

RESIDENCIAL LUIZ GONZAGA: DESAFIOS E APRENDIZADOS NA PRODUÇÃO DO ÚNICO EMPREENHIMENTO DA MODALIDADE ENTIDADES DO PMCMV EM FORTALEZA (SESSÃO TEMÁTICA 07: POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À MORADIA)

Lucas Golignac Lessa

Pesquisador independente, arquiteto urbanista e mestre em arquitetura e urbanismo pela UFC, especialista em assistência técnica, habitação e direito à cidade pela UFBA e em gestão de cidades pelo Centro Universitário INTA | lessagolignac@gmail.com

Sessão Temática 07: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: O artigo analisa o Residencial Luiz Gonzaga (RLG), único empreendimento da modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida de Fortaleza-CE. Resultado de articulação entre a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, CEARAH Periferia, Habitat para a Humanidade e o poder público, o projeto foi planejado para 3.520 unidades habitacionais, mas enfrentou desafios técnicos, financeiros e institucionais, resultando na entrega de 1.760 unidades em 2019. A análise fundamenta-se em Milton Santos (2008), que entende o espaço como totalidade dinâmica composta por elementos como os agentes, o meio e as infraestruturas, e nas etapas da produção social de moradia de Flores (2012): 1) promoção, 2) planejamento, 3) construção, 4) distribuição e 5) uso/gestão do habitat. A metodologia inclui revisão bibliográfica, documental e, sobretudo, entrevistas. Os resultados apontam desafios e potencialidades encontradas no processo de produção deste conjunto.

Palavras-chave: Moradia social; Assessoria técnica; Produção habitacional; Programa Minha Casa Minha Vida Entidades; Fortaleza.

RESIDENCIAL LUIZ GONZAGA: CHALLENGES AND LESSONS IN THE PRODUCTION OF THE ONLY 'ENTIDADES' PROJECT OF THE MINHA CASA MINHA VIDA PROGRAM IN FORTALEZA

Abstract: The article analyzes the Residencial Luiz Gonzaga (RLG), the only project in the 'Entidades' modality of the Minha Casa Minha Vida Program in Fortaleza, Brazil. Resulting from a collaboration between the Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, CEARAH Periferia, Habitat for Humanity and public authorities, the project was initially planned for 3,520 housing units but faced technical, financial, and institutional challenges, delivering 1,760 units in 2019. The analysis is based on Milton Santos (2008), who conceptualizes space as a dynamic totality comprising agents, the environment, and infrastructure, and on the stages of the social production of housing proposed by Flores (2012): 1) promotion, 2) planning, 3) construction, 4) distribution, and 5) use/management of the habitat. The methodology includes bibliographic and documental reviews and, most notably, interviews. The results highlight challenges and opportunities encountered in the production process of this housing project.

Keywords: Social housing; Technical assistance; Housing production; Minha Casa Minha Vida Entidades Program; Fortaleza.

RESIDENCIAL LUIZ GONZAGA: DESAFÍOS Y APRENDIZAJES EN LA PRODUCCIÓN DEL ÚNICO PROYECTO DE LA MODALIDAD ENTIDADES DEL PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EN FORTALEZA

Resumen: El artículo analiza el Residencial Luiz Gonzaga, el único proyecto de la modalidad 'Entidades' del Programa Minha Casa Minha Vida en Fortaleza, Brasil. Resultado de la articulación entre la Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, CEARAH Periferia, Hábitat para la Humanidad y las autoridades públicas, el proyecto fue planificado para 3.520 unidades habitacionales, pero enfrentó desafíos, resultando en la entrega de 1.760 unidades en 2019. El análisis se fundamenta en Santos (2008), quien entiende el espacio como una totalidad dinámica compuesta por agentes, el medio ambiente y la infraestructura, y en las etapas de la producción social de vivienda propuestas por Flores (2012): 1) promoción, 2) planificación, 3) construcción, 4) distribución y 5) uso/gestión del hábitat. La metodología incluye revisión bibliográfica, documental y, sobre todo, entrevistas. Los resultados señalan desafíos y potencialidades encontrados en el proceso de producción de este conjunto habitacional.

Palabras clave: Vivienda social; Asesoramiento técnico; Producción habitacional; Programa Minha Casa Minha Vida Entidades; Fortaleza.

INTRODUÇÃO

Este artigo é fruto de uma dissertação de mestrado que analisou três casos de produção de moradia com assessoria técnica em Fortaleza em diferentes momentos históricos. A partir deste trabalho mais amplo, o artigo concentra-se no estudo de caso do Residencial Luiz Gonzaga (RLG), destacando-se pela escala do empreendimento e pelos desafios enfrentados ao longo de sua concepção, planejamento, construção e gestão. Seu objetivo geral é analisar o processo de produção do RLG, ressaltando os desafios e aprendizados dessa experiência, realizada na modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e refletir sobre as dinâmicas institucionais, técnicas e sociais envolvidas, com vistas a avaliar suas contribuições para políticas habitacionais mais inclusivas e participativas.

