



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

A INFLUÊNCIA DAS DIRETRIZES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES NA PRODUÇÃO DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PELO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Rafael Costa de Moura (Cidades (CE)) - rafademoura@gmail.com

Arquiteto e Urbanista (2007), Mestre em arquitetura e urbanismo pela FAUUSP (2017), Analista de Desenvolvimento Urbano (Arquitetura) na Secretaria das Cidades do Estado do Ceará.



A INFLUÊNCIA DAS DIRETRIZES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PELO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

RESUMO:

Neste trabalho, realizamos uma análise das diretrizes concebidas pelo Ministério das Cidades para a implementação de seus programas, com o objetivo de compreender como elas se refletiram nas intervenções promovidas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, mais especificamente pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), entre 2003, ano de criação do ministério, e 2012. Para isto, lançamos mão de levantamento bibliográfico, constituído basicamente de legislação e manuais programáticos, coleta de informações sobre os projetos junto à HABITAFOR e entrevista semiestruturadas com funcionários e ex-funcionários do órgão. As diretrizes encontradas foram classificadas em quatro grupos que orientaram as análises das intervenções: 1. Diretrizes relacionadas à política urbana; 2. Diretrizes relacionadas à intervenção e seu entorno; 3. Diretrizes relacionadas à edificação das unidades habitacionais; e 4. Diretrizes relacionadas à definição dos beneficiários dos programas e intervenções.

Palavras-chave: Ministério das Cidades. Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. Habitação de Interesse Social.

ST – 1: Projeto, Processo, Superação de Limitações



1 INTRODUÇÃO

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), ocorreu um processo de reestruturação do setor habitacional a nível federal, após um longo período de desarticulação das ações com a extinção do BNH, em 1986. A instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a reformulação de antigos programas habitacionais e a criação de novos, a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), dentre outras medidas, forneceram um conjunto de diretrizes para a concepção de intervenções de urbanização de assentamentos precários ou de provisão de habitação de interesse social.

No mesmo período, em Fortaleza, foi criada a Fundação do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), ainda em decorrência do Programa Habitar Brasil-BID (PHBB), implementado durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB)¹. A HABITAFOR assume a condução da política habitacional na gestão de Luizianne Lins (PT) na Prefeitura de Fortaleza (2005-2012), centralizando ações que anteriormente ocorriam de modo fragmentado e acéfalo (PEQUENO, 2008).

As intervenções implementadas pela HABITAFOR até 2012 (Quadro 1) foram concebidas em sua maioria entre janeiro de 2005 e meados de 2009 (MOURA, 2017). Num primeiro momento, entre 2005 e 2006, os projetos desenvolvidos pela HABITAFOR apresentaram menor porte, pela necessidade de maior investimento por parte do governo municipal. Por esta razão, predominou a provisão habitacional, preterindo-se a urbanização de assentamentos precários. Consideramos intervenções características desse período: Anita Garibaldi, Autran Nunes, Bárbara de Alencar I, Jana Barroso, Marrocos, Planalto Pici, Socorro Abreu e Rosa Luxemburgo. Nesse momento, também houve a continuidade dos projetos Lagoa do Opaia e Maravilha, oriundos da gestão anterior, de Juraci Magalhães (PMDB), realizados por meio do PHBB.

A partir de 2007, a estruturação da HABITAFOR em termos de profissionais e equipamentos, e a ampliação da disponibilidade de recursos pelo governo federal, captados por meio das

¹ Sobre a criação e a atuação da HABITAFOR, ver Moura (2017).



sistemáticas do Ministério das Cidades², possibilitaram a concepção de intervenções com maior porte. Assim, a urbanização de assentamentos precários adquire maior importância nas intervenções concebidas. São projetos característicos desse período: Açude João Lopes, Lagoa do Urubu, Lagoa do Papicu, São Cristóvão / Campo Estrela, Vila do Mar, Urucutuba. Ressaltamos que essa periodização não é rígida, pois há intervenções que fugiram às características predominantes nos dois períodos.

Quadro 1 – Intervenções habitacionais promovidas pela HABITAFOR entre 2003 e 2012

INTERVENÇÃO	PROGRAMA	U.H. PREV.	U.H. EXEC.
Açude João Lopes	PAC	80	80
Anita Garibaldi	Municipal	20	20
Autran Nunes	Municipal	3	3
Bárbara de Alencar I	OGU	104	104
Bárbara de Alencar II	PSH	284	100
Casa e Renda	OGU	20	20
Itaperussu	Operações Coletivas	88	0
Jana Barroso	Resolução 460	272	256
Lagoa da Zeza e Vila Cazumba / Maria Tomásia	Palafitas Zero	1.128	1.126
Lagoa do Opaia / Planalto Universo	PHBB	504	504
Lagoa do Papicu	PAC	488	92
Lagoa do Urubu	PAC	188	44
Maravilha	PHBB	606	606
Marrocos	OGU	147	72
Planalto Pici	Pró-Moradia	80	80
PREURBIS – Cocó	PREURBIS	816	0
Rosa Luxemburgo	Municipal	171	171
Rosalina	Pró-Moradia	1.807	412
Sabiá	Operações Coletivas	72	56
São Cristóvão / Campo Estrela	PAC	440	19
Socorro Abreu	Operações Coletivas	62	62
Urucutuba	Operações Coletivas	332	0
Vila do Mar	PAC	1.434	264
TOTAL		9.146	4.091

Fonte: Habitafor

Neste trabalho, realizamos uma análise das diretrizes concebidas pelo MCidades para a implementação de seus programas, com o objetivo de compreender como elas se refletiram

² Principalmente após o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pelo qual a HABITAFOR captou recursos para intervenções como: Lagoa do Urubu, Lagoa do Papicu, São Cristóvão/ Campo Estrela, Açude João Lopes e Vila do Mar.



nas intervenções realizadas pela HABITAFOR até o ano de 2012, último ano da gestão Luizianne Lins. Para isto, realizamos um levantamento bibliográfico, que se constituiu basicamente de legislações e manuais programáticos. Para auxiliar a análise, foi elaborado um quadro síntese das principais diretrizes de orientação para municípios e estados interessados em realizar ações habitacionais com recursos captados por meio das sistemáticas do MCidades (

Quadro 2).

2 INTERVENÇÕES DA HABITAFOR DIRETRIZES DO MCIDADES

A Lei nº 11.124/2005, que instituiu o SNHIS, o FNHIS e seu Conselho Gestor (CGFNHIS), estabeleceu em seu artigo 12 uma série de requisitos para serem cumpridos por estados e municípios que pretendessem acessar os recursos disponibilizados pelo governo federal, dentre eles a criação de uma estrutura institucional baseada no tripé **conselho – plano – fundo**. O inciso VI do mesmo artigo definiu a obrigação de se “observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do FNHIS” (BRASIL, 2005, p. s/n). Por sua vez, as resoluções do CGFNHIS de nº 04/2006 (CGFNHIS, 2006) e 09/2007 (CGFNHIS, 2007) aprovaram as diretrizes das ações programáticas do FNHIS e os manuais³ dos programas do MCidades definiram parâmetros para apresentações de propostas.

