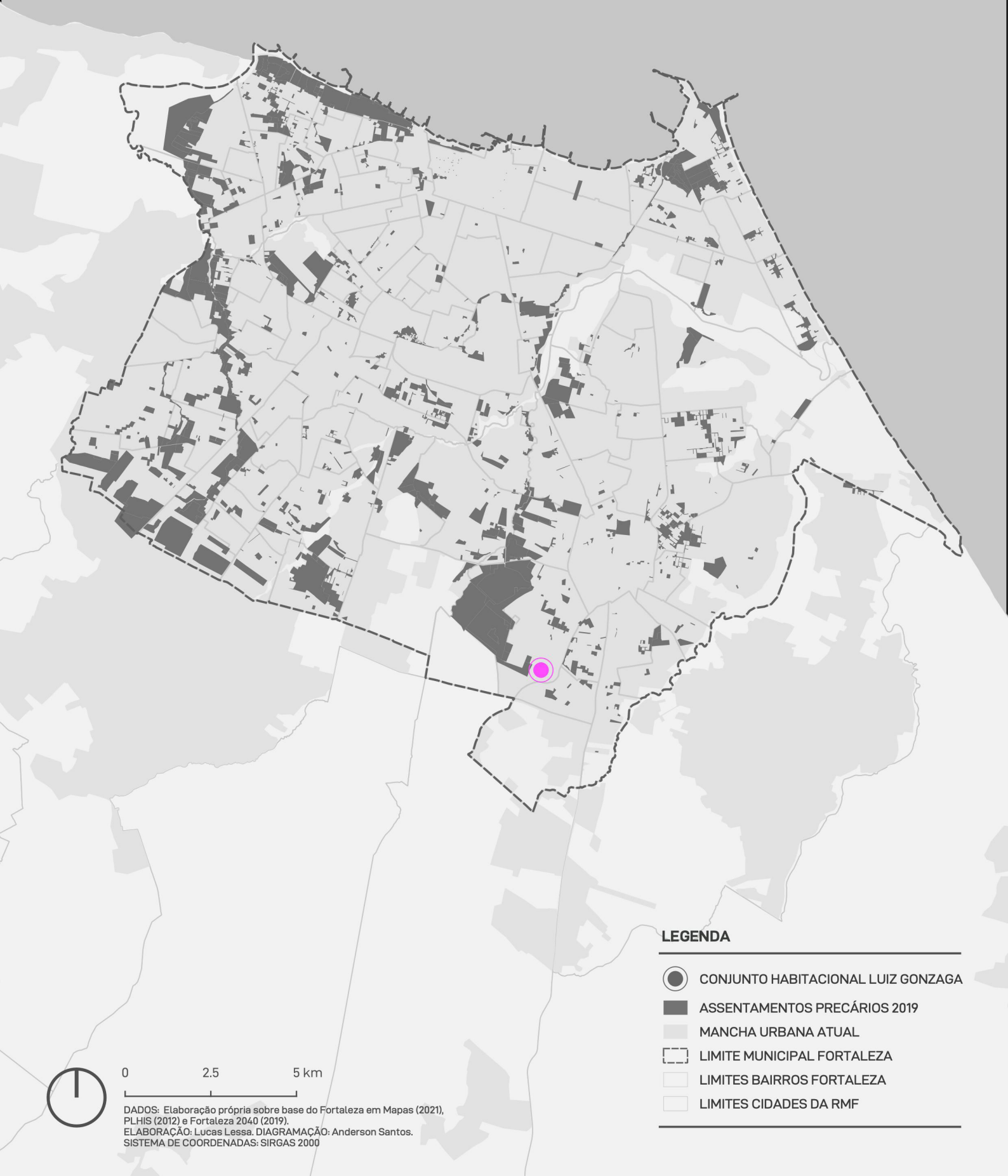
Quanto ao uso e ocupação do solo da região e a presença de equipamentos e serviços urbanos, percebe-se que na FES

a predominância de uso residencial está diretamente associada à histórica produção de grandes conjuntos habitacionais de urbanização incompleta, construídos na lógica de provisão quantitativa de moradias que gerou a expansão das malhas urbanas e déficit urbanístico. Os equipamentos sociais, entregues anos depois das unidades habitacionais, em grande parte dos casos pelas articulações das associações de moradores, se concentram dentro das áreas dos conjuntos. A sobrecarga destes equipamentos, já verificada pela demanda existente da área já densa, se intensifica com a implantação de milhares de novas unidades habitacionais sem que a provisão de equipamentos acompanhe esse incremento populacional. (NASCIMENTO, 2018, p. 124 e 125)







Esta sobrecarga dos equipamentos urbanos é fruto do processo acelerado de produção habitacional que ocorreu na FES nos últimos anos. Durante 4 décadas de políticas habitacionais (1970-2010) foram construídas 10.862 unidades, enquanto em apenas 4 anos do PMCMV a região recebeu um incremento de 23.668 novas moradias. (NASCIMENTO, 2018)

Além das análises mostradas, Nascimento (2018) organiza ainda algumas observações quanto às dinâmicas urbanas percebidas no estudo da FES, como: a consolidação do processo de conurbação e a inserção da frente nos processos de reestruturação industrial e incorporação imobiliária metropolitana; as contradições das legislações urbanísticas incidentes e as mudanças no seu processo de revisão; a instrumentalização do PMCMV para permanência das tendências de especulação e da desarticulação das resistências urbanas; a homogeneização e tendências à guetificação; e o reforço da fragmentação urbana e degradação ambiental. (NASCIMENTO, 2018)

**Mapa 6 - Luiz Gonzaga, mancha urbana atual e assentamentos precários de Fortaleza**



**LEGENDA**

-  CONJUNTO HABITACIONAL LUIZ GONZAGA
-  ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS 2019
-  MANCHA URBANA ATUAL
-  LIMITE MUNICIPAL FORTALEZA
-  LIMITES BAIRROS FORTALEZA
-  LIMITES CIDADES DA RMF

DADOS: Elaboração própria sobre base do Fortaleza em Mapas (2021), PLHIS (2012) e Fortaleza 2040 (2019).  
ELABORAÇÃO: Lucas Lessa. DIAGRAMAÇÃO: Anderson Santos.  
SISTEMA DE COORDENADAS: SIRGAS 2000



**Figura 48** - Primeira proposta de implantação do Luiz Gonzaga, com 3520 UH.  
**Fonte:** Apresentação de slides sobre o RLG disponibilizada por um dos entrevistados.



**Mapa 7 - Imagem Satélite Luiz Gonzaga**



0 0,1 0,2 km

FONTE: Elaboração própria sobre base do Fortaleza em Mapas (2021) e imagem aérea do Google Earth (2020).  
 ELABORAÇÃO: Lucas Lessa. DIAGRAMAÇÃO: Anderson Santos.  
 SISTEMA DE COORDENADAS: SIRGAS 2000

**LEGENDA**

- LUIZ GONZAGA
- LIMITES BAIRROS FORTALEZA

## O Residencial Luiz Gonzaga

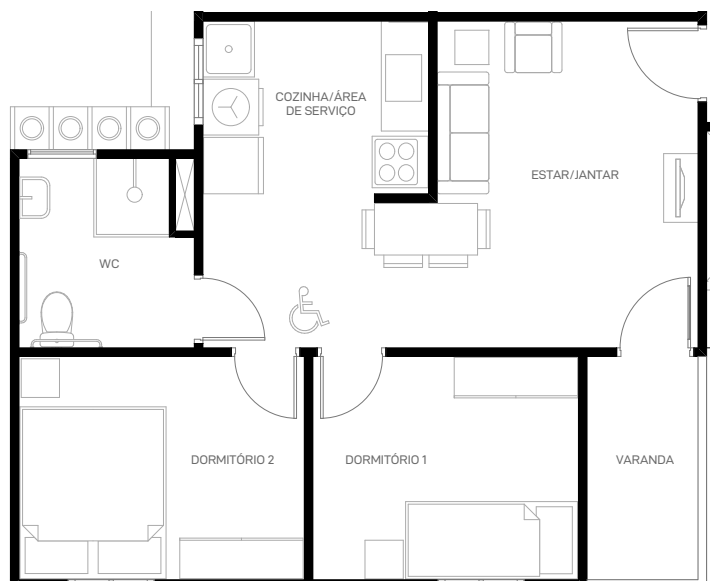
O Residencial Luiz Gonzaga, proposto inicialmente para 3520 unidades, teve sua aprovação e construção efetivada com 1760 apartamentos. No Relatório de Diagnóstico de Demanda (2014) foi utilizada a estimativa do Centro do IBGE de 2010 de 3,44 pessoas por domicílios ocupados. Assim, a proposta inicial estimava uma população em torno de 12.109 pessoas, e o que foi consolidado, levando em consideração a mesma base de estimativa, gerou uma demanda para 6.055 pessoas.

A partir dos cálculos do relatório, levando em consideração as porcentagens das pessoas no número de jovens, adolescentes e crianças, foi criado um quadro para a construção de equipamentos necessários para o atendimento da demanda inicial de 12 mil pessoas. Nesta matriz continham a previsão para a construção em duas etapas de Centro de Educação Infantil (CEI) e escola de ensino fundamental para mais de 1.000 crianças, posto de saúde com atendimento de 12.000 pessoas por mês, Centro de Referência de Assistência Social, equipamento de esporte e artes com biblioteca pública, além da adequação das linhas de ônibus.

Com a aprovação apenas da primeira etapa, foram efetivamente construídas as 1760 unidades habitacionais, os equipamentos básicos das áreas de lazer regulamentados pelo PMCMV, sendo 6 salões de festa, 3 quadras esportivas com piso, 2 quadras de areia, 3 parquinhos infantis, 3 pistas de skate, além dos estacionamentos para carros e motos.

Um Centro de Educação Infantil está ainda em fase de construção no terreno do Luiz Gonzaga. Ademais, foi construída uma Areninha do tipo 1 ao lado do conjunto e há previsão de ampliação do Posto de Saúde Osmar Viana, também contíguo ao conjunto, mas que foi inaugurado em 2016, para atender as famílias de todos os conjuntos da região.

**Figura 49** - Planta baixa de apartamento no Residencial Luiz Gonzaga.  
**Fonte:** Diagramado por Anderson Santos.





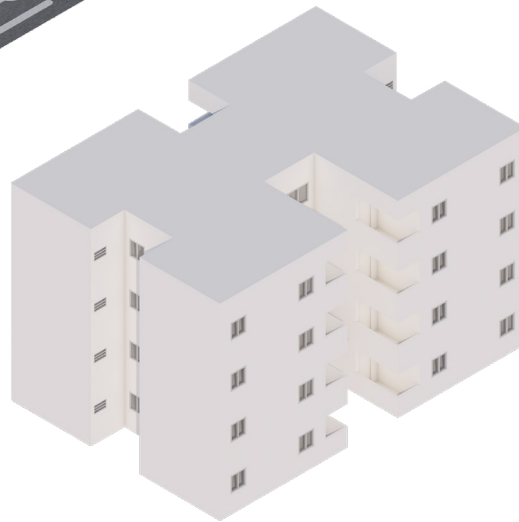


**Figura 50** - Maquete digital do Residencial Luiz Gonzaga.

**Fonte:**Elaborada pelo autor.  
Diagramada por Anderson Santos.

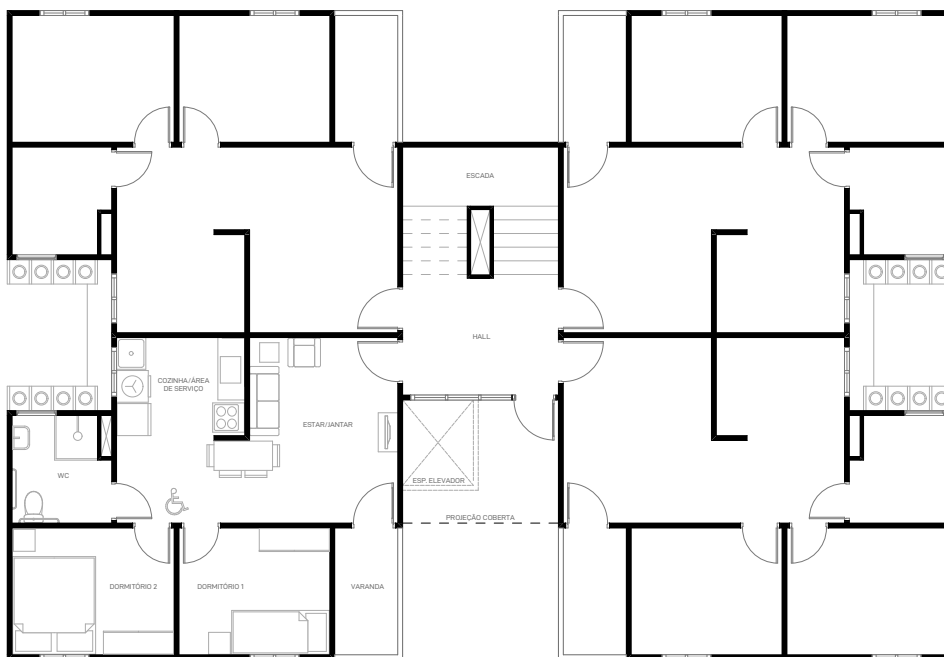
**Figura 51** - Volumetria do bloco do Residencial Luiz Gonzaga.

**Fonte:**Elaborada pelo autor.  
Diagramada por Anderson Santos.



**Figura 52** - Planta baixa de bloco do Residencial Luiz Gonzaga.

**Fonte:**Diagramada por Anderson Santos.



75 50 25 0 1,00m

## Fases de produção

### Promoção e integração

64 Estas três entidades, mencionadas no início deste subcapítulo são: Sociedade Comunitária de Habitação Popular Unidos do Curió, Associação de Moradores do Parque Novo Paraíso e Associação Comunitária do Parque Jerusalém.

