



O PROJETO JORDÃO EM SOBRAL-CE: DESAFIOS E POTENCIALIDADES NA CONVERSÃO DE EDIFÍCIO PÚBLICO EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM CIDADES MÉDIAS (POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À MORADIA)

Janaína Carneiro Americano de Brito

Pesquisador independente | janainabritoc@gmail.com

Lucas Gollignac Lessa

Pesquisador independente | lessagollignac@gmail.com

Yara Ferreira Veiga Adrião

Pesquisador independente | yarafva@gmail.com

Luana Rodrigues da Silva

Pesquisador independente | luanarodriguesdt@gmail.com

Anderson Mateus Santos da Silva

Pesquisador independente | andersonmatteus@gmail.com

Sessão Temática 07: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: Este artigo explora a experiência de conversão de um prédio público em habitação de interesse social no município de Sobral, Ceará, Brasil. A pesquisa detalha o processo de transformação de uma escola desativada em moradia para famílias vulneráveis, evidenciando a articulação entre a gestão municipal e o uso de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. A metodologia combina observação participante, análise documental e bibliográfica para identificar desafios e potencialidades. Os resultados revelam que, embora limitada em escala, a iniciativa se apresenta como uma alternativa viável e sustentável para enfrentar o déficit habitacional em cidades médias. O estudo ressalta a relevância de estratégias integradas para promover habitação digna e permanência territorial, propondo a replicabilidade em contextos similares e o fortalecimento da governança habitacional como pilares para políticas urbanas inclusivas e eficazes.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social; Reforma Habitacional; Conversão de Uso; Cidades Médias; Política Pública Municipal.

THE JORDÃO PROJECT IN SOBRAL, CE: CHALLENGES AND POTENTIALITIES IN THE CONVERSION OF A PUBLIC BUILDING INTO SOCIAL HOUSING IN MEDIUM-SIZED CITIES

Abstract: *This article explores the experience of converting a public building into social housing in Sobral, Ceará, Brazil. The research details the process of transforming a decommissioned school into housing for vulnerable families, highlighting the collaboration between the municipal government and the use of resources from the Municipal Social Housing Fund. The methodology combines participant observation, document analysis, and literature review to identify challenges and opportunities. The results show that, although limited in scale, the initiative proves to be a viable and sustainable alternative to addressing the housing deficit in medium-sized cities. The study emphasizes the importance of integrated strategies to promote dignified housing and territorial permanence, proposing replicability in similar contexts and the strengthening of housing governance as pillars for inclusive and effective urban policies.*

Keywords: *Social Housing; Housing Renovation; Use Conversion; Medium-Sized Cities; Municipal Public Policy.*

EL PROYECTO JORDÃO EN SOBRAL, CE: DESAFÍOS Y POTENCIALIDADES EN LA CONVERSIÓN DE UN EDIFICIO PÚBLICO EN VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN CIUDADES MEDIANAS

Resumen: *Este artículo explora la experiencia de convertir un edificio público en vivienda de interés social en Sobral, Ceará, Brasil. La investigación detalla el proceso de transformar una escuela desactivada en vivienda para familias vulnerables, destacando la colaboración entre el gobierno municipal y el uso de recursos del Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social. La metodología combina observación participante, análisis documental y revisión bibliográfica para identificar desafíos y oportunidades. Los resultados muestran que, aunque limitada en escala, la iniciativa demuestra ser una alternativa viable y sostenible para enfrentar el déficit habitacional en ciudades medianas. El estudio resalta la importancia de estrategias integradas para promover vivienda digna y permanencia territorial, proponiendo su replicabilidad en contextos similares y el fortalecimiento de la gobernanza habitacional como pilares para políticas urbanas inclusivas y efectivas.*

Palabras clave: *Vivienda de Interés Social; Reforma Habitacional; Conversión de Uso; Ciudades Medianas; Política Pública Municipal.*

INTRODUÇÃO

A crise habitacional brasileira é marcada por um expressivo déficit de moradias, afetando especialmente as populações de baixa renda e ampliando desigualdades, particularmente em cidades médias. Nessas localidades, a exemplo de Sobral, no estado do Ceará, a implementação de políticas públicas habitacionais frequentemente se mostra insuficiente para enfrentar a demanda crescente por moradia digna, o que reforça a necessidade de explorar alternativas às formas mais usuais de produção de novas unidades, tais como a transformação de edifícios subutilizados em Habitação de Interesse Social (HIS).