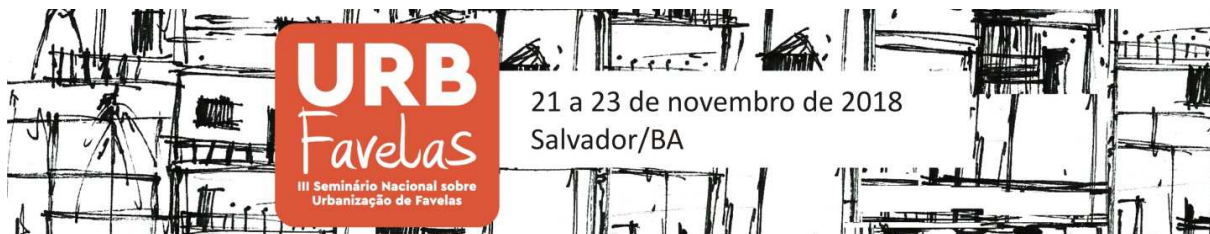
Estes documentos distinguiram as diretrizes em gerais e específicas. Todavia, conforme as temáticas abordadas, resolvemos agrupá-las em quatro grupos: 1. Diretrizes relacionadas à política urbana; 2. Diretrizes relacionadas à intervenção e seu entorno; 3. Diretrizes relacionadas à edificação das unidades habitacionais; e 4. Diretrizes relacionadas à definição dos beneficiários dos programas e intervenções. Assim, elaboramos um quadro síntese (

Quadro 2) que orientou a abordagem de cada grupo nos itens a seguir, nos quais analisamos o rebatimento das diretrizes nas intervenções da HABITAFOR.

Quadro 2 – Síntese das diretrizes programáticas concebidas pelo MCidades

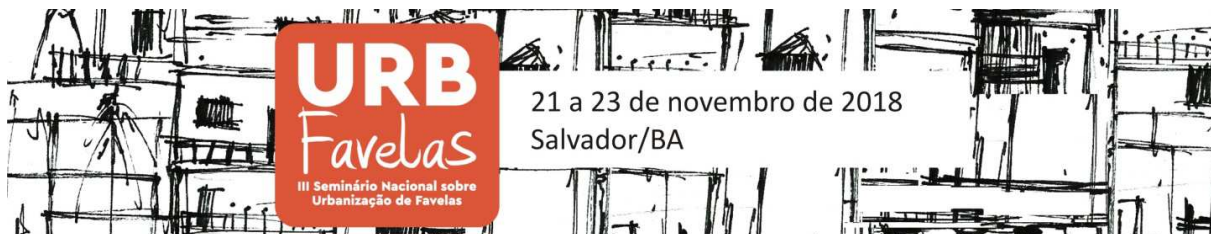
POLÍTICA URBANA	INTERVENÇÃO E ENTORNO	UNIDADES HABITACIONAIS	BENEFICIÁRIOS
Promoção do ordenamento territorial das cidades;	Sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e	Incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento	Atendimento prioritário à população de menor renda (até 3 salários

³Brasil (2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2012a e 2012b).



POLÍTICA URBANA	INTERVENÇÃO E ENTORNO	UNIDADES HABITACIONAIS	BENEFICIÁRIOS
<p>Compatibilização com o Plano Diretor e outros planos setoriais (habitação, saneamento, mobilidade, etc.);</p> <p>Utilização prioritária de áreas não utilizadas, ou subutilizadas, inseridas na malha urbana e dotadas de infraestrutura e equipamentos;</p> <p>Utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público;</p> <p>Prioridade para planos, programas e projetos habitacionais articulados no âmbito federal, estadual e municipal;</p> <p>Articulação com as demais políticas públicas (saneamento, mobilidade urbana, assistência social, saúde, educação, etc.);</p> <p>Promoção da regularização fundiária;</p> <p>Incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;</p> <p>Apoio e incentivo à elaboração de diretrizes, normas e procedimentos para a prevenção e erradicação de riscos;</p> <p>Mitigação de conflitos fundiários;</p> <p>Obrigatoriedade de execução do trabalho social</p>	<p>projetos implementados;</p> <p>Adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas;</p> <p>Atendimento às normas de preservação ambiental, eliminando ou mitigando os impactos ambientais negativos na área objeto de intervenção e seu respectivo entorno;</p> <p>No caso de realocação de famílias, evitar novas ocupações na área anteriormente ocupada, por meio da execução de obras de urbanização e recuperação ambiental;</p> <p>O reassentamento total de famílias deverá ocorrer somente nos casos em que o assentamento precário esteja em área imprópria para o uso habitacional;</p> <p>O reassentamento das famílias deverá ocorrer para o local mais próximo possível da antiga área ocupada;</p> <p>Pavimentação alternativa ao uso do asfalto</p>	<p>tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;</p> <p>Segurança, salubridade e qualidade da edificação;</p> <p>Possibilidade de ampliação das unidades habitacionais;</p> <p>Compatibilidade do projeto com características regionais, locais, climáticas e culturais;</p> <p>Acessibilidade</p>	<p>mínimos);</p> <p>População residente em áreas sujeitas a fatores de risco;</p> <p>Estabelecimento de quotas para atendimento a idosos (3%), deficientes (3%) e famílias chefiadas por mulheres;</p> <p>Atendimento à população com problemas de coabitação familiar ou ônus excessivo com aluguel (Fundação João Pinheiro);</p> <p>Contribuição das famílias beneficiadas, sempre que possível</p>

Fonte: Ministério das Cidades



2.1 Diretrizes relacionadas à Política Urbana

As diretrizes relacionadas à política urbana buscam articular desenvolvimento urbano e política habitacional. Assim, a “Promoção do ordenamento territorial das cidades” deveria se realizar por meio da regular ocupação e uso do solo urbano, estimulando a habitação de interesse social em áreas dotadas de infraestrutura e serviços, próximas dos locais de trabalho. Em harmonia com esta diretriz, também foi definida a “Compatibilização com o Plano Diretor e outros planos setoriais”, como os planos de habitação, de saneamento, de mobilidade urbana, de saúde, de educação, entre outros, ou seja, por meio da “Articulação com as demais políticas públicas” (BRASIL, 2005; CGFNHIS, 2006 e 2007).