Como dito, a articulação para a promoção do Luiz Gonzaga foi iniciada pela FBFF em parceria com o CEARAH Periferia. Pela possibilidade de agregar confiabilidade ao projeto, a Habitat é convidada para compor o quadro de agentes, que em sua proposta inicial contava ainda com outras três<sup>64</sup> entidades de menor porte. Essas seis principais entidades serviriam como “guarda-chuvas” abarcando as demandas de associações menores.

Devido ao grande porte da proposta, e ao próprio desenho institucional do PM-CMV, não aparece nas entrevistas entre os agentes uma alternativa à construção do empreendimento que não fosse através de contratação por empreitada global de uma grande construtora. Sendo assim, partiu da Prefeitura a indicação da Fujita Engenharia para integrar esta rede de agentes. A escolha da construtora também pareceu não encontrar muita alternativa por parte dos representantes das entidades e das associações, pois era necessária uma construtora que investisse recursos para a construção do conjunto.

O contrato com a Caixa Econômica é Entidades. A entidade que, entre aspas, “escolhe” a construtora pra executar o projeto. Por que entre aspas? Porque a gente só consegue fazer o projeto se a gente selecionar e a construtora acreditar no projeto antes. Por quê? Porque a construtora vai investir um recurso em torno de aproximadamente cem mil, cento e cinquenta mil reais, sem ter certeza que aquele projeto vai ser aprovado. É um valor relativamente grande, alto, que a construtora aporta que a entidade não tem esse valor pra tá executando esse trabalho. Que são aqueles projetos preliminares. (WILLIAM, 2019)

Durante as entrevistas, surge um outro aspecto, de que em um determinado momento da articulação para a execução do Luiz Gonzaga, devido a dificuldade de aprovação por parte dos órgãos federais, se cogitou a mudança de modalidade de financiamento do empreendimento. Este fato, vai de encontro com a resposta de representante da Fujita, quando questionado sobre a escolha da modalidade Entidades.

Foi uma decisão, digamos, pessoal nossa, da Fujita. Na época, a gente entendeu que era um caminho mais rápido de aprovar o empreendimento. Já que havia muitos obstáculos no outro Minha Casa Minha Vida e como as entidades demandavam muito e faziam muita pressão política para aprovação dos projetos, nós



achamos que era hora de se aliar às entidades para poder conseguir aprovar. (...) Nós acreditamos, nós desenvolvemos uma relação muito boa com eles no início do projeto. E optamos porque achamos que era empresarialmente pra gente da Fujita, mesmo com os riscos que todo o setor achava e avaliava, ter problemas, que nós tivemos no final, mas nós achávamos que seria mais vantajoso, mais rápido e mais interessante a gente não enfrentar a concorrência do Minha Casa Minha Vida tradicional e partir para o Entidades. (PEDRO, 2020)

A grande influência da construtora na realização e nas decisões sobre projeto tem ressonância ainda na fala de outro entrevistado, representante de uma das associações menores (AMs),

Fujita que eu sei, ela sempre foi interessada no projeto, ela sempre teve por trás, ela elaborou o projeto, não só o projeto arquitetônico, mas o projeto foi realizado por uns técnicos deles. Claro, a equipe lá, assim eles que bancaram, a elaboração do projeto, eles que trouxeram a tecnologia de construção que possibilitou de construir essa quantidade de unidades num curto espaço de tempo. (...) Então o que eu ia dizer que a Fujita era de interesse da prefeitura e do governo do estado (inaudível) e a Fujita já não tinha saúde financeira antes do projeto iniciar. (BRENO, 2020).

A teórica maior facilidade de aprovação do projeto pela modalidade Entidades, segundo o representante da construtora, se daria pela diferença na concorrência por aprovação nas fontes de financiamento de cada modalidade, sendo a modalidade padrão financiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Entidades pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O Ministério das Cidades teria até a época aprovado poucas unidades pelo FDS, já que a grande maioria dos projetos dessa modalidade pelo Brasil são de poucas unidades e o Luiz Gonzaga seria uma inovação ao se propor a construir tantos apartamentos.

ninguém queria fazer o Entidades, porque tinham medo das entidades não pagarem, não honrarem os compromissos... Porque o dinheiro cai na conta das entidades e as entidades repassam para as construtoras, aí nós acreditamos nesse modelo e corremos o risco que o mercado não queria correr na época. Tivemos

problema no final, mas de qualquer forma as unidades foram entregues, a população está habitando lá e deve estar satisfeita com o pós-ocupação. (PEDRO, 2020)

Apesar da tentativa da construtora em facilitar a aprovação pela escolha da modalidade, isto não veio a ocorrer, tendo em vista a grande complexidade do conjunto. O fato da construtora ter escolhido apoiar a iniciativa de produção pela modalidade Entidades, apesar do explícito interesse comercial, foi ressaltada nas entrevistas como fundamental para viabilização da construção do empreendimento por parte das entidades envolvidas.

Em paralelo à articulação entre as entidades, têm-se também a busca de um terreno que comportasse a demanda, que inicialmente era de 3520 unidades habitacionais. A busca foi conduzida por uma comissão das entidades, já com o apoio da Prefeitura. Segundo as entrevistas, a escolha final do terreno, localizado no Jangurussu, se deu pelo fato de necessitarem de uma grande área, e devido aos altos preços da terra, só era possível encontrar alternativa viável dentro do orçamento do programa neste setor da cidade.<sup>65</sup>

Os moradores parecem não ter tido nenhum poder de decisão sobre a localização do terreno. Apenas em uma entrevista com uma das síndicas do Luiz Gonzaga, que achou que teve influência na escolha do terreno ao sugerir a uma das lideranças das AMs que nas áreas próximas a Messejana haviam muitos terrenos vazios. Contudo esta informação não foi citada em nenhuma outra entrevista.

Em entrevista, as lideranças das associações menores reconhecem que a questão não foi só o tamanho, pois existiriam muitos outros terrenos vazios de iguais proporções sendo mais centrais, citando o exemplo dos vazios urbanos na antiga área industrial da Francisco Sá, reconhecendo que o processo especulativo da cidade advém do conflito de interesses.

Mas a lógica da habitação popular não é essa, né? Por que razão os governos comprariam um terreno daquele? O projeto nem cobriria, poderia o Governo do Estado cobrir? Sim, né? (...) Mas quem manda na cidade não permitiria por hipótese alguma você construir um conjunto popular numa área daquela. Não interessa ao mercado imobiliário, não interessa às construtoras. É a lógica da cidade, do capitalismo, né. Jamais isso ocorreria. Então é por

isso que o Luís Gonzaga foi (lá), não foi por falta de terreno, foi porque quem manda na cidade não permitiria absurdo desse, sob a lógica da reprodução do capitalismo. (BRENO, 2020)

Outro fato que colabora com a perpetuação desta lógica capitalista de produção do espaço na cidade de Fortaleza, é o fato de que, segundo representante da HABITAFOR, o terreno adquirido pertence à família de Jorge Vieira. Segundo Aldigueri (2017), este é o 3º grupo que mais detém terras loteadas em Fortaleza.<sup>66</sup> A família Vieira se enquadra no perfil de grandes detentores de terra de Fortaleza, que no início do século XX, deixou de ser caracterizado por pessoas ligadas a elite imperial e passaram a ser “antigos comerciantes estrangeiros, bem como novos ricos vinculados ao comércio e à bancos, ou ligados à indústria” (ALDIGUERI, 2017, p. 117)

66 Para chegar a este dado, Aldigueri (2017) utilizou dados sobre os loteamentos cadastrados em Fortaleza entre 1932 e 2002, e classificou os principais proprietários em ordem do maior número de metros quadrados vinculados a eles, tendo a família Vieira ocupado a 3ª posição. Ainda de acordo com a pesquisadora, a atuação deste grupo no loteamento se deu principalmente a partir de 1930, até a década de 70. (ALDIGUERI, 2017)

No âmbito da escolha das famílias atendidas pelo projeto, assim como acordado, esta decisão partiu prioritariamente das associações menores, com a responsabilidade pelo trabalho social de cadastramento realizado pelas entidades guarda-chuvas. Foram dezenas de associações espalhadas por toda Fortaleza, que deveriam ser divididas entre CP, FBFF e Habitat. Durante as entrevistas, apareceram algumas falas que demonstram certo jogo político na decisão de associar a Habitat a algumas associações específicas.

O que eu soube foi que, eu soube de dois lados, um que: “vamos jogar pra Habitat a galera que é mais difícil”, eu escutei isso, tá? Muito tempo depois, isso foi conversa de corredor de muito tempo depois. E depois escutei das entidades de base, que tavam junto com a gente, que ninguém queria ficar com a Habitat, que ninguém conhecia a Habitat, né? E que quando eles foram designados pra ficar com a Habitat, houve essa negociação, e aí eu não sei, não participei disso, eles chegaram com todos os pés atrás: “pronto, a gente se lascou, ficou com essa organização que ninguém conhece, que é lá de Recife, então a gente tem que botar quente neles.” (GABRIELA, 2020)

De acordo com a liderança de uma destas associações menores, foram destinadas a Habitat aquelas organizações que demonstraram ter um posicionamento mais crítico, pois poderiam gerar dificuldades no andamento dos processos.

Por conta de uma certa, não diria radicalidade, mas uma forma

de fazer, pressionar, luta do passado, as entidades ficaram com medo quando perceberam que o núcleo lá o pessoal já tava se organizando desde 2013. (...) Habitat a gente não conhecia, lá de Pernambuco, tava organizando ainda o escritório local e tudo, né? E mesmo com algumas pessoas daqui, mas sou da coordenação delas lá. E aí nós jogaram pra Habitat, “ó, pega essa turma aí” (...) Um movimento organizado ia pressionar pra que o processo de escolha das famílias fosse mais democrático, mais aberto, que não ocorresse manipulação eleitoral, junto com os interesses dos currais eleitorais dos bairros, as lideranças das entidades e tudo, que correu muito isso, é um dos problemas do Luiz Gonzaga, né? Duas entidades gerais, de certa forma, atuaram muito para que as pessoas não se organizassem. (BRENO, 2020)

Assim, a Habitat ficou responsável pelas entidades que mais tinham demanda. Associação Comunitária dos Bairros Ellery e Monte Castelo e Centro de Promoção da Vida Dom Helder Câmara, localizado no Genibaú, além de outras que atuam nos bairros Rodolfo Teófilo e Panamericano.

O CEARAH Periferia, segundo entrevista com coordenador do projeto pela entidade, teve inscritos de quase vinte associações pulverizadas pela cidade, tendo um destaque no número de famílias vindas do bairro Dias Macêdo, de onde vêm cerca de um terço das famílias atendidas pelo CP. Foram associações que já tinham uma trajetória com a entidade, além de algumas ligadas à prefeitura e ao governo do estado.

essas associações são de algumas lideranças conhecidas. É delicado a gente pegar uma associação sem conhecer o representante porque a gente pode tá dando um tiro no pé. Então, a gente procura associações de lideranças que já vem buscando, já vem lutando por moradia. Eles não foram escolhidos sem critério. Ou pela Prefeitura também, porque a gente, embora seja um trabalho independente de Prefeitura ou Governo do Estado, ele só aconteceu porque a Prefeitura e o Governo do Estado aportaram mais de vinte milhões pra acontecer o Luiz Gonzaga. Foi a parte de infraestrutura, foi paga toda pelo Governo do Estado. (WILLIAM, 2019)

De acordo com representante da FBFF, a ideia da divisão das associações entre as EOs era que as outras entidades ficassem com um número menor de AMs diferen-

tes, já que é a Federação que tem um contato mais direto com todas as associações, que está mais na base, seria mais fácil de conduzir os trabalhos desta forma. Assim a FBFF ficou responsável por famílias que vinham de diferentes comunidades e bairros de toda a cidade, com cerca de 30 associações diferentes, inclusive alguns moradores de rua do centro de Fortaleza.

Em relação aos critérios de escolha das famílias, além de terem que ter renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos, houve outros critérios de prioridade que passaram por diversos níveis, alguns ligados às normativas federais do PMCMV, como: serem famílias residentes em área de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas, ou famílias chefiadas por mulheres e que tenham pessoas com deficiência. Outros foram deliberados localmente entre as entidades, através de voto em assembleia geral, como: dependência do aluguel, famílias com filhos e vulnerabilidade social (PMF, 2014). Cada entidade pode ainda atribuir outros critérios a mais.

Apesar da possibilidade de adicionar critérios e da autonomia que teoricamente a modalidade Entidades promove na seleção das famílias, por vezes é difícil enquadrar o contexto real das famílias às normativas da formalidade, ficando este processo aquém de possibilitar uma seleção mais justa, assim como relatado em entrevista.