O RLG foi concebido pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), em parceria com o CEARAH Periferia, que convidaram o Habitat para a Humanidade para integrar a equipe. Originalmente planejado para 3.520 unidades habitacionais, o projeto enfrentou resistência inicial do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal devido à sua magnitude. Após a elaboração de um Relatório Diagnóstico de Demanda (RDD), realizado pela Prefeitura de Fortaleza com o compromisso de implementar equipamentos urbanos necessários para atender a população, foi aprovada a primeira etapa para a construção de 1.760 unidades, iniciada em 2016 e concluída em 2019. A segunda etapa, embora parcialmente aprovada, não foi executada devido aos entraves no Programa Minha Casa Minha Vida a partir de 2016, que mais tarde resultaram em sua interrupção.

A análise do RLG é fundamentada em uma base teórica que compreende o espaço como uma instância complexa e dinâmica, conforme proposto por Milton Santos (2008). Neste sentido, o espaço é decomposto em elementos interdependentes, como agentes ("os homens, as firmas e as instituições"), o meio e a infraestrutura, permitindo uma leitura integrada das dimensões sociais, políticas, econômicas e culturais envolvidas em sua produção.

Para complementar essa análise, utilizam-se os conceitos de Mora (2010), que classifica a produção da moradia em três tipos principais: privada, pública e espontânea. A produção privada refere-se a empreendimentos conduzidos por empresas com fins lucrativos; a pública é promovida diretamente pelo Estado, muitas vezes com subsídios e crédito; e a espontânea ocorre por iniciativa das famílias, geralmente em áreas de menor interesse econômico. A produção social de moradia, foco deste artigo, surge como uma quarta modalidade, integrando esforços do poder público, de movimentos sociais e de comunidades, combinando recursos institucionais com a participação ativa dos futuros moradores.

As assessorias técnicas emergem historicamente no Brasil como um outro sujeito desempenhando um papel central nesse tipo de produção, mediando as relações entre os diferentes agentes e traduzindo as demandas das comunidades para o processo técnico e burocrático. Desde as primeiras experiências no Brasil, a assessoria técnica tem se consolidado como uma ferramenta para democratizar o acesso à moradia digna, promovendo soluções colaborativas. Essas assessorias, formadas por profissionais como arquitetos e

urbanistas, são essenciais para garantir que os projetos contemplem as necessidades locais e promovam a participação comunitária.

O Residencial Luiz Gonzaga exemplifica a complexidade desse tipo de produção, reunindo um conjunto diverso de agentes, incluindo movimentos sociais como a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, como o CEARAH Periferia e a Habitat para a Humanidade, bem como o poder público e empresas construtoras. Além disso, sua localização em Fortaleza reforça sua relevância, dada a persistência de grandes desigualdades e o histórico de articulações sociais na cidade.

A metodologia adotada para este estudo está fundamentada na decomposição do espaço em elementos (Santos, 2008) – os agentes, o meio e a infraestrutura – e na análise das etapas da produção social de moradia propostas por Flores (2012), sendo estas: 1) promoção, 2) planejamento, 3) construção, 4) distribuição e 5) uso/gestão do habitat. A investigação baseia-se em revisão bibliográfica e documental, visitas de campo e, sobretudo, em entrevistas semiestruturadas, priorizando a análise das relações entre os agentes e as etapas de produção.

Para o estudo do Residencial Luiz Gonzaga, foram realizadas 11 entrevistas com representantes das diferentes entidades envolvidas no processo de produção do conjunto habitacional. Para preservar a identidade dos participantes, foram atribuídos nomes fictícios, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 1: Entrevistas realizadas

Habitat			CEARAH Periferia		FBFF		Prefeitura	Construtora
EO	Associação	Moradora	EO	Associação	EO	Moradora		
Gabriel a	Breno e André	Natália e Marcela	Willia m	Manuela	Rena n	Mateus	Laura	Pedro

Nota: a fim de preservar a identidade dos entrevistados foram criados nomes fictícios.

Fonte: o autor.

O artigo está estruturado em quatro seções principais: após esta introdução, são estudados os elementos (Santos, 2008) que deram origem ao Residencial Luiz Gonzaga (RLG), abrangendo os agentes, o meio e a infraestrutura; em seguida, analisa-se as etapas do processo de produção do empreendimento (Flores, 2012); por fim, apresentam-se os resultados e as considerações finais do estudo.

OS ELEMENTOS DA PRODUÇÃO DO RESIDENCIAL LUIZ GONZAGA

OS AGENTES

A Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) é uma organização formada pela articulação de diversas associações comunitárias e movimentos de base em Fortaleza, com origem no início da década de 1980. Este período foi marcado pelo fortalecimento dos movimentos sociais na cidade, que culminaram na realização dos primeiros Congressos de

Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza. No 2º Congresso, foi formalizada a criação da FBFF, que desde então tem atuado como uma plataforma de articulação e mobilização desses movimentos, defendendo o direito à moradia e à cidade, além de outros direitos sociais para as populações mais vulneráveis.