Neste contexto, o presente artigo examina o projeto de conversão de um edifício institucional em HIS na sede urbana do distrito de Jordão, Sobral-CE. Entregue em outubro de 2024, o projeto reformou o prédio de um antigo anexo escolar municipal, sem utilização há alguns anos, e que passou a ser ocupado por cinco famílias em 2016 para fins de moradia. A iniciativa garantiu a permanência dessas famílias no local, ao promover condições de habitação digna e melhorias significativas de infraestrutura. Além de permitir que os moradores mantivessem o vínculo com o seu território, o projeto abordou o déficit habitacional de Sobral de forma econômica e sustentável.

O financiamento do projeto foi viabilizado por meio da utilização de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Sobral (FMHIS) e do Tesouro Municipal, após sua proposta ter sido apresentada e aprovada no Conselho Municipal de HIS, que atuou como instância de controle e participação social. Essa articulação institucional destaca o papel das políticas locais na promoção do direito à moradia e na implementação de soluções habitacionais adaptadas às necessidades das populações mais vulneráveis. A abordagem utilizada também contou com processos de assistência e assessoria técnica, caracterizados pela inclusão da participação dos beneficiários no desenvolvimento do projeto, ajustando o desenho das unidades habitacionais às preferências e necessidades das famílias residentes.

Para compreender a fundo a relevância e os desafios desse projeto, o estudo vai além da análise do caso específico, incluindo uma revisão de referências de projetos de conversão de edifícios subutilizados ou vazios em HIS no Brasil, além de um estudo sobre as particularidades da problemática habitacional em cidades médias e o histórico das intervenções públicas de habitação em Sobral. Dessa forma, o artigo contextualiza o projeto dentro de um quadro mais amplo de políticas habitacionais, avaliando seu potencial como modelo para iniciativas futuras em outras cidades de porte similar.

O objetivo deste estudo é discutir as potencialidades e os desafios deste projeto de conversão de uso de um edifício para HIS, explorando sua viabilidade como alternativa para enfrentar o déficit habitacional de Sobral. Com foco nos processos institucionais e nas dinâmicas sociais entre o Estado e os beneficiários, o artigo contribui para o debate sobre políticas habitacionais locais e participativas que podem ser replicadas em cidades médias brasileiras.

A metodologia adotada é baseada na observação participante, dada a proximidade dos autores com o projeto enquanto gestores e ex-gestores da Prefeitura de Sobral. Essa abordagem permitiu uma análise aprofundada dos processos institucionais e sociais envolvidos na execução do projeto. Complementando essa perspectiva prática, foi realizado um levantamento de dados sobre o déficit habitacional local e uma revisão documental e bibliográfica que abrange o desenvolvimento urbano de Sobral, as políticas habitacionais municipais e as etapas específicas do projeto. Foram também analisadas referências de outros projetos de conversão de edificações ociosas em HIS para enriquecer o embasamento teórico e ampliar a análise.

Os resultados revelam que, embora fundamentais para assegurar a função social da propriedade e preservar o vínculo das famílias com o território, iniciativas dessa natureza são ainda pouco comuns no Brasil. A experiência em Sobral desponta como uma referência relevante, especialmente por ter sido implementada como política pública liderada pelo governo municipal em um período de escassez de políticas habitacionais em âmbito federal e estadual. Além de demonstrar um modelo viável e replicável para o enfrentamento do déficit habitacional em cidades médias, o projeto também expõe os desafios significativos de conduzir processos essenciais à produção habitacional, como o diálogo social voltado para geração de emprego e renda e a regularização fundiária, em um contexto de capacidade institucional limitada.