Apesar dos instrumentos jurídicos e urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade em 2001, as intervenções da HABITAFOR foram concebidas à luz de uma legislação defasada (MOURA, 2017). Ao cruzarmos a localização das intervenções realizadas com o zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano vigente à época (

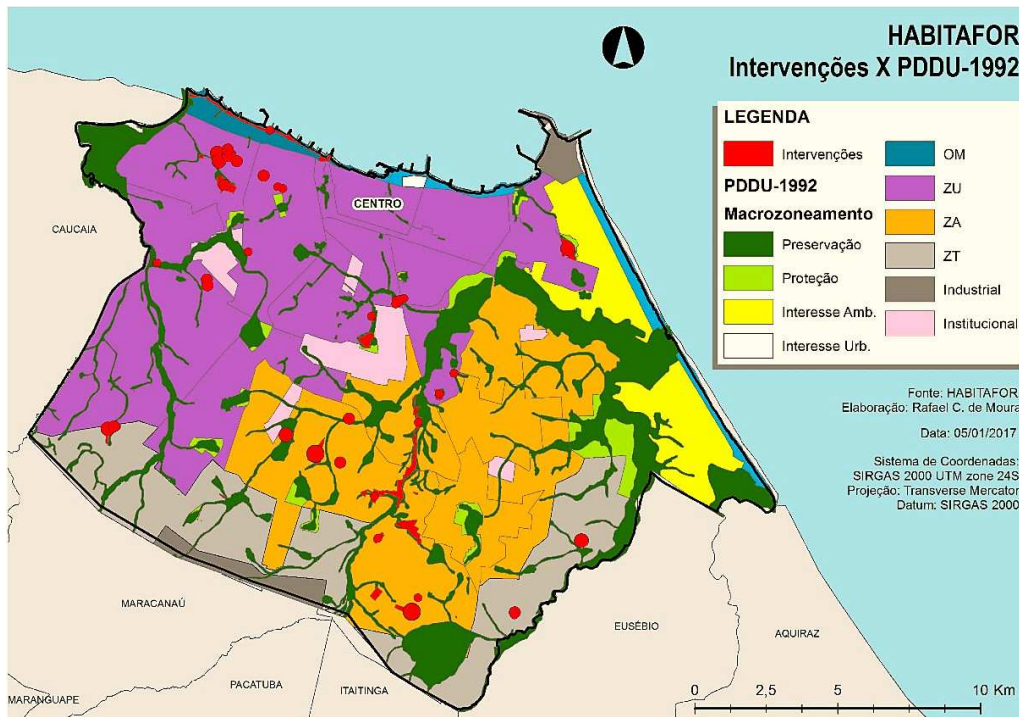


Mapa 1), o PDDU de 1992, observamos a implantação de conjuntos habitacionais em Zona de Transição (ZT), definidas como “área não adensada, sem infraestrutura de água e esgoto [...] com características urbanas e agrárias”(FORTALEZA, 1992), ou seja, onde não se deveria estimular a ocupação. Também é possível observar uma grande quantidade de intervenções na Zona Adensável (ZA), considerada pelo PDDU como parcialmente atendida pelas infraestruturas de água e esgoto, fato que se explica por ser onde se encontram os assentamentos precários que originaram as intervenções.

Mesmo analisadas à luz do zoneamento posteriormente definido no Plano Diretor Participativo (PDP) de 2009 (Mapa 2), observamos algumas intervenções localizadas em Zona de Ocupação Restrita (ZOR), ou em suas proximidades. Esta zona se caracteriza pela “ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados” e tem como objetivos justamente inibir e conter a expansão urbana, bem como dotar de infraestrutura as áreas já ocupadas (FORTALEZA, 2009).

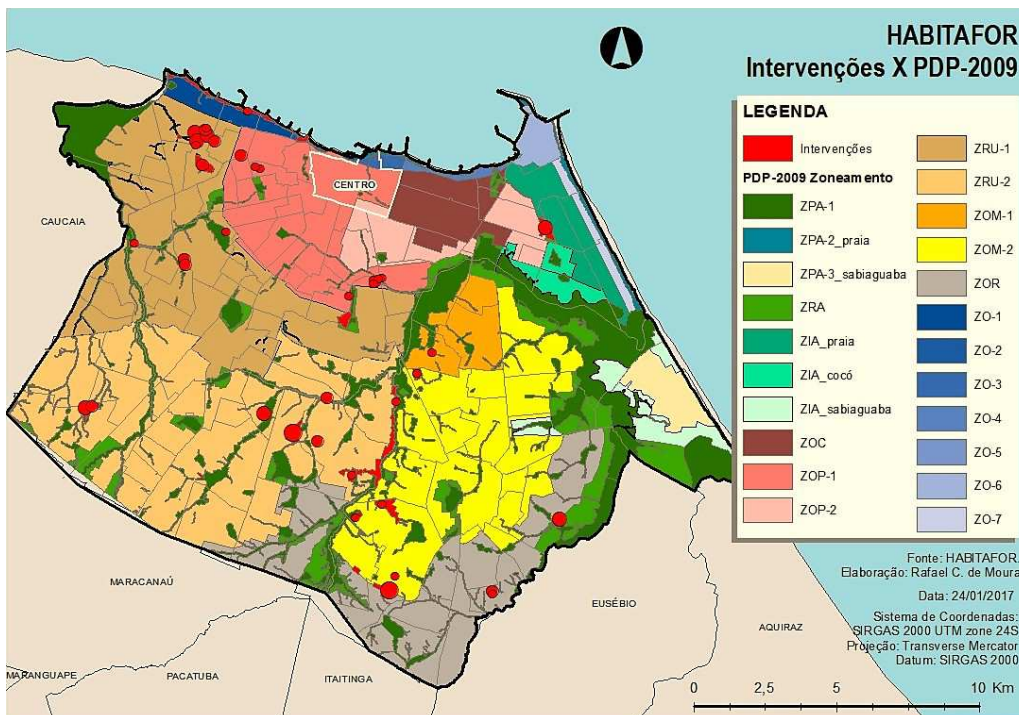


Mapa 1 – Intervenções realizadas pela HABITAFOR X PDDU-1992



Fonte: HABITAFOR e PDDU-1992, elaboração do autor

Mapa 2 – Intervenções realizadas pela HABITAFOR X PDP-2009



Fonte: HABITAFOR e PDP-2009, elaboração do autor



Duas diretrizes se referem mais diretamente à questão do acesso à terra urbanizada: a “Utilização prioritária de áreas não utilizadas, ou subutilizadas” e a “Utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público”. A HABITAFOR procurou, a partir de 2005, utilizar terrenos públicos, particularmente aqueles do chamado Fundo de Terras, para elaborar suas intervenções, em razão da escassez de verbas para a desapropriação de terrenos pelo município, porém, poucos projetos fizeram uso dos vazios urbanos bem localizados (MOURA, 2017). As áreas de reassentamento do projeto Vila do Mar aproveitaram terrenos de fábricas desativadas na região oeste de Fortaleza e os projetos Maravilha, Lagoa do Papicu e Açude João Lopes usaram terrenos vazios próximos às áreas de origem dos assentamentos. Contudo, nenhuma destas intervenções fez uso dos instrumentos incluídos no Estatuto da Cidade como forma de facilitar, ou baratear, o acesso à terra urbanizada.