O CEARAH Periferia (CP), por sua vez, foi fundado no início da década de 1990, como um desdobramento desse período de intensa articulação social em Fortaleza. Sua criação reflete a demanda por uma entidade local que pudesse atuar de forma estruturada com pautas relacionadas à reforma urbana e ao direito à cidade, especialmente diante do enfraquecimento das políticas habitacionais organizadas, causado pelo fim do Banco Nacional de Habitação (BNH). O CEARAH Periferia também se beneficiou da entrada de organizações internacionais no campo da reforma urbana, consolidando-se como uma referência em assessoria técnica e no apoio a governos progressistas e movimentos populares no período pós-redemocratização.

As duas entidades, FBFF e CEARAH Periferia, tiveram uma atuação conjunta marcante em projetos significativos no campo da reforma urbana e da política habitacional durante as décadas de 1990 e 2000. Elas desempenharam um papel crucial na formação de uma visão crítica e militante dos movimentos populares em Fortaleza. Entre seus projetos de destaque está a Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular, que capacitou diversos pesquisadores populares a atuarem em processos de planejamento urbano, como a revisão do Plano Diretor. Este trabalho contribuiu de forma expressiva para a disputa por direitos das comunidades mais vulneráveis na cidade.

A eleição de Luizianne Lins para a Prefeitura de Fortaleza, em 2004, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), durante o primeiro mandato do presidente Lula, representou uma vitória dos movimentos populares, que encontraram nela uma representante com apelo popular em contraste às gestões locais e estaduais mais alinhadas aos grandes interesses políticos e econômicos. Esse momento marcou um ponto de inflexão importante para organizações como o CEARAH Periferia e a FBFF. Muitos de seus quadros foram incorporados à administração pública, o que fortaleceu o diálogo entre os movimentos sociais e o poder público, mas também levou, ao longo dos anos, a uma gradual perda do caráter combativo dessas entidades no cenário local.

No início da década de 2010, o lançamento da modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida, aliado à forte conexão que o CEARAH Periferia (CP) e a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) mantinham com a HABITAFOR — fundação responsável pela gestão da política habitacional em Fortaleza desde o início dos anos 2000 —, foi determinante para que essas entidades contassem com amplo apoio do poder público no desenho e formulação do projeto do Residencial Luiz Gonzaga (RLG).

Para fortalecer a implementação do projeto, o CP e a FBFF convidaram a Habitat para a Humanidade a integrar a iniciativa. Essa organização não governamental internacional, com sede brasileira em Recife, iniciou sua atuação no país em 1989 e, oficialmente, foi fundada

em 1992. A Habitat já havia desenvolvido projetos pela modalidade Entidades e acumulava experiência em 11 estados brasileiros. Conforme os entrevistados, a inclusão da Habitat foi estratégica devido ao seu prestígio nacional e internacional, bem como à sua capacidade técnica, incluindo a disponibilização de mão de obra especializada, contribuindo significativamente para a consolidação do RLG.

A Habitat para a Humanidade estabeleceu um escritório temporário em Fortaleza para coordenar sua atuação no Residencial Luiz Gonzaga (RLG), contratando equipes de serviço social e engenharia para acompanhar diretamente a obra. Além disso, técnicos baseados em Recife colaboraram por meio de visitas frequentes. A FBFF, por sua vez, utilizou os recursos de assessoria técnica do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para contratar uma equipe social e especialistas da Engesoft para supervisionar a construção.

Devido ao limite de 500 unidades habitacionais por contrato estipulado pelo programa, o RLG foi dividido em cinco contratos, totalizando 1760 unidades e um investimento de quase R\$ 111 milhões. O CEARAH Periferia ficou responsável pelos contratos A1 e A2 (640 UH), a Habitat pelos contratos B1 e B2 (624 UH), e a FBFF pelo contrato C (496 UH). As entidades principais atuaram como associações "guarda-chuvas", representando outras associações menores (AMs) e suas respectivas demandas.

Além das responsabilidades administrativas e financeiras, as Entidades Organizadoras (EOs) colaboraram no acompanhamento das obras e na gestão das famílias beneficiárias, enquanto as AMs desempenharam um papel essencial na articulação das demandas das comunidades locais. Mais de 50 AMs participaram do projeto, abrangendo moradores de mais de 20 bairros e comunidades de Fortaleza, com forte articulação com a FBFF, conhecida por sua proximidade com os movimentos de base. O modelo organizacional e a divisão de responsabilidades entre as entidades foram determinantes para o andamento do projeto.