A PROBLEMÁTICA HABITACIONAL NAS CIDADES MÉDIAS E UMA POSSÍVEL SAÍDA

A problemática habitacional nas cidades brasileiras é um desafio complexo, envolvendo desigualdade social, expansão urbana desordenada e limitações das políticas públicas. Pesquisas recentes destacam como as dinâmicas urbanas estão conectadas às práticas capitalistas, utilizando o espaço urbano como mecanismo de absorção do capital excedente (HARVEY, 2014). No entanto, os estudos frequentemente focam nos grandes centros urbanos, deixando lacunas sobre contextos não metropolitanos, como as cidades médias, que possuem dinâmicas próprias e demandam abordagens diferenciadas (DAMASCENO, GOULART, 2022).

Definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como aquelas com população entre cem e quinhentos mil habitantes, as cidades médias vêm desempenhando um papel crucial no equilíbrio da rede urbana nacional, funcionando como pólos intermediários ao conectar áreas rurais a grandes metrópoles. Para além da abordagem quantitativa, essas cidades também podem ser definidas pelas funções que desempenham regionalmente, uma vez que são lugares que possuem relevância estratégica por sua capacidade de dinamizar economias regionais e oferecer bens e serviços microrregionais (WHITACKER, 2007).

No passado, as cidades médias eram vistas principalmente como centros destinados a absorver fluxos migratórios internos advindos principalmente das metrópoles. Contudo, a reconstrução conceitual e acadêmica mais recente revelou a ampliação de seus papéis, envolvendo novas funções urbanas e interações espaciais. Segundo Sposito (2007), essas cidades não apenas desempenham funções de intermediação entre cidades menores e maiores, mas também se modernizam com características como áreas industriais, condomínios fechados e infraestruturas voltadas cada vez mais para a mobilidade urbana de automóveis. Essas dinâmicas reforçam a importância de considerar as cidades médias para além do contingente populacional, colocando em perspectiva também a relação entre quantidade e qualidade das dinâmicas e processos urbanos existentes nesses lugares.

Contudo, apesar do caráter regional, tais cidades, desde a segunda metade do século XX, passaram a enfrentar desafios anteriormente característicos e próprios da realidade metropolitana brasileira (DAMASCENO, GOULART, 2022). A migração de indústrias dos grandes centros urbanos para as cidades médias, durante tal período, não foi acompanhada apenas do dito desenvolvimento econômico, mas também de uma transposição de problemas urbanos, dentre eles a problemática da habitação, destacando-se o fortalecimento da precariedade do morar. Quando novos contingentes de migrantes chegam a essas cidades, especialmente atraídos pelas oportunidades de empregos nas novas indústrias instaladas, a situação agrava-se, tendo em vista a incapacidade dessas empresas em assimilar toda essa mão de obra, restando muitos desempregados ou em trabalhos sem exigência de maior qualificação (DAMASCENO, GOULART, 2022).

Dessa forma, essas cidades experimentaram a inserção precarizada desse contingente populacional no mercado de trabalho, produzindo variadas situações de espoliação e aumentando o número de ocupações urbanas irregulares. No entanto, segundo Denaldi (2003), o crescimento das favelas nas regiões metropolitanas, especialmente a partir da década de 1980, não pode ser atribuído exclusivamente aos processos migratórios, já que esses fluxos apresentaram uma redução significativa nos anos subsequentes. A autora destaca que os principais fatores responsáveis por esse fenômeno nas cidades médias são o aumento dos preços da terra, o empobrecimento de parcelas da população e a exclusão dos setores mais vulneráveis do mercado imobiliário formal.

Esse cenário revela a necessidade crescente de uma atuação estatal mais efetiva, sendo esta essencial para atender às demandas habitacionais de grupos de baixa renda, frequentemente privados de acesso a soluções adequadas de moradia, restando as favelas e as ocupações irregulares como alternativas habitacionais para essa parte considerável da classe trabalhadora.