Foi bem complicada a parte de seleção, porque chegou um ponto em que algumas famílias, sempre tem isso, o programa tem algumas falhas de análise que algumas coisas não são consideradas e outras (são). Então, por exemplo: as vezes têm famílias que têm bens, mas que não tã no nome deles, sabe? Mesmo que não seja imóvel, imóvel ou não, ou que têm ganhos, têm recursos, né, que não vêm através de uma coisa formal ou empresa ou carteira assinada. Então, teoricamente, aquela família, ela tem perfil. Mas, na verdade, ela não precisava daquele subsídio, ela podia tá em outra faixa, entendeu? E aí, a gente acabou tendo alguns problemas com isso, apesar das lideranças de base ser quem indica, passava uma situação ou outra. Então, a própria liderança indicava, aí depois o povo caía em cima, dizia: “não, fulano não era pra tá”. Aí a gente ficava numa situação, às vezes difícil de como trocar uma família que a gente não tem como provar que ela não tem o perfil, né? E, por outro lado, outras famílias que, em teoria, não têm o perfil, na realidade precisavam muito. Isso acabou sendo, também, um grande conflito, porque a gente não conseguia o entendimento daquelas lideranças que tavam vendo a família

passar por uma situação, mas a família não passava no perfil, não tinha como a Caixa contratar. (GABRIELA, 2020)

O trabalho social de integração do projeto deve seguir às normas do PMCMV, que pré-determinava algumas atividades que deveriam ser realizadas. Segunda as entrevistas, dentre essas predeterminações, houveram algumas atividades de geração de emprego, mas limitadas a ações como cursos de corte-costura, culinária e sobre empreendedorismo. As entidades promotoras conseguiram expandir um pouco este trabalho a partir de sua organização, como relata representante do CP,

e também no nosso trabalho social a gente fez parceria com o SEBRAE, com o SENAI, com Unifor, com UFC, então sempre quando tem cursos e vagas disponíveis a gente coloca no grupo que a gente tem com todas as famílias, e essas famílias são de certa forma priorizadas nesses lugares de capacitação e vaga de emprego. (WILLIAM, 2020)

Uma importante iniciativa da ação social, reconhecida por uma das síndicas do LG, foram os trabalhos de formação sobre a mudança da forma de habitar para o condomínio, tendo em vista que a grande maioria das pessoas vem de favelas, onde moram em casas. Isto era mesmo usado para descreditar o projeto, como aponta o relato sobre o posicionamento de funcionário da Caixa.

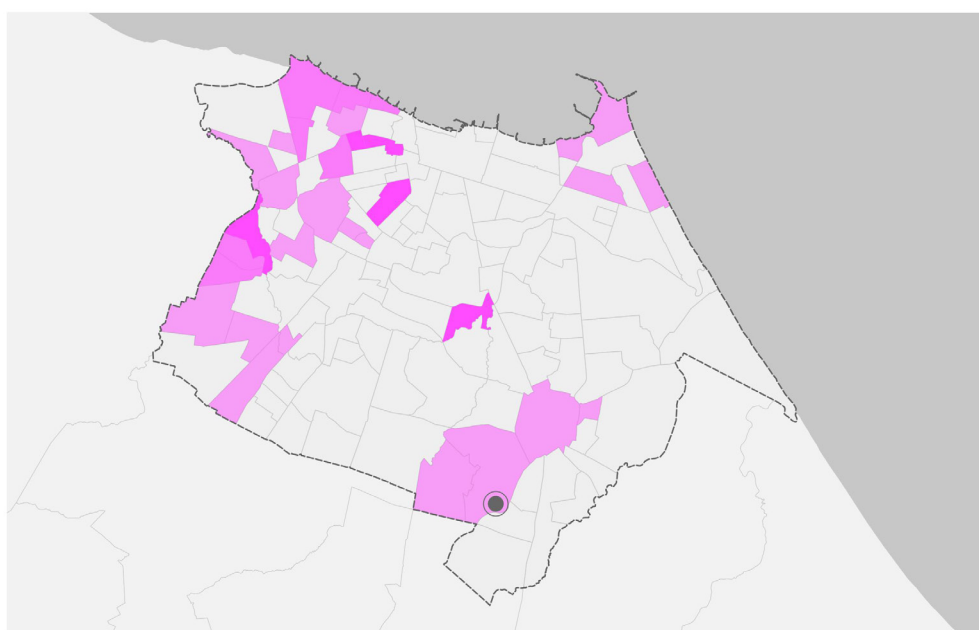
ele argumentou, alegou, que favelado não vai saber morar em apartamento. Porque eram acostumados com aquelas coisas lá, muito lixo, muita coisa, puxar um gato, essas coisas todas. Então eles disseram que os favelados não iam saber morar num apartamento desse. E pra fazer casa não ia dar porque ia ser pouca casa né, num ia dar pras associações. Mas aí trouxeram a Habitat e provaram que podia sim, que gente pobre, favelado, podia (morar em apartamento) sim. (NATÁLIA, 2020)

O trabalho social realizado foi apontado como um diferencial do RLG dentre os outros empreendimentos do PMCMV. Isto foi benéfico no sentido de fazer com que boa parte das famílias já se conhecessem antes de ir morar no conjunto. As entrevistas apontam que as EOs desenvolviam atividades periódicas onde os futuros moradores se encontravam. Além disso, algumas associações menores também desenvolviam trabalhos de formação política e cidadã.

A contrapartida era as pessoas virem e participar das reuniões, que não era só pra falar de casa, pra falar de toda a questão mesmo, da situação do país, da conjuntura do país, pra falar do direito das pessoas, da importância de se organizar, pra minimizar os problemas, minimizar que eu diga é ter um mínimo de resolutividade nas questões, tanto aqui, como lá, quando chegarem, que chegaram né. Então o objetivo era esse, era o despertar, para que elas pudessem estar participando das associações comunitárias lá, mesmo que não dentro, mas estarem conscientes, que era importante estarem organizadas, que é pra lutar pelos direitos né, pelas políticas públicas, escola, creche, posto de saúde, transporte, empreendedorismo, que hoje elas têm lá um desafio enorme. (ANDRÉ, 2020)

CEARAH Periferia		Habitat		FBFF	TOTAL
A1	A2	B1	B2	C	
Sabiá	Assum Preto	Mandacaru	Asa branca	Humberto Teixeira	5 condomínios
352 UH	288 UH	304 UH	320 UH	496 UH	1760 UH
R\$ 22.176.000	R\$ 18.144.000	R\$ 19.152.000	R\$ 20.160.000	R\$ 31.248.000	R\$ 110.880.000

**Fonte:** Caixa Econômica Federal. Tabela acessada no primeiro semestre de 2021.



**Mapa 8 - Bairros de origem segundo entrevistas**

**LEGENDA**

- LUIZ GONZAGA
- BAIROS MAIS CITADOS
- BAIROS MÉDIO CITADOS
- BAIROS MENOS CITADOS
- LIMITE MUNICIPAL FORTALEZA
- LIMITES BAIROS FORTALEZA
- LIMITES CIDADES DA RMF



0 2.5 5 km

FONTE: Elaboração própria sobre base do Fortaleza em Mapas (2021).  
ELABORAÇÃO: Lucas Lessa. DIAGRAMAÇÃO: Anderson Santos.  
SISTEMA DE COORDENADAS: SIRGAS 2000



**Figura 53** - Primeira Assembleia sobre o Luiz Gonzaga na Associação Comunitária dos Bairros Ellery e Monte Castelo, em 2013.

Fonte: Acervo de entrevistado.

**Figura 54** - Visita ao terreno em 13 de junho de 2013.

Fonte: Acervo de entrevistado.

**Figura 55** - Visita ao terreno em 13 de junho de 2013.

Fonte: Acervo de entrevistado.





## Planejamento

Diferentemente de outros estudos de caso, em que a parte de planejamento tem bastante participação das famílias envolvidas, no Luiz Gonzaga, essa participação foi muito limitada, pelo o que a maioria dos entrevistados aponta, devido às normativas que o PMCMV já impunha.

O modelo de organização para o acompanhamento do projeto foi restrito basicamente à criação das comissões exigidas, a Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO), que

Tem a responsabilidade de acompanhamento e fiscalização da execução do empreendimento mediante interlocução e apoio da assessoria técnica e, quando em regime de cogestão, com construtora e, quando em regime de autogestão, com prestadores de serviços. (CAIXA, 2018)

e a Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE),

tem a responsabilidade de gerir e movimentar os recursos financeiros destinados à produção e legalização do empreendimento, de executar cotação de preços, de realizar pagamentos, após consulta à CAO sobre a qualidade de serviços executados e materiais adquiridos ou utilizados, e de efetuar prestação de contas, à qual será dada publicidade aos beneficiários. (CAIXA, 2018)

Cada uma destas comissões deveria ser composta por no mínimo 3 pessoas eleitas em assembleia, sendo uma da entidade organizadora (EO) e duas dos futuros moradores, sem que houvesse sobreposição de pessoas entre as comissões. Essas comissões foram eleitas ainda em 2013, bem antes do projeto ser aprovado, e ao longo do tempo foram tendo algumas substituições. Cada contrato gerava a necessidade de duas comissões próprias, então foram 2(duas) CREs e 2(duas) CAOs para a Habitat, 2(duas) CREs e 2(duas) CAO para o CP e 1(uma) CRE e 1(uma) CAO para a FBFF, sem que tenham se repetido membros entre todas elas.

Apesar de estarem em um só empreendimento, nas entrevistas não apareceram relatos significativos de uma articulação entre as comissões das diferentes entidades, com exceção de algumas visitas ao terreno e à obra. Contudo, a maioria das atividades com as comissões parece ter sido conduzida de forma independente a partir da direção de cada EO.

Quanto à participação nos projetos arquitetônicos e urbanísticos, estes foram inicialmente desenvolvidos pela prefeitura de Fortaleza, e adaptados e detalhados pela Fujita Engenharia.

Nós fizemos algumas adaptações, em termos de tentar melhorar um pouco a topografia, a questão das dimensões. Fizemos pouquíssimas alterações, mas fizemos no sistema viário, quando chegamos lá, tinha alguns cortes que tinham que ser feitos e iam encarecer um pouco mais. Nós afastamos bloco para um lado, bloco para o outro, mas a implantação, digamos assim, mais básica foi preservada. Não fizemos muita alteração não, nesse caso. (PEDRO, 2020)

Segundo representante da HABITAFOR, “a gente só tinha o esboço do projeto, mas o projeto executivo, o alvará, a HABITAFOR teve que fazer tudo pra dar pra Fujita, pra poder dar segurança a empresa” (LAURA, 2020), tendo em vista que se tratava de arranjo institucional novo, que teve grande participação do poder público para garantir sua execução.

Assim, os moradores não tiveram nenhum poder de decisão sobre os desenhos urbanos e dos espaços públicos, tendo o planejamento dos equipamentos se restringido ao básico dos conjuntos MCMV, como salão de festas, quadra de futebol, parquinho infantil, pista de skate, calculados segundo os números de unidades de cada condomínio.

Nas entrevistas, quando perguntado sobre o desenho urbano, dos espaços e equipamentos públicos, a maioria das referências é em relação equipamentos de serviços públicos, que foram determinados pelo Relatório Diagnóstico de Demanda, em 2014, tendo este se baseado em critérios eminentemente técnicos a partir do estudo quantitativo da demanda, não aparecendo desejos ou questões qualitativas que pudessem surgir a partir de demandas coletivas.

Apesar das normativas da caixa imporem várias questões, apareceu também como imperativo para a pouca adaptação do projeto a escolha do uso da tecnologia de construção das unidades habitacionais através das fôrmas da Fujita, que já tinham sido realizadas para a construção do Cidade Jardim, justificado pela grande quantidade de unidades do conjunto.

pela pressa do projeto e pela rapidez essa tecnologia dava conta. Então, (nomes técnicos da HABITAFOR) tiveram que fazer o desenho pensando no sistema de placa. Essas placas que eram feitas pra fazer a obra, pra agilidade da obra. Então o projeto de arquitetura era baseado muito nesse sistema de placa. (LAURA, 2020 grifo do autor)

Outra entidade opina que a limitação no projeto também é decorrente do próprio desenho institucional do PMCMV, que acaba por dificultar bastante a execução dos projetos com independência das entidades.

Então, as entidades organizadoras acabavam ficando um pouco reféns dessa parceria com as construtoras, a construtora acabava sendo assim, uma fornecedora, vamos dizer assim, de projeto, e por mais que as entidades organizadoras, tivessem algum poder de dar pitaco nesses projetos é muito difícil, na condição de entidade organizadora sem ter recurso pra contratar um projeto, ir contra ao projeto que é sugerido pela construtora. E o Luiz Gonzaga não foi diferente, a construtora Fujita já tinha as fôrmas inclusive né, o sistema construtivo. Eu não posso dizer que foi uma imposição, mas foi quase uma coisa natural, sabe? (GABRIELA, 2020)

Apesar da limitação imposta pelo sistema construtivo, a pressão das organizações conseguiu promover algumas mudanças no projeto arquitetônico dos apartamentos, mas que se restringem a melhoramentos nos acabamentos, sendo a alteração mais significativa a adição de uma varanda ao programa de necessidades, que encontrou de início certa resistência por parte da construtora,

eles exigiram que a gente botasse uma varanda. Então houve toda aquela discussão “Precisa mesmo?”, “Vocês querem?”, “Isso vai demorar mais tempo!”, “Nós vamos alterar o projeto, nós vamos ter que fazer um outro projeto estrutural, vamos mexer na arquitetura, vamos ter que mexer nas formas, então vai demorar um pouco mais para começar”. A gente tentou dissuadi-los nessa colocação, mas chega um momento que, como eles são nossos clientes, a gente resolveu não. A discussão estava demorando mais do que o tempo que a gente levaria para mudar. A gen-

te tentando convencer eles dizendo que não queriam e a gente tentando impor a nossa vontade de fazer do jeito que a gente queria. “Gente, nós vamos levar muito tempo e nós não vamos conseguir.” Então é melhor ceder ao pedido do cliente final, que eram os moradores, do que a gente tentar convencer eles que tem que ser do jeito que a gente quer. (PEDRO, 2020)

Além da construtora, a adição da varanda também gerou dificuldades de aprovação do projeto junto a Caixa,

Parece ser uma mudança simples “Ah, bota só uma varandinha, puxa para cá.”, mas como nosso projeto já era todo modulado, nós tínhamos formas já todas para o outro projeto. Isso ensejava uma série de alterações do projeto arquitetônico, projeto de execução de forma, projeto estrutural e ainda fez com que a Caixa fizesse algumas exigências meio esdrúxulas, mas que fizeram parte do processo. Para ir para a varanda tinha que ter uma porta e a Caixa queria uma janela também, além da porta, uma janela. Eu disse: “Gente, não cabe nesse tamanho de apartamento, pelo desenho, uma porta e uma janela no mesmo local, nem tem espaço físico para isso. Então ou bota a porta ou bota a janela. Se não botar a porta, não tem varanda, então como nós vamos fazer?”. Então levamos tempo aí, foi incrível, para uma bobagem dessa tão fácil de se resolver, a Caixa levou tanto tempo para liberar o projeto por conta dessa discussão, se a porta substituiria a janela como elemento de ventilação e iluminação. Então é uma coisa meio esdrúxula, mas nós levamos um tempão para convencer Brasília, da necessidade de atender esse pedido, porque nós estávamos fazendo uma inovação em colocar uma varanda em um prédio popular. (PEDRO, 2020)

O programa de necessidades do apartamento consistiu então em dois quartos, cozinha com área de serviço acoplada, sala, varanda, e um banheiro. Devido ao fato das plantas dos diferentes pavimentos serem todas iguais, estas preveem a acessibilidade dos espaços, tendo os itens para tornar o banheiro acessível sido instalados apenas nas unidades do térreo. Além disso, o projeto do bloco prevê na parte externa um espaço para a eventual necessidade de instalação de elevador.