A construtora escolhida inicialmente para realizar as obras do Residencial Luiz Gonzaga foi a Fujita Engenharia, uma empresa cearense com ampla experiência na construção de habitações de interesse social (HIS). Fundada em 1993 pelos herdeiros da antiga Construtora Estrela, a Fujita já havia desempenhado papel relevante na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) em décadas anteriores, contribuindo para construção de grandes conjuntos habitacionais (FUJITA, 2013 apud NASCIMENTO, 2018).

No projeto do RLG, a Fujita ficou responsável pelo desenvolvimento dos projetos executivos, que foram baseados em estudos iniciais elaborados pela HABITAFOR. A empresa também realizou adaptações relacionadas à topografia e ajustes no projeto original. No entanto, devido a graves dificuldades financeiras enfrentadas durante a execução das obras, a Fujita não conseguiu concluir sua participação integralmente. Enquanto conseguiu finalizar parte da infraestrutura e as unidades vinculadas ao CEARAH Periferia, os apartamentos destinados à Habitat para a Humanidade e à FBFF foram construídos pela KPR-Rodan. A infraestrutura restante foi concluída pela BWS Construções, garantindo a entrega do empreendimento.

Em relação à participação direta do poder público no Residencial Luiz Gonzaga, a Prefeitura de Fortaleza, por meio da HABITAFOR, desempenhou um papel central na articulação e promoção do projeto. A HABITAFOR, com seus técnicos, foi responsável pelo desenvolvimento inicial do projeto e pela colaboração com as entidades para a escolha do terreno. Além disso, a Prefeitura se comprometeu, através de diversos órgãos, com a execução dos equipamentos comunitários previstos na matriz de responsabilidade assinada em dezembro de 2014. A atuação da Prefeitura incluiu também um importante papel de articulação junto à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Ministério das Cidades, essenciais para a aprovação do empreendimento.

A Câmara Municipal de Fortaleza também teve destaque nesse processo, sendo crucial para a aprovação de medidas relacionadas ao projeto, com apoio significativo do Prefeito Roberto Cláudio e de vereadores como Eliana Gomes (PCdoB), que presidiu a HABITAFOR no início das articulações. Já o Governo do Estado do Ceará, devido à exigência de aporte prévio para a infraestrutura básica do terreno, investiu cerca de 20 milhões de reais, recurso obtido por meio do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). A vice-governadoria, sob a liderança de Izolda Cela, assumiu um papel estratégico na interlocução entre o Estado, as Entidades Organizadoras (EOs) e a HABITAFOR, com a criação de um grupo de trabalho que realizava reuniões mensais para acompanhar o andamento do projeto.

O MEIO E AS INFRAESTRUTURAS

O Residencial Luiz Gonzaga (RLG), localizado no bairro Jangurussu, encontra-se em uma área marcada por dinâmicas urbanísticas que remontam ao antigo aterro sanitário do Jangurussu, ativo entre as décadas de 1970 e 1998. Situado próximo à Messejana, um distrito relevante economicamente em Fortaleza, o RLG foi planejado para se beneficiar de sua inserção no eixo de expansão sul-sudoeste da cidade. De acordo com o Relatório de Diagnóstico de Demanda (PMF, 2014), sua localização foi valorizada pelo potencial de geração de empregos, com ligação estratégica à CE-040 e ao 4º anel viário, além da presença de iniciativas comunitárias significativas, como o Banco Palmas no Conjunto Palmeiras. Entretanto, análises mais detalhadas apontaram limitações no potencial de empregos na área, considerando que os bairros vizinhos, com exceção de Messejana, apresentam desempenho abaixo da média nesse aspecto, enquanto os polos de maior geração de empregos permanecem concentrados no centro da cidade.

A localização do RLG insere-se na chamada Frente de Expansão Sul (FES) de Fortaleza, definida por Nascimento (2018) como um território que articula habitação social, grandes conjuntos habitacionais e polos industriais nos limites de Fortaleza, Maracanaú e Pacatuba. Esta região é caracterizada pela coexistência de antigos empreendimentos habitacionais, como Palmeiras e São Cristóvão, e novos projetos voltados tanto para habitação popular quanto para públicos de maior renda. A partir dos anos 2000, observa-se a chegada de empreendimentos imobiliários voltados a públicos mais abastados, incluindo projetos realizados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Nesse contexto, o RLG se

soma a outros grandes conjuntos do Minha Casa Minha Vida (MCMV), como Cidade Jardim I e II, José Euclides, Alameda das Palmeiras e Orgulho do Ceará 2, todos voltados à habitação de interesse social.