Entre os anos de 2000 e 2020, as políticas municipais de habitação de interesse social foram marcadas pelo predomínio de ações voltadas à produção de novas unidades habitacionais. Assim como nas metrópoles, as cidades médias restringiram suas políticas habitacionais principalmente à construção de moradias, um padrão já observado em períodos anteriores,

mas agora ampliado em uma escala sem precedentes no Brasil (DAMASCENO, GOULART, 2022). Essa tendência foi fortemente influenciada pelas diretrizes da política habitacional nacional, principalmente pelo surgimento e impacto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O PMCMV desempenhou um papel central na provisão habitacional no país, especialmente nas cidades médias, onde frequentemente representou a única solução para atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda. Embora tenha proporcionado um aumento significativo na produção de moradias e aquecido o setor da construção civil, o programa revelou-se limitado por sua abordagem predominantemente financeira, baseada na concessão de crédito e transferência de propriedade, já amplamente analisada e criticada pela literatura acadêmica da área. Essa dependência quase exclusiva do PMCMV pelas prefeituras de cidades médias evidenciou a carência de políticas habitacionais locais e estaduais, que poderiam diversificar e complementar as ações de enfrentamento do déficit habitacional nessas regiões (DAMASCENO, GOULART, 2023). Esse cenário pode ter encontrado fertilidade nesses lugares também por conta do quadro de funcionários e o orçamento próprio para habitação reduzido, frequentemente.

Desse modo, uma das principais dificuldades enfrentadas pelas cidades médias é a falta de autonomia para implementar políticas habitacionais que dialoguem com suas especificidades territoriais e sociais. Apesar de avanços institucionais como a revisão ou feitura dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e os Planos Diretores Municipais, assim como a regulamentação dos instrumentos de gestão urbana previstos no Estatuto das Cidades, as ações habitacionais em cidades médias continuam focadas na construção de novas moradias, com pouca atenção para a requalificação urbana ou alternativas que atendam à diversidade de demandas habitacionais, reforçando a dependência do financiamento federal e limitando a inovação na gestão habitacional local.

Isto é, apesar dos avanços legais e institucionais em nível federal, que impactaram a esfera municipal, persistiu-se uma abordagem tradicional que reduz o problema habitacional à mera questão quantitativa. Embora outras políticas tenham sido implementadas, ficou evidente o predomínio de uma visão centrada na produção habitacional em detrimento de abordagens mais diversificadas. Consolidou-se uma política que prioriza o crédito habitacional como resposta principal às variadas demandas por moradia (DAMASCENO, GOULART, 2023).

É nesse contexto que torna-se urgente diversificar as abordagens no enfrentamento à crise habitacional nas cidades médias brasileiras. Uma das estratégias mais promissoras é a reforma de imóveis urbanos vazios para transformá-los em habitação de interesse social. Tal prática potencializa o uso de edificações e infraestruturas já existentes, além de promover a revitalização de áreas subutilizadas, contribuindo para a sustentabilidade e redução da expansão desordenada das cidades, uma vez que os centros urbanos concentram grande parte dessas edificações ociosas.

Vargas e Castilho (2015) argumentam que esses edifícios geralmente já dispõem de infraestrutura consolidada, com serviços de saneamento, energia, transporte público e equipamentos sociais e culturais em seus arredores. A requalificação proporciona acessibilidade, segurança e, muitas vezes, a preservação do patrimônio histórico e cultural, além de contribuir para reduzir a segregação. Recuperar áreas centrais tem um custo menor, por não se tratar apenas do valor das unidades, mas também do aproveitamento da infraestrutura existente. Em áreas periféricas sem infraestrutura urbana, os custos com saneamento, vias e outros serviços são mais elevados (SCHWANZ et al, 2018).

Apesar de tantos benefícios e de ser uma proposta alternativa amplamente discutida no contexto das metrópoles, principalmente em São Paulo (ANITELLI et al, 2016), ainda carece de estudos e exemplos específicos nas cidades médias. Essa ausência na literatura acadêmica reflete não apenas a falta de iniciativas concretas, mas também a ausência de políticas públicas e arranjos institucionais específicos que estimulem essa prática em contextos não metropolitanos. A falta de estudos limita o entendimento do potencial e das barreiras para implementação dessa alternativa em escalas intermediárias, como questões jurídicas, financeiras, sociais e econômicas.

Ademais, os desafios para a implementação dessas políticas ressaltam que a viabilidade da conversão de edifícios ociosos em HIS depende fortemente da vontade política dos gestores em enfrentar os interesses do mercado imobiliário e priorizar políticas que beneficiem o interesse público. A reutilização de imóveis induz ao cumprimento da função social da propriedade, combatendo a especulação imobiliária que mantém esses imóveis sem uso. Essa implementação deve estar alinhada ao trabalho conjunto com outras áreas e à participação de diversos atores e instituições. Criar um ambiente urbano mais justo requer abordagem integrada e compromisso político decidido em combater as desigualdades (ANITELLI et al, 2016).