Com relação à “Prioridade para planos, programas e projetos habitacionais articulados no âmbito federal, estadual e municipal”, a maioria das intervenções da HABITAFOR se realizou em parceria com o governo federal, demonstrando uma dependência e do município de recursos externos para conduzir sua política habitacional, seja por incapacidade financeira, seja por desinteresse político. Por sua vez, a articulação com o governo estadual foi praticamente inexistente (MOURA, 2017).

A “Articulação das intervenções com as demais políticas públicas”, por meio da compatibilização com seus planos específicos, deixou a desejar. O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que deveria orientar a atuação da HABITAFOR, só foi concluído apenas ao final de 2012 e foi praticamente esquecido na administração de Roberto Cláudio, que sucedeu Luizianne Lins.

Além disso, o foco atribuído pelo governo federal ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de 2009, enfraqueceu a estrutura pensada pelo MCidades. Da forma como foi proposto, o PMCMV não exigiu de estados e municípios uma capacidade institucional como condição para a realização dos investimentos, permitindo o predomínio dos interesses do mercado imobiliário sobre o interesse coletivo (FREITAS e PEQUENO, 2011). As administrações locais passaram a se concentrar nas ações de provisão habitacional e praticamente abandonaram as outras linhas de ação, como aquelas voltadas para a urbanização



de assentamentos precários, para as melhorias habitacionais ou para a regularização fundiária. A HABITAFOR passou a sofrer reduções em seu orçamento e na composição de sua equipe técnicasob a administração de Roberto Cláudio, pois já não havia a mesma necessidade de elaboração e acompanhamento de projetos que antes(MOURA, 2017).

Quanto à “Promoção da regularização fundiária”, apesar dos instrumentos do Estatuto da Cidade, até o início da gestão Luizianne Lins, em 2005, não havia em Fortaleza uma política pública municipal de regularização fundiária, apenas iniciativas da sociedade civil (ABREU NETO, 2008). A partir de 2005, a HABITAFOR passou a realizar três tipos de ação de regularização fundiária: a regularização de antigos conjuntos de mutirão realizados pela COMHAB nos anos 1990; a regularização de áreas de assentamento precário selecionadas por meio do Orçamento Participativo (ABREU NETO, 2008); e a regularização das intervenções promovidas pela própria HABITAFOR. Contudo, nenhuma das 28.917 ações de regularização fundiária iniciadas foi concluída até meados de 2011 (GONDIM, 2013).

Outra diretriz que vai ao encontro da regularização fundiária é o “Incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia”. Da criação do Estatuto da Cidade, em 2001, até os dias atuais, poucos foram os instrumentos regulamentados e implementados pela Prefeitura de Fortaleza para ampliar o acesso à moradia. Em outubro de 2007, foi aprovada a lei nº 9.294, regulamentando a utilização da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) de imóveis públicos, construídos ou adquiridos no âmbito da Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) municipal. Outro instrumento utilizado nos processos de regularização fundiária foi a Usucapião Urbana, aplicada em poucos casos, como o da Lagoa do Opaia e Comunidade Marrocos, devido à lentidão do sistema judiciário brasileiro..

Entre 2005 e 2012, apesar da HABITAFOR ter focado sua atuação nas áreas de risco de Fortaleza, do processo de estruturação pelo qual passou a Defesa Civil (MARQUES, 2016), e da realização de ações como a limpeza de canais para reduzir os alagamentos e inundações, não houve a elaboração e implementação de um plano municipal de prevenção e erradicação de riscos, que orientasse uma política pública. Para piorar, o PMCMV, com sua seleção de demandas por meio de sorteio, contribuiu para que as áreas de riscos não fossem mais



contempladas em sua totalidade pelas ações de provisão habitacional, contribuindo para o não atendimento da diretriz de “Apoio e incentivo à elaboração de diretrizes, normas e procedimentos para a prevenção e erradicação de riscos”.

Quanto à “Mitigação de conflitos fundiários”, nenhuma das intervenções trabalhadas pela HABITAFOR atuou diretamente em áreas onde os moradores estivessem ameaçados de despejo. Contudo algumas ações foram realizadas em áreas de interesse para o mercado imobiliário, exercendo pressão sobre os assentamentos. Nesta situação se encontravam os projetos Lagoa do Papicu, Lagoa do Opaia/Planalto Universo, Maravilha e Vila do Mar.

A última diretriz diz respeito à “Obrigatoriedade de execução do trabalho social” nas intervenções implementadas por meio dos programas do governo federal. Estes previam um acompanhamento social anterior à intervenção, durante as obras e por pelo menos mais seis meses após a sua conclusão. Sobre o trabalho social nas intervenções da HABITAFOR, escreveu Gondim:

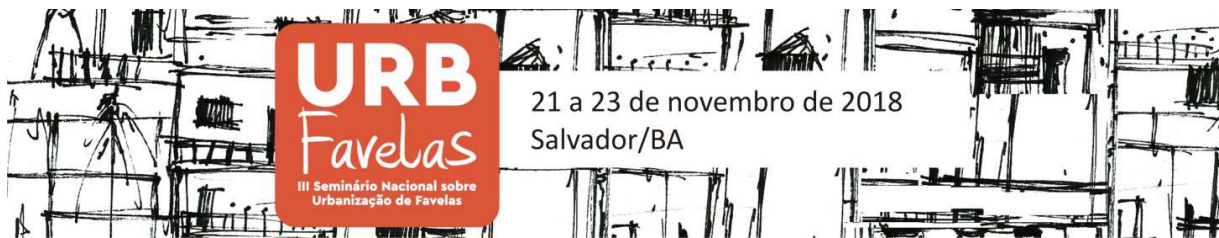
Limitações de ordem técnica e financeira, porém, praticamente inviabilizaram a realização de tal trabalho, que passou a ser mais a exceção do que a regra nos projetos habitacionais de responsabilidade da Habitafor. Um dos entraves era a lentidão dos procedimentos burocráticos para licitar, contratar e pagar as empresas. [...]. Outro fator que comprometeu o acompanhamento pós-ocupação foi a escassez de empresas com experiência nesse tipo de trabalho [...] (GONDIM, 2013, p. 158).

As etapas de contato inicial, cadastramento, elaboração de diagnóstico social e concepção do Plano de Trabalho Técnico Social, a ser executado por empresa contratada, eram realizados por técnicos da própria HABITAFOR.

2.2 Diretrizes relacionadas à Intervenção e seu Entorno

O descompasso entre a realização do trabalho social, ou mesmo sua não execução dificultaram a efetivação da diretriz de “Sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas implementados”, nas intervenções da HABITAFOR realizadas entre 2005 e 2012.