A FES, no entanto, apresenta desafios históricos de urbanização e infraestrutura. Segundo o PDPFor (2009), parte significativa da região está classificada como zona de ocupação esparsa, com carências de infraestrutura e serviços básicos. Além disso, o padrão de ocupação urbana da área reflete a lógica de provisão quantitativa de habitações sem uma correspondente oferta de equipamentos e serviços urbanos, o que resulta em sobrecarga dos equipamentos existentes. Nascimento (2018) aponta que, enquanto quatro décadas de políticas habitacionais (1970-2010) produziram 10.862 unidades na região, apenas quatro anos do MCMV adicionaram 23.668 novas moradias. Essa expansão acelerada intensificou o déficit de equipamentos urbanos, exacerbando os desafios de planejamento e adequação urbanística.

O RLG, inicialmente planejado para 3.520 unidades habitacionais, teve sua aprovação reduzida para 1.760 apartamentos, atendendo a aproximadamente 6.055 pessoas, conforme estimativas baseadas na densidade demográfica do IBGE (2010). O planejamento do projeto incluiu a previsão de equipamentos para atender à demanda inicial de 12 mil pessoas, com propostas para construção de escolas, postos de saúde, centros de assistência social e infraestrutura de transporte. Contudo, com a execução limitada à primeira etapa, os equipamentos implementados restringiram-se às áreas de lazer básicas, como quadras esportivas, pistas de skate, parquinhos infantis e estacionamentos.

Esses desafios refletem os problemas estruturais da produção habitacional na FES, marcados pela ausência de planejamento integrado e pela sobrecarga dos equipamentos urbanos existentes. O RLG, ao integrar-se a essa complexa dinâmica regional, exemplifica tanto os avanços quanto as limitações das políticas habitacionais contemporâneas no Brasil.

A PRODUÇÃO DO RESIDENCIAL LUIZ GONZAGA

PROMOÇÃO E INTEGRAÇÃO

Como dito, a articulação do Residencial Luiz Gonzaga foi liderada pela FBFF em parceria com o CEARAH Periferia, contando com o reforço da Habitat para a Humanidade e outras três entidades menores. Essas seis organizações atuaram como “guarda-chuvas”, representando demandas de associações menores e mobilizando as comunidades envolvidas.

Dada a escala do projeto e o modelo do PMCMV, a contratação de uma grande construtora por empreitada global era imprescindível. A Prefeitura indicou a Fujita Engenharia para integrar o projeto, e, segundo entrevistas, essa escolha foi aceita pelas entidades devido à

necessidade de uma construtora capaz de investir recursos na execução do empreendimento. A Fujita tornou-se, assim, um ator fundamental na concretização do Luiz Gonzaga.

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, foi mencionado que, devido às dificuldades de aprovação pelos órgãos federais, houve a consideração de mudar a modalidade de financiamento do Luiz Gonzaga, o que foi corroborado por um representante da Fujita ao comentar 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 (...) 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 bom 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).

Segundo o representante da construtora, a escolha da modalidade Entidades para o Luiz Gonzaga foi motivada pela menor concorrência no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que financiava essa modalidade, em comparação ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que financiava a modalidade padrão. Além disso, o projeto era inovador por propor um grande número de unidades, algo raro entre os empreendimentos financiados pelo FDS até então.

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. (PEDRO, 2020)

A tentativa da construtora de facilitar a aprovação do Luiz Gonzaga pela modalidade Entidades não obteve êxito devido à complexidade do projeto, mas seu apoio foi crucial para viabilizar o empreendimento, segundo as entrevistas. Paralelamente, a busca por um terreno adequado, conduzida por uma comissão das entidades com apoio da Prefeitura, levou à escolha de uma área no Jangurussu, considerada viável devido ao baixo custo e grande extensão. Moradores não participaram da decisão sobre a localização, e lideranças reconheceram que terrenos igualmente amplos e mais centrais estavam disponíveis, mas foram descartados devido à especulação imobiliária e conflitos de interesse.

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)

A perpetuação da lógica capitalista na produção do espaço em Fortaleza pode ser evidenciada pelo fato de o terreno do Residencial Luiz Gonzaga pertencer à família de Jorge Vieira, um dos maiores detentores de terras loteadas na cidade, conforme Aldigueri (2017). Essa família integra a elite fundiária que, desde o início do século XX, passou a incluir comerciantes estrangeiros e novos ricos ligados ao comércio e à indústria.

A escolha das famílias beneficiárias foi conduzida prioritariamente pelas associações menores, com o cadastramento realizado pelas entidades "guarda-chuvas". Nas entrevistas, surgiram indícios de articulações políticas envolvendo a associação da Habitat a grupos específicos.

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. 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. E mesmo com algumas pessoas daqui, mas sob a

coordenação delas lá. E aí nos 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)

A Habitat ficou responsável por atender as associações com maior demanda, incluindo associações dos bairros Ellery, Monte Castelo, Genibaú, Rodolfo Teófilo e Panamericano. Já o CEARAH Periferia teve inscritos de quase 20 associações espalhadas pela cidade, com destaque para o bairro Dias Macêdo, que representou cerca de um terço das famílias atendidas, geralmente provenientes de associações com histórico de parceria com a entidade ou ligadas à prefeitura e ao governo estadual.