É importante levantar um aspecto que advém da inserção da construtora neste processo de planejamento. Essa inserção faz com que haja uma diferença significativa do Luiz Gonzaga dentre outros processos de produção de moradia com assessoria. Com a transferência da responsabilidade dos projetos para a empresa, as assessorias técnicas, ao invés de elaborar o projeto junto aos moradores, passaram então a atuar como fiscais técnicos do trabalho da construtora.

Assim, neste projeto houve uma distância muito maior entre o poder de decisão dos futuros moradores na elaboração dos projetos, que foram elaborados dentro dos escritórios tecnocráticos da HABITAFOR e da construtora. Cabe ressaltar que o projeto do arquitetonico da tipologia do Luiz Gonzaga é muito semelhante ao do Residencial Cidade, também construído pela Fujita, se diferenciando apenas pela adição de uma varanda. Além deste espaço extra, a atuação das assessorias como “fiscalizadoras” do projeto, contribuiu apenas para melhorar alguns acabamentos do projeto.

*A gente analisava, a gente barrava algumas coisas, a gente orientava outras, tipo, ah, o tipo do pavimento. Aí eles trouxeram um, a gente falou: “ah, não aceito esse pavimento, esse pavimento não é bom”. A gente tinha uma voz, mas de maneira geral a produção era muito com eles e assim, a gente conseguia intervir em certo nível, principalmente porque ali ainda é uma relação comercial em que eles eram prestadores de serviço, e naquele momento eles ainda estavam numa condição de serem contratados, né, ou de serem mantidos como contratados. Então, óbvio que nisso a gente tinha algum poder de barganha, né, de melhorar um produto, então, isso a gente conseguiu, assim, pontualmente, é isso que eu quero dizer. (GABRIELA, 2020)*

É interessante também que em algumas entrevistas outros agentes demonstraram certo desconhecimento da produção do Entidades, propagandeando o Luiz Gonzaga como sendo o único do Brasil a ter varanda. A Habitat foi a única que reconheceu que em outros projetos do Entidades as associações tiveram maior liberdade projetual pela forma de gestão que escolheram.

*se a gente for analisar, assim, no Brasil, os Minha Casa, Minha Vida Entidades, talvez os que conseguiram ser diferentes foram aqueles que tiveram, primeiro, os que foram feitos, e aí não entra o Entidades, os de concurso, né? Aqueles de Brasília que foi feito*

por concurso, que Gilson fez muito concurso, ou então, aquelas entidades que resolveram fazer por administração direta e que tinham já uma base importante e que conseguiram fazer uma coisa diferente. Fora isso, uma ou outra construtora, uma outra experiência de uma cidade aí, aí vai muito de gestão, né? A gente não conseguiu, então a gente acabou no bom e velho prédio H, só o velho né, porque bom... (GABRIELA, 2020)

a gente não gostaria que fosse aquele prédio, a gente não gostaria que fosse todo mundo igual, a gente nem gostaria que fosse aquele sistema construtivo, mas, assim, é bem simples, é uma conta. A gente podia solicitar tentar melhorar o produto, mas seguir com ele, porque ele tava empacotado, e com ele a gente ia conseguir chegar na contratação e fazer; ou a gente podia não estar nesse projeto, não tinha outra alternativa, entendeu? (GABRIELA, 2020)

**Figura 56** - Preenchimento de cadastro das famílias na Associação Comunitária dos Bairros Ellery e Monte Castelo, janeiro de 2014.

**Fonte:**Acervo de entrevistado.



## Construção

A construção do Luiz Gonzaga só se deu muito tempo após sua idealização, devido à demora para a aprovação do projeto e de suas modificações, tendo as obras se iniciado em fevereiro de 2016. Os atrasos, que acontecem em momento diversos da obra, têm raízes diferentes. Um desses motivos foi que, durante o processo de construção do LG, ocorreu o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, o que acarretou a mudança de gestão.

Já tinha fechado o programa da Dilma, já era o Temer né. Era necessário que o Ministério e a Caixa não paralisassem o projeto, teve muita interferência, porque com o fim do Ministério e a saída da Inês, nós tivemos que, apesar da equipe lá do Ministério ser sabedora do Luiz Gonzaga, mas mudou todo mundo lá. Toda a equipe Minha Casa, Minha Vida mudou, que era o Marcos Aurélio, mudaram outras pessoas. E a Caixa Econômica local também teve muita interferência, mudou o André, chegou o Rodrigo, a Ivi, mudou também outras pessoas né, então você tinha que convencer, capacitar toda a equipe da Caixa (...) pra prefeitura, por nós a gente tava, as entidades também, mas a Caixa e o Ministério tiveram muitas mudanças. (LAURA, 2020)

É importante mencionar o papel que as associações menores tiveram de pressão sobre a Caixa no sentido de tentar denunciar esses atrasos burocráticos durante a obra.

Aí nós ia pra caixa econômica, fazia manifestação na Caixa Econômica, eu levava uma panela de feijoada (risos), uns tijolos, trazia as telhas, botava carvão, ficava lá na Caixa Econômica. Pra a gente poder incomodá-los pra eles poderem nos atender. (...) Nós fizemos isso, nós travamos porta, eu me socava lá dentro, inventando que ia no banheiro, ficava logo lá dentro, fazia abertura pros outros entrar, senão eles não recebiam a gente. (NATÁLIA, 2020)

Superados os atrasos burocráticos, a ideia era que a partir da tecnologia de construção da Fujita, se pudesse avançar rapidamente com a obra.

Você faz dois apartamentos de alvenaria por dia com um jogo de forma. Então só para você ter uma ideia, nesse empreendimento você tinha condições de fazer com quatro jogos, oito apartamen-

tos de alvenaria por dia e quando você terminava, você já tinha a porta só para vir montar, as esquadrias só para vir montar, a parte de instalação já estava embutida, o forro já estava feito. Então você só precisava fazer a enfição, emassar e pintar. Então o processo é muito rápido, mais limpo, menos desperdício. (PEDRO, 2020)

Contudo, desde o momento inicial da obra, se reconhece também como outro motivo de atraso a dificuldade de investimento por parte da Fujita, que passava por problemas financeiros.

Mas assim, a gente teve problemas muito sérios na etapa de construção, logo que a Caixa autorizou, a construção, o início das obras. A gente não via a obra andar, tava em fase de terraplanagem, a terraplanagem não andava, era uma desculpa atrás da outra, e eles sempre culpavam os fornecedores, o terceirizado e tal. Mas o fato é que a obra não andava e a gente começou a perceber, já naquela época, no iníciozinho das obras, uma dificuldade muito grande da Fujita de colocar dinheiro. Já era um sinal de tudo que ia acontecer depois, né, que foi a falência da Fujita. (GABRIELA, 2020)

A partir destas dificuldades, a Habitat, enquanto umas das EOs, buscou trocar de construtora, para dar continuidade à obra. Contudo, segundo representante da organização, as outras duas EOs não demonstravam o mesmo interesse.

Mas o fato é, que quando a gente viu, como organização social, que não tava funcionando a Fujita, a gente ó: “vamos tirar a Fujita”. Mas, as outras organizações não concordaram. (..) Que a gente entendia assim, que se a Federação e o Cearah Periferia queriam continuar com a Fujita, tudo bem, não tem problema, era uma avaliação deles, e é legítima, a avaliação deles. Era diferente da nossa, né? E a gente também queria, era legítimo também que a gente quisesse romper com a Fujita nesse momento. (...) E a avaliação das outras duas organizações era que não, que achava que a gente tinha que dar mais crédito a Fujita, e que a Fujita tinha sido muito parceira antes de iniciar a obra, e que eles achavam que a Fujita tinha, né... e, assim, é isso, entendeu?



Qualquer coisa pra além disso, é uma coisa que a gente não tem como, é... assim, é posicionamento diferente, visão diferente, análise diferente, né? (GABRIELA, 2020)

Por mais que se tivesse chegado ao consenso entre as EOs de que a Habitat mudaria de construtora, depois tendo a própria Fujita assumido sua incapacidade de condução da obra, a CEF alegou, a priori, a impossibilidade de realizar um distrato unilateral do contrato com a construtora. Segundo o órgão, seria impossível realizar as medições do andamento da obra e as aprovações de pagamento de forma diferenciada entre as entidades. Contudo, provavelmente pela articulação das entidades com o Ministério das Cidades, que, como dito, pode possibilitar excepcionalidades no projeto, foi possível com que o canteiro de obras passasse a ser compartilhado entre duas construtoras.

Assim, por indicação da própria Fujita, a KPR-Rodan passou a ser responsável pela construção das habitações dos contratos da Habitat e da Federação, enquanto a Fujita continuou com a construção das moradias do CP e a parte de infraestrutura do local, que estava sendo financiado pelo Governo do Estado.

Apesar da avaliação da Habitat sobre a incapacidade financeira da Fujita em dar prosseguimento a obra, ela reconhece que o trabalho desempenhado pela construtora foi de boa qualidade. Atribui a isto também a forte presença dos fiscais da Caixa de Fortaleza na avaliação da obra.

tecnicamente, foi feito todos os testes de concreto, pra segurança de que o que tava sendo feito, realmente tinha uma qualidade técnica e isso não foi feito porque Habitat exigiu, ou porque a Fujita é uma excelente construtora, mas isso porque está previsto no programa e a Caixa precisava receber esses ensaios, sabe? E aí, os técnicos da Caixa. Aí, também, quando é pra criticar, a gente crítica, mas pra elogiar, a gente também elogia, né? Os técnicos foram extremamente exigentes em receber todas as comprovações técnicas e de ensaios de que tudo tava sendo feito da maneira correta, sabe? Isso eles foram bastante exigentes, o quê foi muito bom, porque eu acho que o que leva Fortaleza ter, no geral, qualidade construtiva desse conjunto melhor do que a maioria dos locais no Nordeste, é o nível de exigência dos fiscais da Caixa. Eu não tenho dúvida disso, não tenho dúvida disso, porque eu já vi muito. (...) uma coisa que eu nunca vi, assim, eu tenho mais

**Figura 57** - Visita das famílias ao canteiro de obras, 20 de janeiro de 2017.

**Fonte:**Acervo de entrevistado.

**Figura 58** - Visita das famílias ao canteiro de obras, 03 de junho de 2017.

**Fonte:**Acervo de entrevistado.

**Figura 59** - Visita das famílias ao canteiro de obras, 03 de junho de 2017.

**Fonte:**Acervo de entrevistado.



de 10 anos de Minha Casa, Minha Vida, eu nunca vi um fiscal abrir todos os chuveiros, de todos os apartamentos, pra testar o ralo, todos, 100%, não foi por amostragem, sabe? Isso daí é um elogio, não gosto muito de elogiar muito a Caixa não, porque a gente tem muita crítica também, mas esse elogio eu faço, e faço com gosto, assim, a Caixa no Ceará, ela teve essa participação ativa nos resultados. (GABRIELA, 2020)

A respeito do posicionamento das diferentes entidades perante a Fujita, é importante destacar que as associações menores ligadas à Habitat também tiveram papel reivindicativo muito importante para realizar tal mudança. Isto foi possível devido ao fato de que elas compunham as comissões de acompanhamento, CAO e CRE, que era quem tinha o poder de deliberar sobre o repasse de recursos. Em entrevista, um representante dessas entidades denuncia a diferença de postura entre as associações e das outras EOs.

Legalmente tinha duas comissões, de acordo com o projeto, com a Caixa Econômica, que era a comissão que acompanhamento a obra, que era o CAO, com representantes eleitos entre as famílias e a CRE que era a Comissão Representante do Empreendimento que, teoricamente, fiscalizava a parte financeira. Ambas eram pra legitimar, era pra dizer assim, a comunidade, as famílias participam, esse era objetivo, como ocorre nesses projetos né. No caso da Habitat não era assim. Pra você ter uma ideia, várias vezes, não foi uma, foram várias vezes, nós discutimos em assembleia que os representantes não poderiam assinar a liberação de recurso. Os representantes das famílias que eram eleitas em assembleia. Somente os representantes das famílias vinculadas à Habitat foram eleitos em assembleias reais, com mais outras famílias votando e tudo. Do CEARAH Periferia e da Federação não foram, era uma ata fria, falsa. Então, quando dava problema, por exemplo, nas duas vezes que a obra parou, que os recursos foram travados, CEARAH Periferia e Federação continuaram pagando e o de Habitat não. Habitat ficava na deles. (...) nós travamos o pagamento inúmeras vezes, porque o pagamento, a Caixa, a liberação dos recursos da Caixa para as construtoras só podiam ser feitos com autorização, assinada, dos representantes das famílias também e da entidade geral. (BRENO, 2020)



Os relatos apontam para a adoção de graves posturas de impossibilitar uma participação consciente na aprovação do empreendimento em detrimento da realização do projeto a qualquer custo. Além da diferença de postura das entidades envolvidas no processo, aparece também a diferença na relação com a construtora, depois da mudança para a KPR-RODAN,

*e eu tive muito mais voz com a KPR-RODAN, quer dizer, mais uma vez eu volto a crítica ao programa: pra o dono da obra, que são as entidades, ter voz, eu dependo de ter uma construtora que é sensível a isso ou não, né? Porque foi assim. (GABRIELA, 2020)*

A Fujita também não conseguiu finalizar as obras de infraestrutura no terreno do Luiz Gonzaga, tendo decretado falência durante o processo, assim, a BWS, construtora parceira da Fujita, foi quem concluiu esta parte do empreendimento.