A formalização da situação de moradia, através dos conjuntos habitacionais, apresentou alguns ônus para os moradores, como custos referentes a água, esgoto e energia elétrica, que



anteriormente poderiam ser acessados por meio de ligações clandestinas. Sem contar os custos com transporte para aquelas famílias que foram deslocadas para áreas mais distantes. A realização do trabalho social, especialmente no que se refere ao eixo voltado para a geração de trabalho e renda, poderia ter contribuído para a redução do impacto desses novos custos na vida das famílias removidas.

Apesar de trabalhar basicamente com demandas fechadas, o que permitiria a concepção de um projeto específico para cada comunidade atendida, a desarticulação entre as atividades das equipes de trabalho social e de arquitetura e engenharia resultou em intervenções que não conseguiram atender por completo às necessidades das famílias. As intervenções da HABITAFOR nem sempre previam pontos comerciais, ou os previam em número insuficiente, ou em dimensões inadequadas. O mesmo valia para a definição de equipamentos sociais, como creches, centros comunitários, entre outros, que, quando existiam, nem sempre suportavam a demanda.

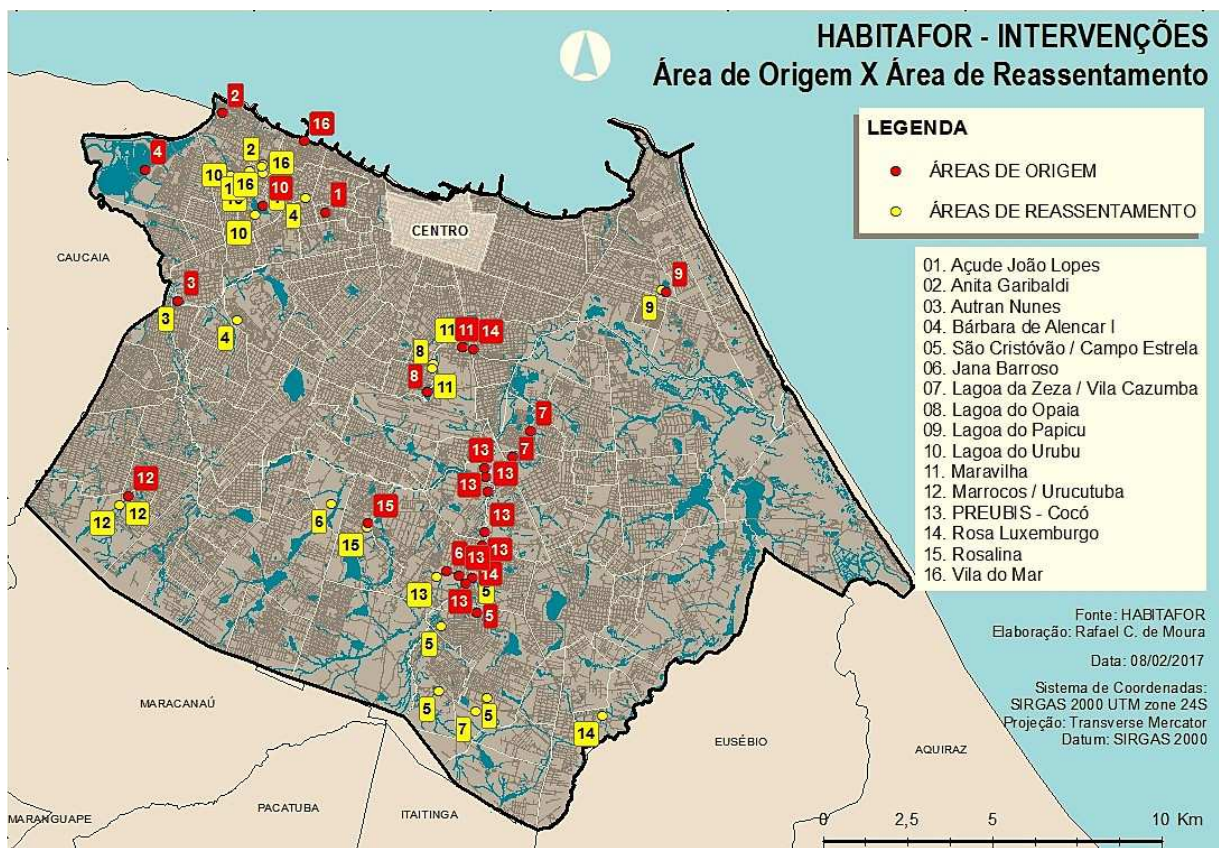
Em relação a “Adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas”, o único instrumento implementado pela HABITAFOR foi a Avaliação Pós-Ocupação (APO) obrigatória nos programas do MCidades. A equipe de trabalho social deveria conduzir a APO, contudo este instrumento foi pouco aplicado em razão das dificuldades de implementação do trabalho social já mencionadas e pelo fato de muitas das obras não terem sido plenamente concluídas.

No que se refere ao “atendimento às normas de preservação ambiental, eliminando ou mitigando os impactos ambientais negativos na área objeto de intervenção e seu respectivo entorno”, Carneiro (2013) indicou cinco intervenções da HABITAFOR que não obedeciam à legislação ambiental na delimitação da APP: Maravilha, Marrocos, Lagoa do Opaia/Planalto Universo, PREURBIS Cocó e Lagoa do Urubu. Além disso, muitas das obras de urbanização das áreas de origem das famílias reassentadas não foram concluídas, como nos casos da Lagoa da Zeza, Vila Cazumba, Lagoa do Urubu, Lagoa do Papicu, PREURBIS Cocó, entre outros, possibilitando a ocorrência de novas ocupações.



Duas diretrizes do MCidades se referem mais especificamente à localização das áreas de reassentamento: “O reassentamento total de famílias deverá ocorrer somente nos casos em que o assentamento precário esteja em área imprópria para o uso habitacional” e “O reassentamento das famílias deverá ocorrer para o local mais próximo possível da antiga área ocupada”. Nas intervenções da HABITAFOR havia uma busca tanto pela redução do número de remoções, até mesmo como forma de reduzir os custos das obras (MARQUES, 2016), quanto pela aproximação entre as áreas de origem das famílias e as áreas de reassentamentos (RODRIGUES, 2016). Contudo, nem todas obedeceram a essas diretrizes, como podemos observar no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**⁴. Os conjuntos Maria Tomásia e Rosa Luxemburgo foram os reassentamentos localizados mais distantes em relação às áreas de origem das famílias.

Mapa 3 – Áreas de Origem e de Reassentamento de intervenções da HABITAFOR



Fonte: HABITAFOR, elaboração do autor

⁴ Não foram consideradas intervenções do tipo Provisão Habitacional, nas quais as famílias têm origens variadas.