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)

A divisão das associações entre as Entidades Organizadoras (EOs) foi planejada para facilitar a condução dos trabalhos, considerando o contato direto da FBFF com a base. Assim, a FBFF ficou responsável por cerca de 30 associações de diversos bairros, incluindo população em situação de rua do centro de Fortaleza.

Os critérios de escolha das famílias seguiram normativas federais do PMCMV, como priorizar moradores de áreas de risco, famílias chefiadas por mulheres e pessoas com deficiência, além de critérios locais, definidos em assembleia geral, como dependência de aluguel e vulnerabilidade social. O trabalho social incluiu atividades de geração de renda, como cursos de corte-costura e culinária, com iniciativas adicionais promovidas pelas entidades organizadoras.

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)

O trabalho social no RLG destaca-se se comparado a outros entre os empreendimentos de Fortaleza do PMCMV padrão, promovendo a integração prévia das famílias. As EOs organizaram encontros periódicos para os futuros moradores, e algumas associações menores complementaram com atividades de formação política e cidadã, fortalecendo os laços comunitários antes da ocupação.

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 (...). 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)

PLANEJAMENTO

No caso do Luiz Gonzaga, a participação das famílias no planejamento foi limitada, em parte, devido às restrições das normativas da Caixa Econômica Federal (CEF) para o PMCMV. O acompanhamento do projeto ficou concentrado nas comissões exigidas pela CEF: a Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO), responsável por fiscalizar a execução do empreendimento com apoio técnico, e a Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE), encarregada de gerir recursos financeiros, realizar pagamentos e prestar contas aos beneficiários.

As comissões foram formadas em assembleia antes da aprovação do projeto, com três membros cada: um representante da entidade organizadora (EO) e dois futuros moradores, sem sobreposição entre as comissões. Cada contrato demandou duas comissões, totalizando 10 no empreendimento, com substituições de membros ao longo do tempo. Apesar de compartilharem o mesmo empreendimento, as entrevistas indicam pouca articulação entre as comissões das diferentes EOs, sendo as atividades conduzidas de forma independente. Os projetos arquitetônicos e urbanísticos foram inicialmente elaborados pela Prefeitura de Fortaleza e posteriormente adaptados pela Fujita Engenharia.

Nós fizemos algumas adaptações, em termos de tentar melhorar um pouco a topografia, a questão das dimensões. Fizemos pouquíssimas alterações (...) 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.

Os moradores não tiveram influência no desenho urbano ou nos espaços públicos, que seguiram o padrão básico do MCMV, com equipamentos como salão de festas, quadra de futebol, parquinho infantil e pista de skate, dimensionados conforme o número de unidades habitacionais. As entrevistas indicaram que as decisões sobre os espaços e equipamentos públicos se basearam exclusivamente no Relatório Diagnóstico de Demanda de 2014, fundamentado em critérios técnicos e quantitativos, sem incorporar desejos ou demandas qualitativas 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)

Outra entidade apontou que as limitações do projeto também decorrem do próprio desenho institucional do PMCMV, que impõe barreiras significativas à execução de projetos com maior autonomia por parte das entidades organizadoras.

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)

As organizações pressionaram por mudanças no projeto arquitetônico, resultando em melhorias nos acabamentos e na inclusão de uma varanda no programa de necessidades, apesar da resistência inicial da construtora e das limitações do sistema construtivo.

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 gente tentando convencer eles dizendo que não queriam e a gente tentando impor a nossa vontade de fazer do jeito que a gente queria. (...) 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 (...) 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 incluiu dois quartos, cozinha com área de serviço integrada, sala, varanda e banheiro. As plantas idênticas dos pavimentos previam acessibilidade, mas os itens de acessibilidade foram instalados apenas nas unidades térreas. A participação da construtora trouxe uma diferença significativa ao processo: ao assumir a responsabilidade pelos projetos, as assessorias técnicas se limitaram a atuar como fiscais técnicos, reduzindo a influência dos moradores no planejamento. O projeto final do Luiz Gonzaga é semelhante a outros conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV, diferindo apenas pela inclusão de uma varanda e algumas melhorias nos acabamentos.

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, propagando 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, (...) 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 ou 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)

CONSTRUÇÃO

A construção do Luiz Gonzaga teve início em fevereiro de 2016, anos após sua idealização, devido à demora na aprovação e modificações do projeto. Os atrasos ao longo da obra foram causados por diversos fatores, incluindo a mudança de gestão resultante do impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff.