**Figura 60** - Visita das famílias ao canteiro de obras, 03 de junho de 2017.

**Fonte:** Acervo de entrevistado.

**Figura 61** - Visita das famílias ao terreno, 16 de abril de 2016.

**Fonte:** Acervo de entrevistado.



## Distribuição

Depois de muitos conflitos e atrasos na obra, o Residencial Luiz Gonzaga foi inaugurado no dia 2 de novembro de 2019. Entre a conclusão da obra e a entrega efetiva, parece ter havido ainda um atraso devido às dificuldades em obter as permissões necessárias para ocupação do Residencial.

Segundo as entrevistas, houve atrasos nos cadastros das famílias que entrariam nos apartamentos da FBFF. Representantes das outras EOs alegaram falta de iniciativa e organização da Federação para cumprir com esse processo. Em entrevista, o representante da Federação reconhece que houve uma dificuldade no cadastro devido ao longo tempo que se teve entre os cadastros iniciais e os finais, sendo assim muitas famílias teriam mudado de condições econômicas, não sendo mais possível serem beneficiadas pelo projeto, o que gerou muito trabalho para substituí-las.

Devido à demora na entrada das casas, algumas associações se articularam para pressionar que a CEF fizesse logo a entrega. Há relatos inclusive de ameaça dos moradores organizados ocuparem o Residencial, tendo em vista a possibilidade de que outros movimentos ou famílias pudessem invadir os apartamentos.

Em relação à distribuição das famílias entre os apartamentos, os entrevistados relataram que todas as EOs procuraram trabalhar ao máximo para que as pessoas que vinham da mesma comunidade permanecessem juntas, a fim de tentar manter os laços comunitários. Aos idosos e pessoas com deficiência foi dada a preferência para os apartamentos térreos.



**Figura 62** - Entrega dos apartamentos do Luiz Gonzaga. 02 de novembro de 2019.  
**Fonte:**Acervo de entrevistado.

## Uso e gestão

Em relação às ações planejadas para o pós-ocupação do conjunto, as prerrogativas do PMCMV impõem um acompanhamento de uma equipe social por cerca de 2 a 3 meses após a entrega das chaves. Após esse período, findam as responsabilidades das EOs perante o Luiz Gonzaga. Tanto as Entidades Organizadoras como os moradores do LG reconhecem que este é um período curto.

Tanto as EOs como as Associações Menores continuaram dando certo apoio aos moradores, contudo, por vezes, os moradores encontram obstáculos sobre a quem se direcionar para resolver determinados problemas.

*Em janeiro, a Habitat entregou, disse que o trabalho deles tinha terminado ali. Coisa que a gente não admite isso porque eu fui na Caixa Econômica levando uma demanda e cheguei lá, o gerente foi até grosso comigo. Ele disse, “olhe (Natália), eu não fiz negócio com síndica não, o meu negócio, da Caixa Econômica federal, é com a entidade Habitat. E eu “sim doutor, eu quero que o senhor me diga como é que vai ser porque a habitat já entregou, disse que o trabalho deles aqui já terminou. E aí a gente vai ficar à mercê?” (NATÁLIA, 2020)*

*Por que a Caixa alega o seguinte, que ela assinou o contrato com o Habitat. Tanto o advogado como a Mohema, a Socorro, o que a gente tiver de dificuldade é só ligar pra eles depressa que eles têm uma atenção até hoje, porque a Caixa alega o seguinte, ela assinou o contrato com a Habitat, então eles têm que ficar até. Mas só que eles não podem ficar aqui porque eles têm outras atividades né, então como tem liderança comunitária aqui, a gente vai empurrando com a barriga até quando pode né. (MARCELA, 2020)*

Em novembro de 2020, período que foram realizadas entrevistas com lideranças e moradoras dos condomínios da Habitat, ainda não havia uma organização comunitária que unisse todo o Luiz Gonzaga. Segundo entrevista, já se havia iniciado uma tentativa de criação de uma associação comunitária comum, porém a relação entre as lideranças ligadas as diferentes EOs pareciam não conseguir um diálogo uníssono.

*Aqui no residencial? Não. No momento, só tem as síndicas e as líderes de bloco. Nós já tentamos organizar uma associação de*

bairro, aqui dentro. Só que como são 5 condomínios, (...) Pois é, é como eu tava dizendo né, aí...Asa Branca e Mandacaru são unificados, sempre foram. mas tem o Sabiá e o Assum Preto, do Ceará Periferia, eles não querem se unir. (...) Podemos dizer que já somos unificados também com o Humberto Teixeira, mas a dificuldade maior é com dois condomínios, o Assum Preto e Sabiá, do CEARAH Periferia. (NATÁLIA, 2020)

Para além da organização em associação, que veio a se concretizar mais recentemente, a Caixa impunha a eleição de síndicos e subsíndicos para cada um dos 5 condomínios que compõem o Luiz Gonzaga: Assum Preto e Sábica (CEARAH Periferia); Asa Branca e Mandacaru (Habitat); e Humberto Teixeira (FBFF). Em entrevista com a síndica de um dos condomínios da Habitat, esta relatou que havia também uma organização por blocos, cada um possuindo uma líder e vice-líder, tendo a predominância de mulheres nesses papéis.

Apesar disto, em entrevista à liderança comunitária do condomínio da FBFF, em fevereiro de 2021, já havia sido criada uma associação comum ao Luiz Gonzaga, sendo o entrevistado o atual presidente desta associação.

Agora há pouco tempo, cerca de um mês, acredito, a gente construiu nossa associação unificada de todos os condomínios do Luiz Gonzaga, e eu honrosamente fui eleito presidente pra esse triênio agora, 2021, 22 e 23. (...) A ideia era a partir dos síndicos que tinham, dos síndicos e subsíndicos, construir uma associação unificada do residencial, não associações por condomínios, mas uma associação unificada a partir de suas estruturas condominiais. Acontece que esse processo não saiu tão interessante, porque pessoas que foram indicados síndicos e síndicas já não estão mais no residencial e quem está, pensou que o processo era um e acabou sendo um processo diferenciado da sua ideia e se afastou, então acabou se afastando da sua sindicância. (MATEUS, 2020)

Apesar da chapa eleita para a nova Associação unificada do Luiz Gonzaga contar com moradores de todos os condomínios, alguns destes parecem ter ainda uma maior dificuldade organizacional.

Por exemplo, o Sabiá é um dos condomínios que ta sem lideran-

ça condominial lá, então tem as questões gerais do residencial né, mas tem as questões menores do condomínio, que não dá pra uma associação, que pensa por exemplo nas estruturas, em trazer empreendimento grandes pro Luiz Gonzaga, pensar também na dificuldade do dia a dia de cada morador, então a gente ta tentando tratar lá, da questão condominial lá, e trazer esses ou essas eleitas pelos moradores do Sabiá para a associação e assim fazer a roda do movimento popular girar. (MATEUS, 2020)

Para a manutenção do condomínio, pelo menos do Mandacaru, suas lideranças organizaram o pagamento de uma taxa para a realização de eventuais reparos dos espaços comuns. A síndica relata certa dificuldade de alguns moradores de valorizarem esta taxa, segunda ela, pelo fato de o condomínio ser aberto. Durante a entrevista aparece como forma de contornar essa situação, o apoio de políticos,

E aí eu tava aqui, e eu “meu Deus, o que é que eu vou fazer? Jesus, eu não tenho conhecimento dessas pessoas de prefeitura, do Estado. O que é que eu vou fazer pra trazer as coisas pra cá?”(...) Num tenho dinheiro, e se eu tivesse, não era justo eu tirar do meu bolso pra esse povo. Eu “O que é que eu vou fazer? Ou eu pago agora, mas se me abandonarem... Meu deus o que é que eu vou fazer pra poder resolver essas questões do residencial.” Num marcaram mais nenhuma reunião. Aí eu disse “Senhor, me dê uma luz”, aí venho na minha mente: Eliana Gomes. Eu disse: “Nossa a dona Eliana Gomes” eu pensei: “eu vou ligar pra Eliana, vou ligar pra ela, eu tenho o telefone dela, e eu vou perguntar a ela o que é que eu vou fazer porque eu to passando por isso, por essa dificuldade num tem pra onde correr.” Aí liguei pra ela, “D. Eliana, ta acontecendo isso, taxa de segurança, enfim, tal e tal”. E aí ela disse “Não (Natália), se preocupe não que eu vou lhe ajudar, nem se preocupe porque a gente não vai esquecer do Residencial Luiz Gonzaga. Vocês são muito importantes pra nós”. E aí quando deu menos de uma semana, ela agendou uma reunião, né, com a Secretaria. (NATÁLIA, 2020)

A relação entre as lideranças do RLG e dos poderes públicos parece se manter bem próxima. Sobre o acesso das famílias a bens e serviços urbanos, a mesma entrevistada aponta o privilégio do Luiz Gonzaga em relação a outros conjuntos habitacionais,



pois este seria “a menina dos olhos” dos Governos do Estado e do Município. Por este fato, seria mais fácil ao Luiz Gonzaga conseguir reivindicar melhorias, pela proximidade com estes agentes.

*E aí nós reivindicamos Eco ponto, o vet móvel, ajeitar as linhas de ônibus... Aí ela começou a agendar, na ETUFOR, nesses outros cantos... Aí eu me senti mais amparada né, fiquei mais feliz... Por que se não fosse ela? Eu tava até hoje com um monte de demanda pra resolver aí, porque eu não tenho conhecimento. Você há de convir comigo que se eu não conheço uma pessoa importante pra fazer uma ponte... Não tem como eu entrar lá: na Prefeitura, ser recebida na Vice-governadoria... Num tem de jeito nenhum ne. Tem que ter alguém que conheça alguém importante pra fazer essa ponte, pra abrir essa porta. Então a D. Eliana Gomes também foi essa pessoa. E eu sou muito grata a ela, entendeu? (NATÁLIA, 2020)*

Ainda como reponsabilidade pelos contratos do PMCMV, as EOs têm o dever de elaborar um relatório final de atividades que contenha uma avaliação pós-ocupação do empreedimento. Durante a pesquisa, só foi possível obter acesso aos dados dos relatórios da Habitat, referentes aos condomínios dos contratos B1 e B2, Mandacaru e Asa Branca e da FBFF, referente ao condomínio Humberto Teixeira. De acordo com técnicos que trabalharam no Luiz Gonzaga pelo CP, a elaboração destes relatórios finais no condomínio do CEARAH Periferia foi interrompida devido a pandemia, que impossibilitou a aplicação dos questionários de avaliação.

Por mais que os relatórios não sejam sobre todos os condomínios do LG, é possível obter algumas informações relevantes no sentido do contexto de acesso aos equipamentos urbanos que seus moradores encontram hoje. A avaliação pós-ocupação foi realizada pela Habitat em seus condomínios entre dezembro de 2019 e janeiro de 2020. Neste período realizaram visita a todos os apartamentos que foi possível identificar uma ocupação no condomínio, e apontaram uma ocupação média de 85% entre os dois (82,23% no B1 e 87% no B2).

Em relação ao acesso aos equipamentos de saúde, o posto de saúde contido na matriz de responsabilidade pela Prefeitura em 2014 nunca foi construído. O equipamento mais próximo ao RLG é o posto de saúde Osmar Viana, segundo informação obtida na reunião com a equipe do posto em 21 de novembro de 2019, a

Unidade de Saúde que possui três equipes do Programa Saúde da Família - PSF, mas que não há, por hora, equipes de PSF que possam atender, especificamente, o Residencial LG, pois há profissionais também que estão afastados por problemas de saúde, sendo assim, a equipe disponível que já atende a região possui duas técnicas de enfermagem, uma enfermeira e uma ACS que na verdade, pertence à área do Maria Tomásia, mas que acaba atendendo as famílias da Unidade Osmar Viana. (HABITAT, 2020)

O relatório da Habitat, apontava a esta época a previsão de ampliação da equipe do posto, que teria ocorrido, segundo entrevista com os moradores, já em 2020. Pelo o levantamento da Entidade, são necessários, para que o posto tenha capacidade de incluir o atendimento ao Luiz Gonzaga, a inclusão de pelo menos mais duas equipes do Programa Saúde da Família, devendo somar 5 ao todo.

Também a prefeitura Municipal de Fortaleza por meio da HABITAFOR, secretaria responsável pela composição do RDD - Relatório de Diagnostico de Demanda que apresenta as estratégias de atendimento e viabilização do acesso das famílias aos equipamentos e serviços públicos essenciais, entre eles, a saúde, protocolou nesta GIHAB através do Ofício no 3411/2019 de 08 de Outubro de 2019, resposta complementar ao RDD de como se dará o atendimento das famílias do Residencial Luiz Gonzaga. (HABITAT, 2020)

Na avaliação pós ocupação, os moradores dos condomínios Mandacaru e Asa Branca avaliaram o acesso aos equipamentos de saúde majoritariamente como bom (65 e 59%), tendo apenas 6 e 4% avaliado como ótimo, 18 e 28% avaliado como regular e 11 e 9% como ruim.