HISTÓRICO DA HABITAÇÃO EM SOBRAL: ARRANJOS INSTITUCIONAIS, PRODUÇÃO HABITACIONAL E CONTEXTUALIZAÇÃO DA REALIDADE LOCAL

CONTEXTUALIZAÇÃO DA REALIDADE URBANA E HABITACIONAL DE SOBRAL

O município de Sobral destaca-se como um dos principais pólos da rede de cidades cearenses, sendo notável a sua influência sobre municípios circunvizinhos, sobretudo os da região norte do Estado, onde está inserido. De acordo com pesquisa REGIC, desenvolvida pelo IBGE em 2018, Sobral constitui-se capital regional de uma das regiões de influência do Ceará. Dessa forma, Sobral se estabelece como um importante centro de atração de fluxos, dispondo de uma malha de infraestrutura urbana em contínua expansão, o que, por sua vez, também representa uma constante demanda pela ampliação da oferta de moradias.

Localizado a cerca de 230km da capital Fortaleza, Sobral ocupa hoje o posto de 5º maior município do Estado do Ceará em termos de população, de acordo com dados Censo IBGE (2022), com 203.023 habitantes e uma densidade populacional de 98,15 habitantes por quilômetro quadrado, sendo o segundo maior município fora da região metropolitana da capital do estado. É válido ressaltar que, desta marca, pelo menos 88% dos residentes de Sobral situam-se em áreas urbanas, conforme dados da Secretaria Municipal de Saúde (SMS, 2023). Quanto à sua divisão territorial, Sobral compõe-se atualmente por 17 distritos, sendo um deles o distrito-Sede, cuja área urbana reúne aproximadamente 77% da população.

Os dados mais recentes indicam um crescimento populacional de quase 8% desde 2010, ano em que foi realizado um dos últimos censos do país. Este crescimento, no entanto, não foi acompanhado por um direcionamento de políticas públicas voltadas à resolução do déficit habitacional existente no Município de forma contundente. Segundo dados levantados pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em 2010, Sobral possuía, à época, um déficit quantitativo (reposição de estoque) de 10.895 domicílios, apresentando mais de 20 mil domicílios em inadequação habitacional, caracterizada pela ausência de infraestrutura, inadequação fundiária, ausência de banheiro e adensamento excessivo.

Conforme as estimativas realizadas no PLHIS Sobral, a demanda habitacional do Município para a reposição do estoque nas faixas de baixa renda (até 3 salários mínimos) seria de 19.461 unidades até 2020, tendo em vista o horizonte temporal de implementação do Plano (2010 a 2020). Contudo, de acordo com dados da Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente (SEUMA) de Sobral, a construção de novas moradias no período mencionado totalizou 4.142 unidades, estando essa produção focalizada em duas escalas: a dos grandes conjuntos, resultantes de investimentos federais no âmbito da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, inseridos na Sede urbana; e a produção em pequena escala de agrupamentos de unidades habitacionais em alguns bairros e nos distritos, implementados por meio de recursos oriundos do Tesouro Municipal, ou ainda de convênios com o Estado ou agências financiadoras.

Em comparativo ao que foi estipulado para o atendimento à demanda por novas unidades habitacionais, essa produção representou apenas 20%, aproximadamente, do valor numérico necessário. Essa lacuna deixada pelo histórico de implementação de políticas públicas a nível local evidencia a necessidade de se estruturar a aplicação da política de Habitação no Município, sobretudo ao considerar a tendência de consolidação e ampliação das áreas urbanas e do crescente incremento populacional, fomentado pelo seu desenvolvimento em ascensão.