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(...) mudou todo mundo lá. Toda a equipe Minha Casa Minha Vida mudou (...). E a Caixa Econômica local também teve muita interferência (...) 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, levava uma panela de feijoadada (risos), uns tijolos, trazia as telhas, botava carvão, ficava lá na Caixa Econômica. Pra a gente poder incomodá-los pra eles poderem nos atender (...), 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 apartamentos 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 início 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 (...) 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)

Apesar do consenso entre as EOs sobre a necessidade de substituir a Fujita, e a própria construtora reconhecer sua incapacidade, a CEF inicialmente alegou a impossibilidade de distrato unilateral devido à dificuldade de gerenciar medições e pagamentos de forma diferenciada. Contudo, com a articulação das entidades junto ao Ministério das Cidades, foi viabilizado o compartilhamento do canteiro de obras entre as duas construtoras. A KPR-Rodan assumiu a construção dos contratos da Habitat e FBFF, enquanto a Fujita continuou com os do CP e a infraestrutura. Apesar das dificuldades financeiras, a qualidade do trabalho da Fujita foi elogiada, em parte, pela supervisão rigorosa dos fiscais da Caixa.

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 critica, 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 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? (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 trata da 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. (...) 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. (...) 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 posturas para 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.

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, 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.

USO E GESTÃO

As ações planejadas para o pós-ocupação do Luiz Gonzaga, conforme as prerrogativas do PMCMV, incluem o acompanhamento por uma equipe social por apenas 2 a 3 meses após a entrega das chaves, encerrando então as responsabilidades das EOs. Tanto as Entidades Organizadoras quanto os moradores reconhecem que esse período é insuficiente. Embora as EOs e as Associações Menores tenham continuado a oferecer algum apoio, os moradores

frequentemente enfrentam dificuldades em identificar a quem recorrer para solucionar problemas específicos.

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 (Habitat) 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, durante entrevistas com lideranças e moradores dos condomínios da Habitat, constatou-se que ainda não existia uma organização comunitária unificada no Luiz Gonzaga. Embora houvesse tentativas de criar uma associação comum, as lideranças das diferentes EOs enfrentavam dificuldades para estabelecer um diálogo coeso.

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 Sabiã 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 Sabiã, do CEARAH Periferia. (NATÁLIA, 2020)

Além da organização em associação comunitária, que se concretizou posteriormente, a Caixa exigia a eleição de síndicos e subsíndicos para cada um dos cinco condomínios do Luiz Gonzaga: Assum Preto e Sábica (CEARAH Periferia); Asa Branca e Mandacaru (Habitat); e Humberto Teixeira (FBFF). Segundo uma das síndicas, também existia uma organização por blocos, cada um com uma líder e vice-líder, predominantemente mulheres. Em fevereiro de 2021, uma associação comum ao conjunto já havia sido criada, tendo como presidente uma liderança do condomínio da FBFF.

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 liderança 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 (...) trazer esses ou essas eleitas pelos moradores do Sabiá para a associação e assim fazer a roda do movimento popular girar. (MATEUS, 2020)

A liderança de um dos condomínios organizou uma taxa para manutenção dos espaços comuns, mas enfrentou dificuldades com a adesão de alguns moradores, atribuídas ao fato de o condomínio ser aberto. Como solução, mencionou-se 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?"(...) "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 hã 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 (...) Tem que ter alguém que conheça alguém importante pra fazer essa ponte, pra abrir essa porta. (NATÁLIA, 2020)

As Entidades Organizadoras do PMCMV têm a responsabilidade de elaborar relatórios finais com avaliações pós-ocupação dos empreendimentos. Até o início de 2021, apenas os dados dos relatórios da Habitat, para os condomínios Mandacaru e Asa Branca, e da FBFF, para o condomínio Humberto Teixeira, estavam disponíveis. No caso do CEARAH Periferia, a pandemia interrompeu a elaboração do relatório final, inviabilizando a aplicação de

questionários. Os relatórios da Habitat, realizados entre dezembro de 2019 e janeiro de 2020, indicaram uma ocupação média de 85% nos dois condomínios, com 82,23% no B1 e 87% no B2.

O relatório da Habitat revelou que o equipamento de saúde mais próximo ao Residencial Luiz Gonzaga (RLG) era o posto de saúde Osmar Viana, que enfrentava limitações no atendimento devido à falta de equipes específicas do Programa Saúde da Família (PSF). A ampliação para mais duas equipes foi recomendada e implementada em 2020. A avaliação pós-ocupação dos moradores mostrou uma percepção predominantemente positiva em relação ao acesso à saúde, embora o acesso a equipamentos educacionais tenha gerado opiniões divergentes, especialmente devido a conflitos de facções na região que dificultavam a mobilidade de crianças para escolas.

Em geral, os moradores descreviam o bairro e suas residências de forma positiva, associando as casas a conquistas pessoais e sonhos realizados. No entanto, preocupações surgiram sobre a falta de acesso a equipamentos culturais e a proximidade de locais de trabalho. A Habitat e a FBFF, enquanto Entidades Organizadoras (EOs), receberam avaliações majoritariamente boas ou ótimas pelo trabalho social e pela organização comunitária. A FBFF também conduziu uma pesquisa online durante a pandemia, destacando questões de mobilização e gestão condominial, embora sem abordar o acesso a equipamentos públicos ou a inserção urbana. A satisfação geral dos moradores com seus apartamentos e o trabalho das EOs foi expressiva, refletindo a importância do projeto na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Residencial Luiz Gonzaga (RLG), empreendimento da modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), revelou um projeto de alta complexidade, marcado por conquistas e desafios.