Em relação ao acesso aos equipamentos de educação, aparece uma maior divergência na avaliação entre os condomínios entre os quesitos bom e regular, tendo apenas 5% do Mandacaru avaliado como ótimo, 17% como bom, 59% como regular e 19% como ruim. Já os moradores do Asa branca avaliaram o acesso as creches e escolas 6% como ótimo, 59% bom, 24% regular e 11% ruim. Interessante apontar também uma observação sobre o acesso às escolas que surgiu em um mutirão para matrícula das crianças realizado pela equipe social da Habitat.

muitas famílias informaram que não querem matricular seus filhos nas escolas da região por conta dos conflitos de território entre facções rivais existentes na região e por isso as crianças e os adolescentes não podem frequentar as escolas do outro lado do residencial. (HABITAT, 2020)

De modo geral, a avaliação por parte dos moradores, neste momento inicial do conjunto, é boa, tendo a grande maioria atribuído palavras como: “Tranquilo”, “Bom” e “Ótimo” para descrever seu bairro. Para descrever sua residência em uma palavra os moradores usaram, em sua maioria, termos como: “Tudo”, “Vida”, “Sonho” e “Vitória”.

Em relação às questões que apresentaram maiores índices de reprovação entre os moradores têm-se: o acesso aos equipamentos de cultura por parte dos moradores do Mandacaru (B1), onde 70% avaliaram o ponto como ruim, tendo no Asa Branca (B2) esta mesma avaliação 24% das repostas. Além disso, na avaliação do B1, 63% dos moradores classificaram a proximidade com o local de trabalho como ruim e 16% como regular, enquanto no B2 predominou a avaliação como “bom” com 58%, tendo 19% das repostas como regular e 14% como ruim. Em paralelo a isto, 15% dos moradores do Mandacaru e 11% do Asa Branca já apontavam que também utilizavam sua casa como lugar para geração de renda extra.

As avaliações da Habitat enquanto Entidade Organizadora, do trabalho social realizado por esta e importância das comissões, CRE e CAO, são todas avaliadas majoritariamente como ótimas ou boas. De forma geral, também são muito positivas as avaliações em relação à satisfação com seus apartamentos e condomínios, sua estrutura física e espaços coletivos. Este resultado vai muito de encontro com as opiniões dos moradores entrevistados do Luiz Gonzaga, que relataram satisfação e felicidade de agora possuírem sua casa própria.

A avaliação pós-ocupação realizada pela equipe técnica social da FBFF foi realizada através on-line, devido a pandemia, através do preenchimento de um formulário digital, que ficou disponível entre os dias 25 e 28 de julho de 2020 para os moradores do condomínio Humberto Teixeira e totalizou 347 respostas. Contudo, a avaliação da FBFF não incluiu questões referentes ao acesso dos moradores aos equipamentos públicos nem questões referentes à inserção urbana do conjunto.

As questões se detiveram mais sobre uma avaliação do trabalho social desenvolvido, as práticas de educação ambiental e economia de recursos, a gestão condominial e a

mobilização social. Assim, traz-se aqui apenas alguns resultados mais interessantes desta pesquisa que se associam a relação de agentes construída.

Sobre a avaliação do trabalho da FBFF no Luiz Gonzaga, em relação a organização e mobilização comunitária. 63,7% dos moradores avaliaram como boa, 24,8% como satisfatória, 9,5% como regular e 2% como ruim. Quando perguntados sobre se os moradores tinham participado da discussão ou tiveram conhecimento sobre a proposta do projeto arquitetônico do Luiz Gonzaga 59,4% responderam que sim e 40,6% disseram que não.

**Figura 63** - Vista do terreno ao lado do RLG, onde deveria ser construída a segunda etapa.

**Fonte:**Acervo próprio.

**Figura 64** - Vista da entrada de um dos blocos do RLG.

**Fonte:**Acervo próprio.

**Figura 65** - Vista da rua ao sul do conjunto.

**Fonte:**Acervo próprio.







**Figura 66** - Vista de via de pedestres interna do conjunto.  
**Fonte:**Acervo próprio.

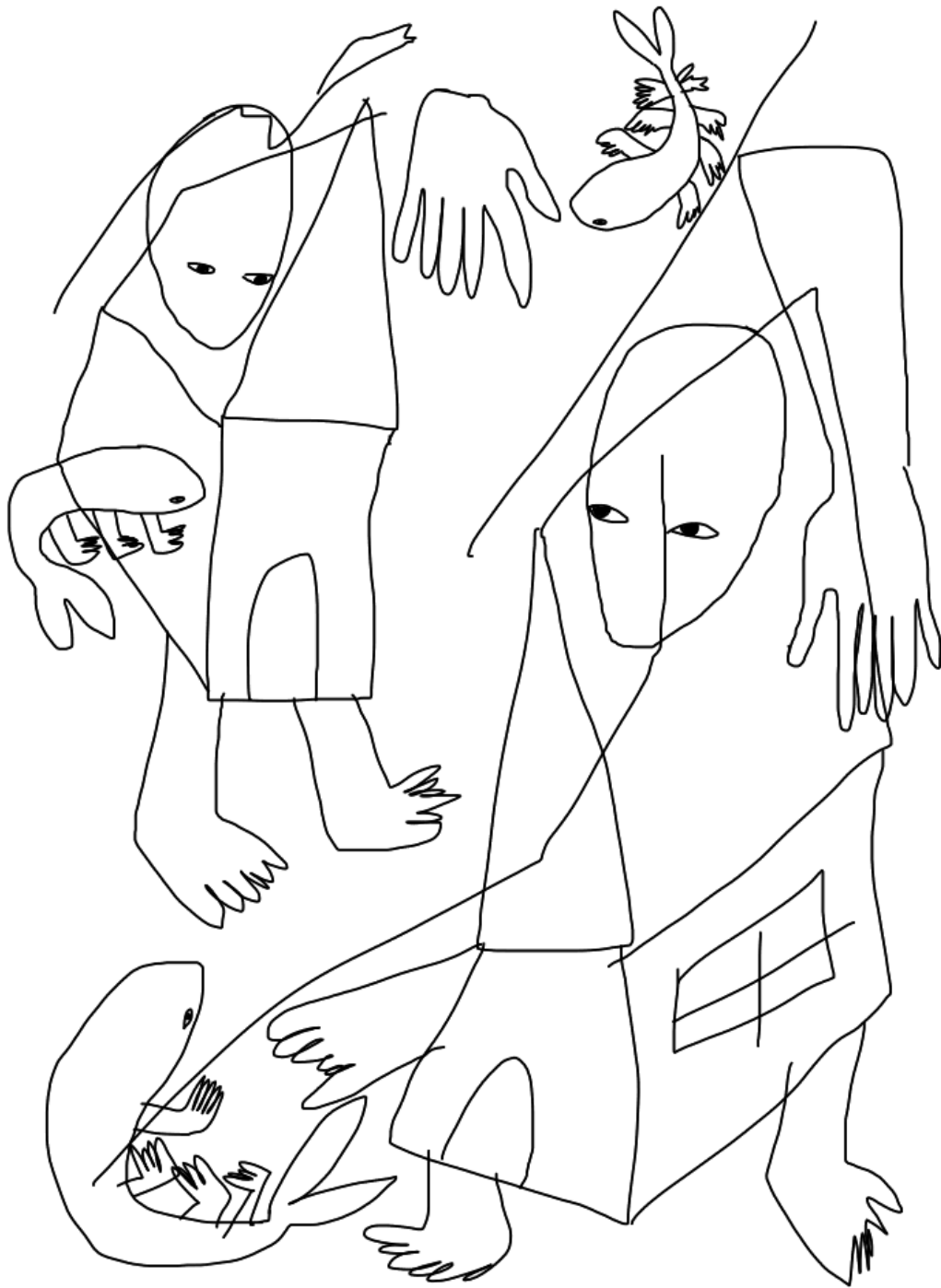


**Figura 67** - Vista de estacionamento do conjunto.  
**Fonte:**Acervo próprio.

**Figura 68** - Vista de estacionamento do conjunto.  
**Fonte:**Acervo próprio.

**Figura 69** - Vista de parquinho do conjunto.  
**Fonte:**Acervo próprio.





## **Resultados e considerações finais**

Ao longo deste trabalho pôde-se percorrer alguns momentos de destaque na história da produção de moradia com assessoria em Fortaleza. Cabe salientar que o aprofundamento da pesquisa, de acordo com seu objetivo geral, se deteve ao desenvolvimento dos três estudos de caso. Contudo, a partir destes estudos é possível obter alguns resultados, assim como melhor avaliar a hipótese apresentada no início deste trabalho, sobre a identificação de uma linha histórica da produção de moradia com assessoria em Fortaleza através dos casos estudados e sua possível divisão em três diferentes períodos. Neste capítulo serão discutidos sobre os resultados, assim como levantadas algumas questões para pesquisas futuras.

Recapitulando a metodologia do trabalho, além da contextualização da produção de moradia a partir de duas diferentes escalas: a macro e a local, a análise da pesquisa se fundamentou no estudo dos diferentes elementos que compuseram cada estudo de caso (SANTOS, 2008). Estes elementos foram divididos em dois principais grupos: os agentes envolvidos nos arranjos institucionais e os elementos espaciais, com as características sobre a localização do empreendimento e as estruturas construídas.

Destaca-se aqui que através da análise do contexto histórico da produção de moradia com assessoria em Fortaleza, é possível encontrar elementos que sustentam a hipótese da possibilidade da divisão desta linha do tempo em três distintos períodos. No entanto, é necessário ponderar sobre o alinhamento de cada estudo de caso nesta linha, pois tanto o Mutirão 50 quanto o do Bonsucesso parecem fazer parte de um mesmo período, com similaridade entre os arranjos institucionais e mesmo nos elementos espaciais. Já o Luiz Gonzaga se configura como um exemplo muito diferente, simbolizando um período em que ação das assessorias no campo da moradia, pouco tem relação com a construção de novas unidades. A seguir trata-se sobre cada um dos períodos percebidos e suas características.

O primeiro destes períodos se refere aos processos de resistência criados a partir da estruturação da política habitacional do município que tinha como diretriz estruturante a remoção de favelas. Estas resistências se mostraram capazes de tencionar as ações do poder público, e incidir diretamente sobre a localização na produção de novas unidades, como nos casos da Marcha do Pirambu (1963) e o da resistência da Favela José Bastos. (BARROS, 2018; BRANDÃO, 2001)

Durante esta fase, começam a se organizar as primeiras assessorias no campo do direito à cidade, principalmente a partir da iniciativa da igreja católica, como as CEB's, o CDPDH. A produção de moradia com assessoria deste período ainda é muito

pouco investigada do ponto de vista de seus aspectos espaciais, sobre a elaboração de seus projetos e participação da população nestas decisões, representando uma lacuna que ainda merece futuras pesquisas no campo da arquitetura e urbanismo.

A gestão de Maria Luiza marcaria uma fase de transição entre este primeiro período e o próximo, tendo realizado mutirões habitacionais antes do PNHM, com a apoio da Cáritas demarcando “experiências que funcionaram como transição entre a política de desfavelamento e o Programa de Mutirões Habitacionais.” (BRANDÃO, 2001, P. 124)

O Mutirão 50, iniciado ainda na gestão de Maria Luiza, pode demarcar o início da nova fase, onde através dos anos 90 ganham protagonismo na produção de moradias com assessoria algumas ONGs, como o GRET e o CEARAH Periferia, além da participação do GTZ. As experiências desenvolvidas por essas entidades buscavam incorporar a participação dos moradores de forma qualificada, se utilizando de interfaces (BALTAZAR; KAPP, 2016) para potencializar as possibilidades desta participação. Os projetos se baseavam não só na produção de moradias, mas de comunidades.

Contudo, em paralelo as estas ações o poder público continuou desenvolvendo mutirões habitacionais pulverizados pela cidade, reproduzindo práticas clientelistas que vinham desde o período passado (MOURA, 2017). Os mutirões desenvolvidos pelos agentes sociais, no período da “dança das cadeiras”, se configuraram, portanto, como “mutirões vitrine” em meio ao “mar de mutirões”<sup>67</sup> que o poder público promovia em Fortaleza. A produção estatal foi progressivamente diminuindo no final década de 90, em paralelo surgia o Mutirão do Bonsucesso se insere já no final do segundo período identificado, com a prática do mutirão autogerido, mas como foco na urbanização de áreas de risco.

Ao fim deste período ocorrem algumas mudanças no quadro de agentes que trabalhava até então com a construção de novas unidades. A moradia sai do foco das intervenções da Cáritas, GTZ e GRET saem de Fortaleza e o CEARAH Periferia passa por uma reestruturação. Nesta transição o CP vai focar em melhorias habitacionais em detrimento da produção de novas unidades, além de ampliar a visão da moradia aproximando-a do planejamento urbano.

Com a vitória de Luizianne a prefeitura em 2004 se iniciou um novo período da produção de moradia com assessoria em Fortaleza. A HABITFOR foi criada para cen-



tralizar a gestão sobre habitação na cidade e inicia-se o processo de revisão do Plano Diretor, que por pressão popular, contou com grande participação da sociedade civil.

Consolidada a municipalização da política habitacional em Fortaleza, era de se pensar que novas ações viessem a ser implementadas, notadamente no que se refere à regularização fundiária, às melhorias habitacionais, à assistência técnica gratuita, e principalmente à articulação entre as políticas urbana e habitacional. Esperava-se que os instrumentos urbanísticos oriundos do Estatuto da Cidade e inseridos no Plano Diretor Participativo elaborado no período 2006-2009 pudessem promover uma cidade socialmente justa e menos desigual, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Porém, essas alternativas acabaram sendo descartadas, prevalecendo a lógica dos grandes projetos urbanos ante os processos de planejamento urbano e habitacional. (PEQUENO, 2019, p.88)

Neste período a produção de novas unidades perde destaque, a exemplo da incipiente e pouco conhecida aplicação do Programa Crédito Solidário na cidade. O exemplo mais notório que inclui a participação de assessorias e movimentos na produção de habitação neste período foi o Luiz Gonzaga.