HISTÓRICO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL EM SOBRAL

A trajetória da política habitacional no município de Sobral revela um processo gradual de desenvolvimento e institucionalização das ações voltadas ao setor, com mudanças significativas a partir do fim da década de 1990. Até 1997, as iniciativas na área habitacional

eram pontuais e caracterizadas por ações emergenciais, geralmente em resposta a períodos de chuvas intensas, como a doação de materiais de construção ou terrenos. Essas práticas, frequentemente marcadas por um caráter clientelista, não seguiam critérios claros e eram insuficientes para lidar com os desafios habitacionais do município (CANUTO, 2002). A ausência de uma política pública efetiva refletia-se em iniciativas isoladas, descontínuas e limitadas, tratando os beneficiários como "favorecidos" e não como cidadãos com direito à moradia digna.

Entre as décadas de 1950 e 1970, enquanto o município experienciava o primeiro ciclo do seu processo de industrialização, foram implementados os primeiros conjuntos habitacionais de iniciativa pública, em busca de atender ao contingente operário que se instalava na cidade junto às novas indústrias. Até o início dos anos 1970, apenas três iniciativas foram implementadas, inseridas em porções distintas da cidade, até então pouco povoadas. Apesar de serem intervenções de grande porte, essas iniciativas atendiam principalmente famílias com capacidade de pagamento, limitando o alcance às populações de baixa renda.

Ademais, a escolha dos terrenos para a alocação dos conjuntos populares evidenciava o viés segregador da política de habitação popular instaurada, uma vez que as áreas mencionadas eram caracterizadas, à época, por grandes vazios e um distanciamento da malha urbana então consolidada (ARAGÃO, 2014, p.27).

Na década seguinte, as iniciativas de efetivação de políticas públicas habitacionais permaneciam pontuais, sob a mesma lógica de construção de conjuntos em terrenos afastados. Foram três conjuntos erigidos na década de 1980, sendo dois deles de iniciativa do governo do Estado, um para atendimento a servidores públicos e outro destinado à habitação popular. O conjunto municipal, construído em 1983, teve suas 50 unidades residenciais distribuídas entre cabos eleitorais do então prefeito, evidenciando uma prática em que a habitação era entendida enquanto moeda de troca política (ARAGÃO, 2014). À época, não se registrava um setor voltado à política habitacional na estrutura administrativa em Sobral, e os dados sobre a demanda local eram inexistentes (ibid).

A extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986 e o esvaziamento do setor de habitação a nível nacional, junto ao acelerado processo de expansão da população urbana, trouxe um novo paradigma para a política habitacional no município, que passou a promover loteamentos populares de iniciativa pública. Sobral inaugurou, assim, uma segunda fase de sua política de provimento habitacional, a partir da doação de terras a famílias de baixa renda, sem que houvesse adequada provisão de infraestrutura urbana para atender às novas moradias.

A ocupação dos novos loteamentos impulsionou o surgimento de bairros como o José Euclides, popularmente chamado de Terrenos Novos, e o Padre Palhano, cujas áreas hoje correspondem a Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Desde a sua fundação, caracterizam-se pela ausência de regulamentação fundiária e pelos baixos níveis de habitabilidade e de acesso aos serviços urbanos.

Marcada pela abertura democrática do país e pelos avanços da nova Constituinte, como a inclusão de um capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, a década de 1990 trouxe a Sobral os primeiros estudos para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), consolidado posteriormente em 2000. Foi nesse contexto que Cid Ferreira Gomes assumiu a prefeitura municipal em 1997, criando, no primeiro ano de gestão, a Gerência de Habitação, setor responsável pela coordenação, planejamento e implementação da política habitacional no município, integrada à então Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDUMA).

Nesse período, a habitação passou a ser gerida como parte de uma política pública mais ampla e estruturada, com a instauração do Programa Municipal de Habitação Popular, que tinha o objetivo de redução do déficit habitacional e promoção de melhorias em áreas de baixa habitabilidade, especialmente setores de risco e áreas degradadas. Este importante marco institucional veio acompanhado da criação do Fundo Municipal de Apoio à Habitação Popular - FUMHAB, e do Conselho Municipal de Habitação, responsável pelo gerenciamento do Fundo, por meio da Lei Municipal nº 237, de 13 de outubro de 1999.