O RLG destacou-se por reunir um conjunto diverso de agentes – entidades organizadoras, associações menores, poder público e empresas construtoras –, que colaboraram para sua viabilização em meio a barreiras institucionais e financeiras. Esse modelo colaborativo foi essencial para superar os entraves da aprovação inicial e garantir a entrega de unidades habitacionais em 2019. No entanto, a divisão de responsabilidades e interesses entre os agentes revelou limitações, como dificuldades na coordenação e articulação entre as entidades organizadoras, afetando diretamente a execução e gestão do empreendimento.

A localização do RLG no bairro Jangurussu ilustra a perpetuação de uma lógica histórica de relegar empreendimentos habitacionais de interesse social a áreas periféricas, caracterizadas por infraestrutura limitada. Embora sua posição tenha sido justificada pelo baixo custo do terreno e pela extensão necessária para atender à demanda, a escolha reforçou a segregação urbana e os desafios de inserção dos moradores na dinâmica econômica e social da cidade.

As normativas do PMCMV e as exigências da Caixa Econômica Federal também impuseram restrições significativas à autonomia das entidades e à participação dos futuros moradores no planejamento do projeto. As decisões sobre os desenhos arquitetônicos e urbanos seguiram padrões preestabelecidos pelo programa, resultando em unidades habitacionais padronizadas e pouco adaptáveis às necessidades específicas das famílias. A inclusão de uma varanda no projeto foi uma inovação modesta, mas representativa das pressões exercidas pelas entidades e movimentos sociais.

O trabalho social conduzido pelas entidades organizadoras foi apontado como um diferencial do projeto, promovendo maior integração entre as famílias e fortalecendo laços comunitários, se comparado a outros empreendimentos da modalidade padrão do PMCMV. Atividades de capacitação, formação política e encontros periódicos foram fundamentais para criar um senso de coletividade no empreendimento, embora a dimensão e a diversidade das comunidades tenham representado desafios à unificação e à gestão pós-ocupação.

A construção do RLG enfrentou atrasos significativos devido a mudanças políticas, dificuldades financeiras e problemas burocráticos. A substituição de uma empresa construtora por outra exemplificou a resiliência das entidades organizadoras em adaptar-se às adversidades, embora essa transição tenha evidenciado diferenças na postura das EOs quanto à condução do projeto.

Na etapa de uso e gestão, a organização comunitária do RLG evoluiu lentamente, com dificuldades iniciais na criação de uma associação unificada e na gestão condominial. A predominância de mulheres na liderança local e a formação de lideranças por blocos foram aspectos notáveis, contribuindo para a gestão cotidiana do conjunto. No entanto, a dependência de articulações políticas para resolver problemas estruturais e a curta duração do acompanhamento social pós-ocupação foram reconhecidas como limitações do modelo.

O exemplo do Residencial Luiz Gonzaga trouxe pouco do que geralmente se espera de processos de produção de moradia social liderados por movimentos sociais com o apoio de grupos de assessoria técnica. Em tais processos, é esperado que a opinião e as decisões dos futuros moradores guiem e liderem as etapas do projeto, algo que dificilmente se verificou no RLG. As limitações impostas pelas normativas do PMCMV, a concentração de decisões nas entidades organizadoras e o papel central das empresas construtoras dificultam caracterizá-lo como um exemplo pleno de produção social de moradia com assessoria técnica.

Em suma, o Residencial Luiz Gonzaga evidencia os potenciais e as limitações da produção social de moradia em grande escala. Embora tenha representado um marco em termos de organização comunitária e trabalho social, o projeto também expôs os desafios de articular agentes diversos em um arranjo institucional complexo. A experiência do RLG reforça a necessidade de repensar políticas habitacionais que priorizem não apenas a quantidade de unidades habitacionais, mas também a qualidade dos espaços construídos e a integração das famílias na cidade, promovendo, de fato, o direito à moradia e à cidade para populações vulneráveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDIGUERI, Camila Rodrigues. **Metamorfoses da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza**. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FLORES, Enrique Ortiz. **Producción social de la vivienda y el hábitat: bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales**. México, D.F.: Habitat Internacional Coalición, 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 urbana na produção do habitat: olhares cruzados Brasil - França**. Recife: Editora Universitária, UFPE, 2010. p. 1–11.

NASCIMENTO, Raquel Martins do. A **retomada de construção dos grandes conjuntos e a consolidação da frente de expansão sul de Fortaleza-CE: o caso do Residencial Cidade Jardim I**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

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.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.