Contudo, além da localização temporal em que os estudos de caso se encaixam na linha histórica da produção de moradia com assessoria em Fortaleza, é preciso também qualificar cada caso quanto sua capacidade de aproximar a compreensão da habitação ao conceito do direito à cidade tal disserta Lefebvre (1969).

Se partirmos do princípio da conceituação da produção social de moradia como aponta Flores (2012), esta depende, para além da presença de agentes sociais, da forma como estes definem, integram e coordenam os objetivos, processos e estratégias de cada caso. Apesar da clara ligação entre os agentes sociais nos 3 diferentes casos, os seus papéis, objetivos e estratégias se mostram bem diferentes, sobretudo se comparado os dois primeiros mutirões com o Residencial Luiz Gonzaga.

Os processos na condução dos projetos continuam sendo baseados em práticas participativas, como reuniões e assembleias. Contudo, no Luiz Gonzaga as estratégias que definiriam os processos e seus objetivos, foram muito delimitadas a partir de dois principais fatores. O primeiro sendo as normativas do PMCMV, que ainda carrega

diversas institucionalidades e burocracias que engessam as possibilidades de estratégias e pré-determina os processos.

O segundo fator se refere ao fato de que o principal objetivo que parece ter guiado os agentes sociais neste caso foi a construção da unidade habitacional em si, e mais ainda, sua grande quantidade de apartamentos. Esta escolha também foi muito importante como limitadora de estratégias que poderiam ser adotadas em um processo de produção social de moradia que pudesse melhor qualificar as habitações resultantes.

Estes fatores mostram como os limites para o enquadramento do Luiz Gonzaga enquanto resultado de uma produção social, empresarial e/ou pública são muito mais borrados do que nos outros dois casos desta pesquisa. Resgatando Santos (2008) é preciso lembrar que,

a cada momento histórico cada elemento muda seu papel e sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo.” (SANTOS, 2008, p. 20)

Assim, apesar da presença de movimentos sociais e assessorias técnicas, o papel que estes desempenham dentro do contexto do Luiz Gonzaga muito se difere de suas atribuições em outros períodos.

Por mais que pela permanência de determinados agentes se identifique uma continuidade na produção de novas moradias com assessoria técnica, a linha histórica sobre a produção social de moradia, que considera outras formas como urbanização e melhorias habitacionais, em Fortaleza parece ter como principais características outros aspectos.

A partir dos estudos realizados nesta dissertação pode-se levantar algumas outras questões para pesquisas futuras: Seria a produção de novas unidades habitacionais realmente o fio condutor de uma linha da produção de moradia com assessoria em Fortaleza? Em que medida os processos de resistência a remoções apoiados por assessorias técnicas não foram mais significativos na cidade, enquanto momento de disputa do ideário da habitação enquanto um direito humano?

A prática de remoção de favelas e reassentamento periférico está na gênese da política habitacional do município e, apesar de demonstrar inflexões ao longo do tempo,

se vê reproduzida até hoje, podendo até mesmo o Luiz Gonzaga ser compreendido como parte da continuação desta lógica.

Por outro lado, ao longo da história recente de Fortaleza, se observa o desvelamento ou emergência de diversos movimentos e ações de resistência paradigmáticas a partir da organização de moradores pelo direito de permanência em seu território. Em paralelo, diferentes assessorias técnicas se fizeram presentes no apoio a estes diversos movimentos, com diferentes estratégias, sejam apoio financeiro, religioso, formações políticas ou formulação de contra alternativas, mas com o objetivo amplo de reforçar ao Estado o caráter de violação de um direito fundamental naquelas moradias ameaçadas.

Assim, através dos estudos de caso de produção de novas unidades com assessoria, o que se pode dizer é que existe em Fortaleza é uma linha do tempo ligada pelos agentes envolvidos. Quando analisadas a condução de seus objetivos, processos e estratégias em relação com o meio onde atuaram e o meio produzido, pode-se levantar aqui algumas **permanências, mudanças e transformações** a serem dissertadas a seguir.

Como dito, a primeira **permanência** identificada diz respeito aos agentes sociais envolvidos nos três casos. O GRET, importante proponente do Mutirão 50, veio a cumprir importante papel na criação e atuação do CEARAH Periferia, assessoria presente nos outros dois estudos de caso. A ONG francesa chegou a estar presente no início da formulação do Mutirão do Bonsucesso, mas no mesmo período se distancia do CP devido ao fim de sua missão em Fortaleza e por conta da primeira fase de transição que o CEARAH passava.

A Cáritas, importante entidade articuladora do Bonsucesso, já havia atuado com a produção de moradia na década de 80, apoiando alguns mutirões, inclusive durante a gestão Maria Luiza, quando começa o Mutirão 50. Alguns dos mutirões apoiados pela Cáritas se realizaram no bairro Jardim Iracema, onde desde então tem forte atuação da União dos Moradores do Jardim Iracema (UMJIR), associação integrante da FBFF, que teve 48 famílias no Luiz Gonzaga através dos contratos do CEARAH Periferia. Durante as mudanças dos contextos nacional e internacional durante o período da Institucionalização, a Cáritas passa a se distanciar do trabalho com moradia em Fortaleza, acompanhando a mudança de foco dos financiamentos internacionais, não tendo nenhum envolvimento direto no Luiz Gonzaga.

Já o CONPOR, organização de moradores que conduziu o Mutirão 50, não tem

muitas relações com as outras organizações comunitárias dos outros casos. Contudo, desde a época da formulação do Mutirão 50, já se encontrava organizada na cidade a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza. A FBFF, teve como associada a Associação de Moradores Santa Edwiges, organização comunitária que nasceu a partir da realização do Mutirão do Bonsucesso. Apesar do contexto diferente em que se encontrava a Federação, devido a recente e progressiva perda de poder organizativo que vem apresentando, esta foi também uma das Entidades Organizadoras do Luiz Gonzaga.

Outra **permanência** possível de ser identificada nos três casos, e pode também ser aferida no contexto geral da produção de moradia com assessoria em Fortaleza, é o fato de que a participação de comunidades, assessoria e movimentos sociais na construção de moradia ainda não conseguiu fugir à regra da localização periférica dos modos tradicionais de produção para a população de baixa renda. Porém, é interessante salientar que os dois primeiros casos, Mutirão 50 e Bonsucesso, conseguiram pelo menos fugir da lógica do reassentamento e afastamento do local de origem, tendo em vista que as famílias envolvidas nos seus projetos advinham do entorno de onde os conjuntos foram construídos.

Já no Luiz Gonzaga, em consonância com a produção padrão do PMCMV em Fortaleza, se assiste a uma reprodução das práticas de construção de unidades habitacionais periféricas, das velhas políticas habitacionais. O caráter de descolamento da população pobre, agora já não é explícito quanto na atuação da antiga FSSF, por exemplo. Contudo, se demonstra presente ao se perceber que boa parte das famílias atendidas pelos conjuntos do PMCMV foram aquelas afetadas por grandes obras, sejam as de mobilidade por conta da Copa do Mundo de 2014, sejam as de urbanização de favelas promovidas pelo PAC.

Apesar das famílias do Luiz Gonzaga não terem sido forçadamente deslocadas, este empreendimento colabora com esta lógica ao produzir moradias para famílias que antes estavam distantes do entorno do conjunto, inclusive em bairros bem mais centrais, como o Bairro Ellery, Rodolfo Teófilo, Dias Macêdo, Jardim Iracema, Pirambu, entre outros.

Outro aspecto de **permanência** é que estes casos continuam se apresentando enquanto “experiências modelo”, são “conjuntos vitrines”, de grande apelo midiático dentro dos seus diferentes contextos. O Mutirão 50, teve grande visibilidade internacional. Posteriormente, sua realização estimulou a criação do Programa Comunidades, para

a realização de outros mutirões. Contudo, o impacto efetivo que o Programa teve nas ações do poder público foi muito incipiente, o que resulta na baixa aceitação e taxa de efetivação do projeto pela comunidade. Assim como o Bonsucesso, o M50 também se tratava de um projeto piloto.

Já o mutirão do Bonsucesso, tem como origem declarada um projeto piloto, que visava influenciar e constituir diretrizes para a intervenção de urbanização em áreas de risco em Fortaleza. Apesar da articulação dos agentes sociais em prol da priorização das áreas de risco por parte do poder público ter gerado planos e discursos que indicariam a efetivação desta priorização, as ações do governo municipal demonstram controvérsias. Mesmo com a elaboração do PEMAS e de um PLHIS, a escolha das intervenções da prefeitura de Fortaleza acabou fugindo das diretrizes e da ordem de prioridade estabelecidas por este plano, tendo as intervenções da Prefeitura sido mais ligadas aos interesses políticos dos grupos presentes no poder público do que as diretrizes destes planos. (MOURA, 2017)

Quanto ao Luiz Gonzaga, este aparece em várias entrevistas realizadas como um “caso de sucesso” e é frequentemente propagandeado pelo poder público. A atribuição deste sucesso do RLG é referenciada nas entrevistas devido ao “trabalho social diferenciado”, conduzido pelas EOs, que possibilitaram maior unificação entre as famílias e maior organização comunitária se comparado a outros conjuntos do PM-CMV. Contudo, os resultados espaciais do RLG continuaram muito parecidos com os outros conjuntos deste programa, se diferenciando apenas pela presença da varanda. Esta organização social qualificada se deu pelos investimentos das organizações e movimentos sociais envolvidos, que para cumprir tal papel, deixam de lidar com outras demandas.

A principal **mudança** entre os estudos de caso diz respeito às tecnologias e métodos construtivos utilizados, que se relacionam diretamente com os resultados espaciais obtidos e sua dimensão. Os dois primeiros casos foram construídos em regime de mutirão, onde grande parte da mão de obra foram as famílias envolvidas. Houve nestes casos a incorporação de tecnologias construtivas que visassem facilitar o trabalho mutirante. Os projetos constituíram-se de pequenas unidades habitacionais térreas, com cerca de 30m<sup>2</sup>, mas que estavam inseridas dentro de lotes individuais, prevendo a possibilidade de evolutividade e adaptabilidade da habitação.

Já no Luiz Gonzaga, se tem um avanço muito importante no sentido de desobrigar as famílias do sobretrabalho de terem que construir suas próprias casas. Contudo, a

técnica utilizada para construir os apartamentos, por mais que tenham uma área útil maior, de aproximadamente 44m<sup>2</sup>, implica na impossibilidade de adaptações da unidade, seja para melhor suportar o número de pessoas vivendo em cada apartamento, seja para possibilitar a melhor utilização do imóvel para fins de geração de renda.

Outro avanço do LG em relação aos dois outros mutirões é a quantidade muito superior de famílias que foram atendidas. Entretanto, se avaliarmos proporcional e qualitativamente os equipamentos e espaços públicos produzidos por cada iniciativa, se percebe uma piora através dos casos. Tanto o Mutirão 50 como o Mutirão do Bonsucesso, viabilizaram a construção de um equipamento educacional, assim como o LG, tendo os dois mutirões também gerado espaços para comercialização e geração de renda nos conjuntos, além de, no caso do Bonsucesso, prever um local para a organização comunitária.

Além disto, como apontado nas entrevistas, a concentração de muitas unidades em um único empreendimento dificultou outra alternativa de terreno que poderia fornecer melhores condições de inserção urbana. O grande número de famílias envolvidas também dificulta o andamento do trabalho social e da organização comunitária, tendo em vista que desenvolvimento de um trabalho social mais atencioso é inversamente proporcional ao número de pessoas atendidas.

Outra **mudança** percebida ao longo dos estudos de caso é a importância atribuída a questões complementares ao direito à moradia e aos objetivos principais do desenvolvimento dos projetos. Nos dois mutirões, a geração de trabalho e renda, capacitação profissional e fortalecimento comunitário eram premissas que constavam nos eixos estruturantes do projeto, tendo o Bonsucesso incorporado a questão da educação ambiental devido seu contexto específico.

No Luiz Gonzaga, estas questões não deixam de ser trabalhadas, porém, sua presença nos processos parece estar muito mais associada às normativas e exigências da modalidade Entidades do PMCMV do que às intenções e objetivos iniciais dos agentes sociais na idealização do projeto. Além disto, por mais que estes agentes tenham atribuído bastante importância na condução destas outras atividades paralelas a construção das residências, suas possibilidades de atuação ficam restritas às normativas do PMCMV e da CEF.

*Dentro, claro, do que se pode, o programa é engessado, o programa não dá a você, por exemplo, uma coisa que as organizações*

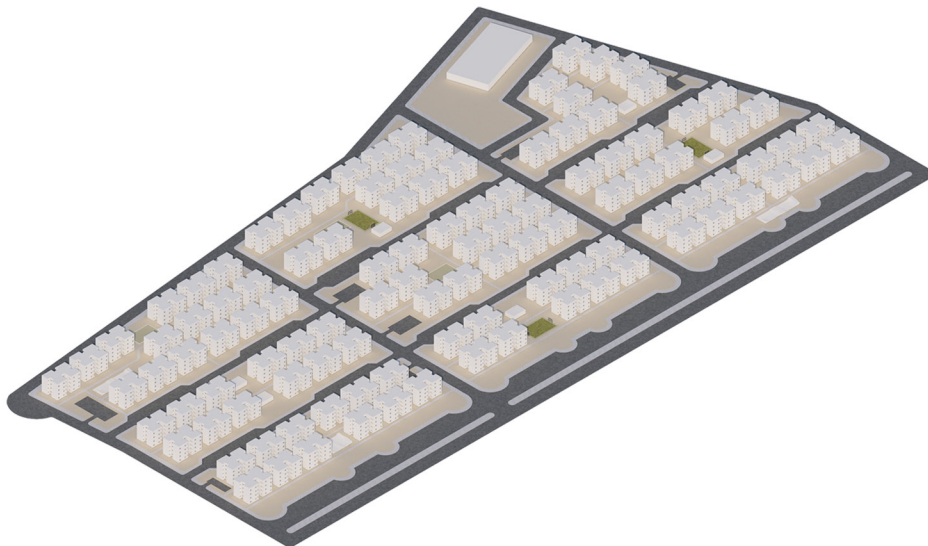
MUTIRÃO 50



MUTIRÃO BONSUCESSO



RESIDENCIAL LUIZ GONZAGA



0m 10m 50m

**Figura 70** - Perspectivas volumétricas comparando os 3 estudos de caso.

**Fonte:**Elaboradas pelo autor.  
Diagramado por Anderson Santos.

queriam discutir era quais são as atividades de trabalho social, assim, gente, a gente não tem como discutir isso. Porque esse trabalho social, ele é feito encima de um modelo que a Caixa pede. E quando a gente fazia, a Caixa dizia: muda isso, muda aquilo, muda aquilo. Ou a gente fazia do jeito que a Caixa entende, ou a gente não tinha isso aprovado. (GABRIELA, 2020)

Este problema está muito associado a concepção do PMCMV em sua escala macro, muito mais relacionada a instituição de um programa que pudesse fomentar a construção civil no país, buscando evitar com que o país sentisse os reflexos da crise financeira internacional que existia à época da implantação do programa.