Marques (2016) credits essa impossibilidade de sempre ter os reassentamentos próximos das áreas de origem das famílias à escassez de terras. Por sua vez, Gondim (2013) relaciona à ausência de conhecimento e experiências locais de intervenções de urbanização de assentamentos precários, bem como ao alto custo dos terrenos em Fortaleza.

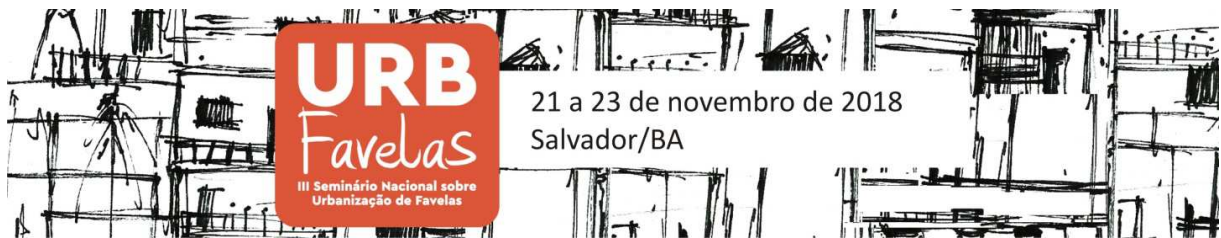
A utilização de “Pavimentação alternativa ao uso do asfalto”, tais como pisos intertravados, pré-moldados ou pedras naturais, foi provavelmente a diretriz mais seguida nos projetos da HABITAFOR. Houve um predomínio no uso da pedra tosca como pavimentação do sistema viário, principalmente em razão do menor custo, em detrimento da qualidade do pavimento.

2.3 Diretrizes relacionadas às Unidades Habitacionais

Entre 2005 e 2012, muito pouco foi feito pela HABITAFOR relacionado ao “Incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional”. Na grande maioria dos conjuntos, foi utilizada a alvenaria autoportante, com bloco cerâmico, como método construtivo que, aliado ao partido arquitetônico com apenas dois pavimentos (térreo e primeiro piso), resultava em uma obra simples e de menor custo (CARNEIRO, 2016).

No projeto Anita Garibaldi, com apenas 20 unidades habitacionais, tentou-se introduzir uma tecnologia construtiva inovadora. O conjunto foi construído utilizando um “tijolo ecológico”, feito a partir da reciclagem de resíduos de construção, misturados com cimento, que apresentava um bom acabamento sem a necessidade de argamassas de revestimento, resultando em redução de custos. Outros projetos até chegaram a ser adequados ao módulo construtivo do tijolo ecológico, contudo, problemas entre o único fabricante do produto em Fortaleza e à HABITAFOR levaram ao abandono do uso dessa tecnologia pelo órgão.

Relacionada à diretriz de “Segurança, salubridade e qualidade da edificação”, a proibição de realização de alterações construtivas nas unidades habitacionais, sem autorização da HABITAFOR, em razão da utilização da alvenaria estrutural, gerou algumas situações de perigo iminente, pois mesmo com a proibição, alguns moradores insistiram em executar obras, inclusive com abertura de vãos nas paredes. A rápida deterioração observada nos



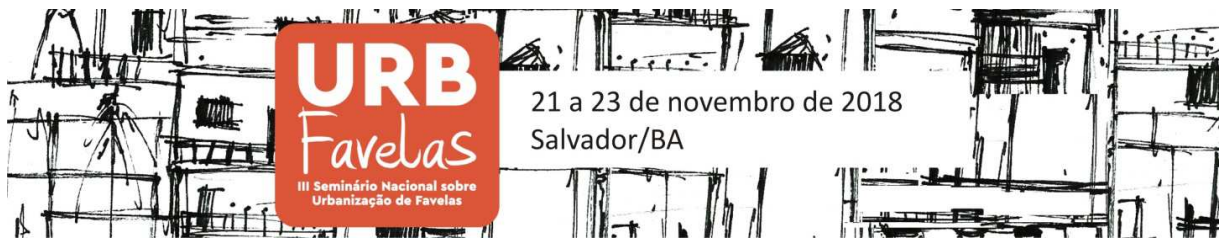
blocos habitacionais e nas áreas urbanizadas aponta não só para uma baixa qualidade das obras, como também para a inexistência de uma política de manutenção das intervenções implementadas pela prefeitura.

Nas intervenções concebidas pela HABITAFOR, especialmente naquelas em que a tipologia habitacional adotada foi o bloco de apartamentos, não estava prevista a “Possibilidade de ampliação das unidades habitacionais”. O resultado foi que praticamente em todos os conjuntos, houvesse modificações nas unidades.

Quanto à “Compatibilidade do projeto com características regionais, locais, climáticas e culturais”, não havia exatamente uma intenção de se perseguir essa diretriz do MCidades na adoção pela HABITAFOR da alvenaria e telhas cerâmicas em seus projetos. Apesar de serem materiais tradicionalmente utilizados na região, essa opção se deu muito mais em razão da redução no custo das obras (CARNEIRO, 2016).

A não adoção de outros elementos arquitetônicos, como varandas e janelas do tipo veneziana, que seriam opções bem adequadas ao clima e à tradição construtiva local, tem a mesma justificativa na redução dos custos. Até mesmo questões como ventilação e iluminação naturais, apesar de consideradas pelos projetistas, costumavam ser preteridas pela necessidade de se implantar o maior número de unidades habitacionais possível nos terrenos trabalhados pela HABITAFOR (HATSUE, 2016).

O tema da “Acessibilidade” em projetos de habitação de interesse social constituía uma novidade para a Prefeitura de Fortaleza. Na visão de Almeida (2016), ex-arquiteto da HABITAFOR, “na questão de acessibilidade não tinha um direcionamento, pelo menos não formal, se o arquiteto quisesse fazer, ele fazia”. Almeida lembra ainda que em alguns projetos foram feitos ajustes, como no projeto Casa e Renda, por problemas com o levantamento topográfico, que geralmente costumava chegar para os técnicos após a definição do partido urbanístico, ou por demandas identificadas pela equipe de trabalho social da HABITAFOR, como na Maravilha, onde inicialmente não havia previsão de unidades adaptadas para pessoas com deficiência física. De modo geral, o uso de rampas de acesso às



calçadas e para as unidades habitacionais nos projetos foi a solução adotada para viabilizar a acessibilidade.

2.4 Diretrizes relacionadas à Definição dos Beneficiários

Através de alguns Planos de Trabalho Técnico Social (PTTS) elaborados por técnicos da prefeitura, foi possível verificar o “Atendimento prioritário à população de menor renda”, com foco nas famílias com ganhos de até 3 salários mínimos. Contudo, por responder a demandas fechadas, as intervenções também poderiam abranger famílias com renda maior.

A renda média das famílias na intervenção PREURBIS-Cocó era de aproximadamente 1,5 salário mínimo, à época da realização do diagnóstico social (FORTALEZA, 2010). Na comunidade do Pau Fininho, alvo da intervenção na Lagoa do Papicu, 100% das famílias se enquadravam na faixa de renda de até 3 salários mínimos (FORTALEZA, 2007), assim como na intervenção São Cristóvão / Campo Estrela (FORTALEZA, s/d). Em seu estudo sobre o conjunto Maria Tomásia, o reassentamento para as famílias das áreas da Lagoa da Zeza e da Vila Cazumba, Dias (2013) traz o dado de 89% das famílias entrevistadas possuindo renda de até 2 salários mínimos. Por sua vez, Freitas (2014) destaca em sua pesquisa sobre a intervenção Maravilha que 70% das famílias entrevistadas também afirmaram receber até 2 salários mínimos.

Não havia o “Estabelecimento de quotas para atendimento a idosos (3%), deficientes (3%) e famílias chefiadas por mulheres”, pela mesma justificativa de que as intervenções, em geral, trabalhavam com demandas fechadas de comunidades. Portanto, o atendimento a esse público não estava condicionado a cotas previamente estabelecidas, mas ao diagnóstico social elaborado pela equipe técnica da HABITAFOR. Contudo, o problema da desarticulação entre os trabalhos social e de arquitetura e engenharia resultou em projetos que, geralmente, não atendiam completamente à demanda levantada, que costuma chegar posteriormente à concepção das intervenções. Alguns projetistas ainda realizavam adaptações à demanda social, quando possível (ALMEIDA, 2016).



No que se refere à diretriz de atendimento prioritário à “População residente em áreas sujeitas a fatores de risco”, até 2012, este era o principal foco das intervenções implementadas pela HABITAFOR. Com o advento do PMVMV, com foco na provisão habitacional e a seleção das famílias por meio de sorteios, as intervenções passaram a não considerar as áreas de risco na sua totalidade, havendo apenas a remoção de uma ou outra família “sorteada”. A política habitacional transfigura-se em loteria da sorte.

A Fundação João Pinheiro define a coabitação familiar como aquelas famílias conviventes que têm intenção de constituir domicílio exclusivo e o ônus excessivo com aluguel corresponde ao número de famílias com renda até três salários mínimos que despendem 30% ou mais de sua renda com o aluguel de sua moradia (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). Mesmo atendendo a demandas fechadas, as intervenções da HABITAFOR acabaram atendendo a diretriz “Atendimento à população com problemas de coabitação familiar ou ônus excessivo com aluguel”, conforme os conceitos adotados pelo MCidades, especialmente no que se refere à coabitação.

Na intervenção Lagoa da Zeza / Vila Cazumba, o PPTS apontava 13,61% das famílias em situação de coabitação na área da Vila Cazumba, registrando casos de quatro 4 famílias conviventes no mesmo imóvel (FORTALEZA, 2006). No caso da Lagoa do Papicu, foi detectada a coabitação em 4,91% dos domicílios (FORTALEZA, 2007). Por sua vez, Freitas (2014) chama atenção para o fato da prática da coabitação ter sido novamente empregada na Maravilha e no conjunto Maria Tomásia, demonstrando que as intervenções habitacionais não foram capazes de solucionar plenamente o problema.

Por fim, a última diretriz do MCidades analisada foi a “Contribuição das famílias beneficiadas, sempre que possível”. Nas intervenções da HABITAFOR, as unidades habitacionais eram cedidas para as famílias gratuitamente, por meio dos termos de Concessão de Direito Real de Uso. Diferentemente, no PMCMV, as famílias atendidas pela Faixa 1, com renda entre zero e três salários mínimos, passaram a pagar prestações que lhe conferem o direito à propriedade ao final do prazo estabelecido. Contudo, mesmo com os altos subsídios garantidos pelo governo federal, que possibilitam valores baixos de prestação, foram verificados percentuais de inadimplência de 70% ou mais em alguns conjuntos (ROSA,



PEQUENO e SILVA, 2014), o que pode indicar uma dificuldade para as famílias com renda menor que um salário mínimo em arcar com este ônus.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

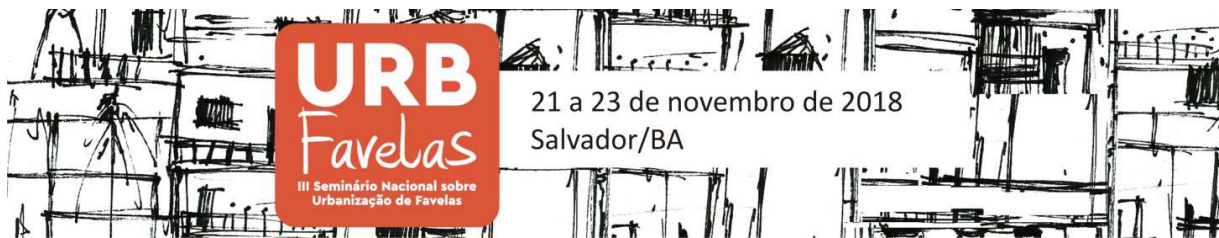
Este trabalho buscou compreender como as diretrizes concebidas pelo Ministério das Cidades se refletiram sobre as intervenções habitacionais promovidas pela Prefeitura de Fortaleza. A primeira constatação possível foi o foco de atuação nas áreas de risco, seja nas ações de urbanização, seja naquelas de provisão habitacional, bem como na população com renda entre zero e três salários mínimos, como principal público beneficiário das intervenções.

Sobre a localização das intervenções, observando o mapa com as áreas de origem e de reassentamento das famílias (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), não é possível afirmar que houve de fato uma aproximação dos conjuntos das áreas centrais, apesar de haver intervenções em boas localizações, como a Maravilha, a Lagoa do Opaia e a Lagoa do Papicu. Contudo, percebemos uma tendência de aproximação entre as áreas de origem e as de reassentamento, com exceções, como os conjuntos Rosa Luxemburgo, PREUBIS – Cocó e Maria Tomásia. Estes últimos são bastante significativos pelo número de unidades habitacionais que abrangem, 816 e 1126, respectivamente.

Por fim, outro reflexo das diretrizes constatado nas intervenções foi a introdução do tema da acessibilidade universal nos programas de habitação de interesse social, mesmo que de modo superficial. Na HABITAFOR, constatamos que a adaptação dos projetos se dava mais pelo interesse particular de um ou outro projetista do que pela necessidade de atendimento de uma diretriz. Nas intervenções analisadas, procurou-se adaptar as unidades conforme a demanda levantada pela equipe social, sendo que apenas os banheiros recebiam adaptações, bem como algumas calçadas para criar um caminho acessível para as unidades adaptadas. Portanto, ainda há um longo caminho para a incorporação do desenho universal nos projetos de HIS, posto que implica em maiores custos de obras, gerando uma objeção de gestores mais interessados em quantitativos de produção do que na qualidade da habitação e da cidade produzidas.