A partir das permanências e das mudanças identificadas ao longo dos estudos de caso é possível apresentar a maior **transformação** identificada entre eles. Esta transformação se refere ao posicionamento dos agentes sociais que viabilizaram a produção de novas unidades habitacionais ao longo do tempo em Fortaleza, tendo ganhado força a importância da unidade habitacional em si em detrimentos de outros aspectos.

Por mais que o déficit e os quadros de precariedade habitacional tenham piorado ao longo do tempo, este não é um fator explicativo para tal aumento do número de unidades em cada conjunto. Assim como também não são os avanços tecnológicos da área, já que a construção de grandes conjuntos sempre esteve presente em Fortaleza.

Parte da explicação para este fato, pode se dar pela incorporação de novos agentes privados aos processos de produção de moradia com assessoria, como as construtoras, que pela sua própria lógica de funcionamento, prezam pelo aumento da quantidade, que deveria implicar no aumento do lucro.

Contudo, algumas entrevistas apontaram que a demanda pelo grande número de unidades partiu dos próprios movimentos sociais. Tendo em vista a proximidade das assessorias envolvidas na formulação do projeto junto ao poder público, cabe-se questionar também a que ponto a lógica destes movimentos não foi contaminada pela lógica governamental citada por De La Mora (2010), que é influenciada pelo fato de conseguir dar respostas a uma demanda política.

Outro aspecto a ser levantado é que este processo de institucionalização, no qual passaram as iniciativas de produção habitacional com assessoria técnica, acabou gerando sobrecarga para os movimentos sociais, dificultando sua atuação em outros campos, assim como reconhece representante da FBFF.



Essa modalidade é interessante, o problema é que, eu costumo dizer que o Luiz Gonzaga acabou tirando a Federação de muita luta, do cotidiano dela, eu até coloquei isso na reunião na CO-NAM, que a gente tinha que, que infelizmente nós temos tempo agora pra fazer essa discussão porque o Minha Casa Minha Vida Entidades foi tirado e tão cedo a gente não vai discutir de novo essa modalidade, mas o que eu coloquei lá é que a gente tem que ver como é que dá próxima vez a gente remodela melhor essa questão desse acompanhamento porque, veja que a construção de um conjunto habitacional, eu não sei se por causa do tamanho também, mas nos tirou do nosso cotidiano de luta, o que foi que nós conseguimos acompanhar ainda. Porque a Federação ao mesmo tempo que tem lutas que vão surgindo, que aparecem na sociedade, mas aí nós temos assentos em conselhos de saúde, conselho do meio ambiente, conselho de habitação, conselho de assistência social, conselho de mulheres e tal que nós temos que acompanhar nesse dia a dia. (RENAN, 2021)

Na verdade, a transformação que estes estudos apresentam, chegando à execução do Luiz Gonzaga, parece simbolizar muito bem o processo de institucionalização de assessorias e movimentos sociais, que antes carregavam em suas ações ideários mais utópicos sobre a produção da cidade. Ao passarem a ter maior espaço dentro do poder público esses agentes encontram maiores possibilidades de implementar seus projetos, contudo encontram limitações em quebrar com as lógicas que foram historicamente construídas dentro deste Estado, de favorecimento dos poderes dominantes.

Essa alteração nos preceitos dos projetos desenvolvidos, devido ao excessivo engessamento do programa, encontra ressonância na atuação de outras assessorias técnicas no Entidades em outros Estados, como mostrou a pesquisa de Barros (2019).

Esse processo revela uma porosidade de configurações, arranjos e perfis de grupos técnicos identificados nessa pesquisa que, em alguns casos, estão distantes do que foi construído nas experiências pioneiras autogestionárias entre movimentos e assessorias técnicas, e em outros há a manutenção dessas relações, não sem passar por reformulações. Há ainda os casos que se localizam entre essas duas possibilidades, representados pelas atuações identificadas nesse trabalho nos estados de Goiás e Rio Grande do Sul. (BARROS, 2019, p. 288)

Por outro lado, a aproximação ao poder público destes técnicos também trouxe certa renovação em termos da lida com os movimentos populares e população de baixa renda. Nos primeiros mutirões, era grande a queixa, seja de técnicos das assessorias ou dos próprios moradores, na relação do poder público com esta demanda, seus técnicos demonstravam pouca sensibilidade com a população, tendo isto mudado um pouco a partir do momento em que os técnicos das assessorias passam a compor os quadros institucionais. Outro aspecto que pode ter influenciado esta mudança é a amplitude do debate sobre habitação popular dentro dos cursos que formam estes técnicos, tendo a Universidade acolhido como professores muitos técnicos que se formaram profissionalmente dentro de assessorias.

Tendo estas questões em vista, é preciso salientar que o legado das ações dos agentes sociais, assessorias e movimentos sociais envolvidos nestes estudos de caso não se encerra no Luiz Gonzaga. Os saberes populares reivindicativos se perpetuam entre os velhos e novos movimentos sociais. Assim, como também repercute o posicionamento mais crítico em relação a ações do poder público entre novas assessorias técnicas que emergem, mas que carregam com si influências das assessorias que outrora cumpriam este papel.

Assim, os processos de produção social de moradia em Fortaleza, seja através da produção habitacional, seja através de outros processos reivindicativos pelo direito à moradia, cumprem um importante papel na constante disputa pela efetivação dos direitos sociais dos mais pobres. É a partir dessas experiências que se formam novos sujeitos, e que possibilitam a continuidade da disputa pelo direito à cidade. Aprendemos que, assim como relata entrevistada ao falar do trabalho social, que o trabalho de assessoria, além de necessitar de conhecimento técnico, necessita também avançar em outras frentes.

Então você, pra realizar um trabalho social Lucas, eu sempre percebo e tenho consciência que a gente tem que ter carisma, amor, respeito e querer a defesa da vida daquelas famílias, a gente tem que se colocar no lugar daquela pessoa. Eu saia de lá vinha pra minha casa, mas quantos deles ainda ficavam dormindo lá na beirada daquelas mercearias? E aí, hoje a gente fica assim mais feliz, porque quantas riquezas de pessoas estão surgindo, surgiram e surgirão pra que um dia, outras pessoas poderão vir a não mais passar por isso. (DANDARA, 2020)

# Referências bibliográficas

ALDIGUERI, Camila Rodrigues. **Metamorfoses da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

AMORE, Caio Santo. **Lupa e telescópio: o mutirão em foco - São Paulo, anos 90 e atualidade**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. **Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, (ANPUR), v. 16, n. 1, p. 189–201, 2014.

BALTAZAR, Ana Paula; KAPP, Silke. **Assessoria técnica com interfaces**. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 4., 2016, Porto Alegre. Anais do IV ENANPARQ. Porto Alegre: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2016. p. 1–23.

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. **O reverso das vitrines: conflitos urbanos e cultura política em construção**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1992.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo; CARLEIAL, Adelita Neto. **A gestão popular na experiência do poder municipal**. In: ELZA FRANCO BRAGA; IRLYS FIRMO BARREIRA (org.). A política da escassez. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações, 1991. p. 111–123.

BARROS, Angerlânia da Costa. **Conjunto São Miguel: uma história de luta pelo direito à cidade**. Caminhos da História, (UNIMONTES-MG), v. 23, n. 2, p. 49–75, 2018a.

BARROS, Angerlânia da Costa. **Retirar, afastar e esconder: erradicação de favelas e exclusão socioespacial na cidade de Fortaleza (1972-1979)**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2018b.

BARROS, Mariana Cicuto. **Experiências de assessorias técnicas em programas habitacionais: O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2019.

BEZERRA, Ricardo Figueiredo et al. **Habitation précaire à Fortaleza - Brésil: analys et perspectifs**. Fortaleza: Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, 2001.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc, 2014.

BRAGA, Elza Maria Franco. **Os labirintos da Habitação Social (conjunturas, programas e atores)**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

BRAGA, Elza Maria Franco; BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. **A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações, 1991.

BRANDÃO, Fátima Regina Lopes. **A elaboração do saber nas lutas pela moradia: um estudo sobre ocupações de terreno em Fortaleza**. Dissertação (Mestrado) - Mestrado em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2001.

BRASIL, Heloisa Helena Feitosa Callou Moura. **O percurso da produção habitacional estatal no município de Fortaleza: mudanças e permanências**. Dissertação (Mestrado) - Mestrado Profissional em Ciências da Cidade, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2020.

CABANNES, Yves. **Mutirão 50: relato de uma experiência pioneira**. In: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CARDOSO, Fernanda; AMORE, Caio Santo. **Assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social no Brasil**. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 15o., 2018, Barcelona. XV Coloquio Internacional de Geocrítica - Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista. Barcelona: Geocrítica, Universitat de Barcelona, 2018. p. 01-19.

CÁRITAS. **Intervenção nas áreas urbanas de risco: Um exemplo de “Bom Sucesso” em Fortaleza-CE**. Fortaleza: Cáritas Brasileira, 2002.

CARVALHO, Pedro Henrique Vale. **Olha favela, ver cidade: intervenções do PAC-UAP em Fortaleza**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

CAVALCANTE, Francisca Bruna Santiago Viana. **A produção imobiliária no entorno do complexo industrial e portuário do Pecém - CIPP: expectativas e contradições**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

COSTA, Maria Clélia Lustosa; AMORA, Zenilde Baima. **Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole**. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato (org.). Fortaleza: transformações da ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015. p. 31-76.

DRAGO, Felipe. **Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado**. Tese (Doutorado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil**. In: LAGO, Luciana Corrêa do (org.). Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012. p. 116-138.

FLORES, Enrique Ortiz. **Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales**. Mexico, D.F.: Habitat Internacional Coalision, 2012.

GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **Planejamento E Participação: O Caso Da Luos 2016 E Do Fortaleza 2040**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

GRET; PMF. **Do Mutirão 50 ao Residencial Nova Alvorada**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1991.

JUNIOR, Pedro Wilson Oliveira da Costa. **O estreito fio da navalha: Participação e transformismo na relação do Movimento dos Conselhos Populares (MCP) com a gestão Luizianne Lins em Fortaleza (2005-2009)**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

KAPP, Silke. **Grupos sócio-espaciais ou a quem serve a assessoria técnica**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 221-236, 2018.

LOPES, João Marcos de Almeida; RIZEK, Cibele Saliba. **O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica**. Coletânea Habitare, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 52-83, 2006.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento Urbano, Democracia e Participação Popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MARTINS, Lyzandra Machado. **Direito à arquitetura: inventário da produção das assessorias técnicas paulistas**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

MÁXIMO, Francisco Rérisson Carvalho Correia. **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, Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

MORA, Luis de la. **Produção Social Do Habitat: Estratégia dos excluídos para a conquista do direito à cidade e à moradia**. In: LEAL, Suely; LACERDA, Norma (org.). Novos Padrões de Acumulação Urbanada na Produção do Habitat. Olhares Cruzados Brasil - França. Recife: Editora Universitária, UFPE, 2010. p. 1-11.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no governo Lula**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOURA, Rafael Costa de. **Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

NASCIMENTO, Raquel Martins do. **A retomada de construção dos grandes conjuntos e a consolidação da frente de expansão sul do Fortaleza-CE/ O caso do Residencial Cidade Jardim I.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

NOIA, Paula Regina da Cruz. **Participação e qualidade do ambiente construído na habitação: processo e produto no programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.** Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PEQUENO, Renato. **Balço das interações urbanísticas em assentamento precários de Fortaleza: dimensionamento, problematização e perspectivas.** In: FERREIRA, Lara; OLIVEIRA, Paula; IACOVINI, Victor (org.). *Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas.* São Paulo: Peabiru TCA / Coletivo LabLaje, 2019. p. 258.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza.** *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485–505, 2012.

PINHEIRO, Valéria. **A luta coletiva pelo direito à cidade no contexto dos megaeventos em Fortaleza - Ceará.** Dissertação (Mestrado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Relatório diagnóstico de demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos: Residencial Comunitário Luiz Gonzaga.** Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2014.

RIBEIRO, Jéssica Chaves. **À Margem: sistemas de espaços livres públicos nas periferias de Fortaleza.** Monografia (Graduação) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

ROMÃO, Simone Rachel Lopes. **Tecnologia Social na Habitação: Uma Análise Comparativa entre um mutirão em Fortaleza (CE) e um conjunto em Arapiraca (AL).** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

RONCONI, Reginaldo. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão - o programa Funaps Comunitário.** Dissertação (Mestrado) - Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 1995.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método.** 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SILVA, José Borzachiello da. **Os incomodados não se retiram.** Fortaleza: Multigraf Editora, 1993.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. **Elos da mediação de Organização Não-Governamental (ONG) no Campo da Habitação Popular: O Programa Comunidades.** Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2002.