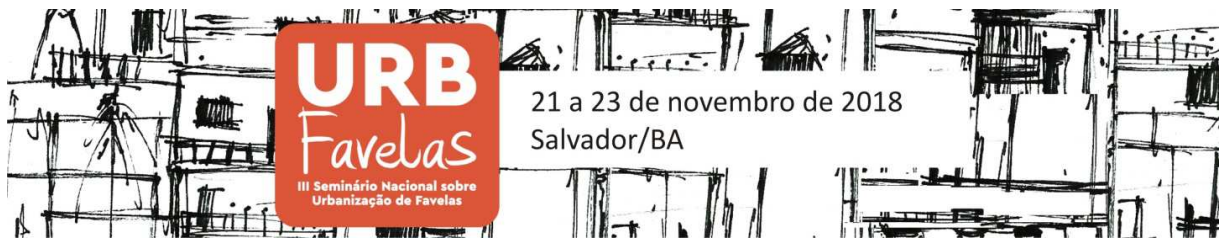


21 a 23 de novembro de 2018
Salvador/BA



REFERÊNCIAS

- ABREU NETO, F. **A coexistência de direitos no contexto da informailidade urbana: o caso de Fortaleza.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife. 2008.
- ALMEIDA, A. **Entrevista concedida ao autor.** Fortaleza, 14 de outubro. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília. 2005.
- _____. **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Manual para Apresentação de Propostas; Programa: Habitação de Interesse Social; Ação: Apoio à Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2007a.
- _____. **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Manual para Apresentação de Propostas; Programa: Habitação de Interesse Social; Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2007b.
- _____. **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Manual para Apresentação de Propostas; Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Ação: Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2007c.
- _____. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Manual de Instruções, período 2007-2010; Projetos Prioritários de Investimentos (PPI); Intervenções em Favelas.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília, 2007d.
- _____. **Programa Moradia Digna; Manual de Instruções; PPA: 2012-2015; Ações: Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários (FNHIS) e Apoio à urbanização de assentamentos precários (OGU).** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2012a.
- _____. **Programa Moradia Digna; Manual de Instruções; PPA: 2012-2015; Ações: Apoio à provisão habitacional de interesse social (FNHIS).** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2012b.
- CARNEIRO, A. **Entrevista concedida ao autor.** Fortaleza, 21 de novembro. 2016.
- CARNEIRO, S. B. D. M. **Estudo sobre as condições de sustentabilidade urbana nos espaços comuns em conjuntos habitacionais de interesse social em Fortaleza-CE.** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil: Estruturas e Construção Civil. Fortaleza. 2013.



CGFNHIS. **Resolução nº 4, de 10 de novembro de 2006.** Aprova as diretrizes das ações programáticas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília. 2006.

CGFNHIS. **Resolução nº 9, de 20 de junho de 2007.** Aprova as diretrizes e ações para elaboração do Plano Plurianual de Aplicações - PPA, referentes aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para o período 2008/2011. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília. 2007.

DIAS, S. D. D. A. **Do espaço concebido à produção do cotidiano em Fortaleza - Ceará: a experiência do conjunto habitacional Maria Tomásia, no bairro Jagurussu.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, Curso de Mestrado Acadêmico em Geografia. Fortaleza. 2013.

FORTALEZA. **Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992.** Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Fortaleza. 1992.

_____. **Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) - Projeto Integrado de Urbanização das Lagoas da Zeza e Vila Cazumba.** Prefeitura de Fortaleza, Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Fortaleza. 2006.

_____. **Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) da Lagoa do Papicu - Comunidade do Pau Fininho.** Prefeitura de Fortaleza - Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Fortaleza. 2007.

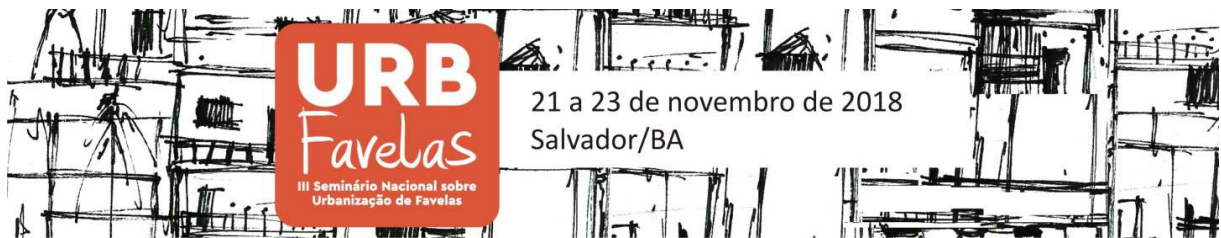
_____. **Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, p. Diário Oficial do Município de Fortaleza, nº 14.020. 2009.

_____. **Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social (PREURBIS) - Projeto de Participação Comunitária da Bacia do Rio Cocó.** Prefeitura de Fortaleza - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura. Fortaleza. 2010.

_____. **Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS) - São Cristóvão / Campo Estrela.** Prefeitura de Fortaleza / Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Fortaleza. s/d.

FREITAS, C. S.; PEQUENO, R. Produção habitacional na região metropolitana de Fortaleza: avanços e retrocessos. **XIV Encontro Nacional da ANPUR,** Rio de Janeiro, p. s/n, maio 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/renato_pequeno2.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2013.

FREITAS, J. A. D. S. **A produção social do espaço urbano em Fortaleza: estudo da troca e permuta de unidades habitacionais entre os Conjuntos Habitacionais Maravilha e Maria Tomásia.** Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Serviço Social. Fortaleza. 2014.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil.** Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte. 2013.

GONDIM, L. M. R. À sombra do BNH: a nova política habitacional em Fortaleza-CE (2005-2011). **O público e o privado - Revista do PPG em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (UECE)**, Fortaleza, n. 21, p. 147-165, Janeiro/Junho 2013. ISSN 2238-5169.

HATSUE, V. **Entrevista concedida ao autor.** Fortaleza, 08 de outubro. 2016.

MARQUES, O. **Entrevista concedida ao autor.** Fortaleza, 07 de outubro. 2016.

MOURA, R. C. D. **Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal.** Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) - FAUUSP. São Paulo. 2017.

PEQUENO, R. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. XII, n. 270 (35), 01 agosto 2008. ISSN 1138-9788. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-35.htm>>. Acesso em: 18 agosto 2012.

RODRIGUES, D. **Entrevista concedida ao autor.** Fortaleza, 24 de novembro. 2016.

ROSA, S. V.; PEQUENO, R.; SILVA, H. A. D. **Panorama dos primeiros empreendimentos entregues do Programa MCMV da Faixa 1 na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).** 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre. 2014.