O Programa Municipal de Habitação Popular incluía a execução de projetos de construção de novas unidades com provisão de infraestrutura, a urbanização de assentamentos precários e a realização de projetos de melhorias habitacionais voltados à população de baixa renda. Inserido no bojo das discussões sobre o desenvolvimento urbano de Sobral, considerando a então vigente elaboração do PDDU, o Programa trazia princípios como a cooperação entre as diferentes instâncias de governo, instituições e setores da sociedade civil, o fomento a espaços de participação e co-gestão e a intersectorialidade das ações (CANUTO, 2013).

Foi no âmbito do Programa que se delinearão as primeiras iniciativas de assistência técnica para Habitação de Interesse Social no município, com a implantação do Programa de Apoio à Autoconstrução (PAAC) em parceria com o Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH PERIFERIA) e associações comunitárias, e do Projeto de Melhorias Sanitárias Domiciliares (PASS). Ambas as iniciativas visavam à promoção de melhorias habitacionais na moradia de origem dos beneficiários, com acompanhamento técnico pela equipe municipal e subsídio à construção.

O desenvolvimento do Plano Diretor Participativo, em 2008, trouxe entre suas diretrizes indicativos para a elaboração de um Plano de Habitação e para o fortalecimento de programas habitacionais no município. Assim, em 2010, foi iniciada a construção do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Sobral, consolidado em 2012. O Plano, que incluía a produção de um diagnóstico do setor habitacional e ações estratégicas para resolver as problemáticas encontradas, foi outro grande marco para a política de habitação local.

Nos anos subsequentes, Sobral passou por transformações importantes caracterizadas por avanços pontuais, mas também por períodos de estagnação do setor de habitação. A implementação do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) no município, com destaque para o Residencial Nova Caiçara, com 3.364 unidades entregues entre 2014 e 2016, marcou

o auge da produção habitacional local. Contudo, após a entrega do Residencial, o setor enfrentou retração, culminando na transferência da pasta da Habitação para a Secretaria de Direitos Humanos e da Assistência Social em 2017, primeiro ano da gestão do prefeito Ivo Ferreira Gomes. Essa mudança simbolizou uma significativa redução de prioridade do setor habitacional, que passou a um enfoque mais assistencialista.

Somente em 2022, com a reintegração da pasta da Habitação às do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, houve uma reabertura para o planejamento de novas políticas habitacionais. Entre 2022 e 2024, as ações foram restritas por fatores como insuficiência de recursos municipais, ausência de programas estaduais e federais, e baixo investimento político. Nesse período, foi construído apenas um conjunto de pequeno porte, com 57 unidades, e mantidos programas de reconstrução de moradias precárias.

CONTEXTO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A FORMULAÇÃO DO PROJETO DO JORDÃO

Em 2022, deu-se início ao processo de concepção do projeto Jordão, em um momento em que a Coordenadoria de Habitação e Regularização Fundiária (COHAB) passou a desempenhar novas funções dentro da gestão municipal. Essa fase ocorreu no segundo mandato do prefeito Ivo Gomes (2017-2024), cuja primeira gestão (2017-2020) já havia promovido mudanças significativas no cenário institucional. Neste tópico abordaremos o contexto institucional e político para compreender como um problema e uma proposta de solução criou a janela de oportunidade (Kingdon, 1995 apud Nascimento Neto et al., 2015) para que o projeto do Jordão fosse idealizado e implementado.

Na primeira gestão de Ivo Gomes, a COHAB estava vinculada à então Secretaria de Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social (SEDHAS). Nessa época, a coordenação era majoritariamente composta por profissionais da área social, liderados por uma assistente social. A ausência de políticas habitacionais estaduais consistentes, combinada com a descontinuidade de programas federais, como o Programa Minha Casa Minha Vida, levou Sobral a depender de iniciativas locais para atender à demanda habitacional. Assim, durante a primeira gestão, a atuação da COHAB concentrou-se na continuidade de convênios antigos com recursos federais, na condução de pequenos projetos de construção de novas unidades ou reconstrução de casas de taipa com recursos municipais e de convênios estaduais, além da gestão do Programa de Locação Social, criado em 2017.

Em paralelo, a primeira gestão (2017-2020) priorizou ações de organização territorial, lideradas pela então Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, com o objetivo de viabilizar projetos urbanos de maior escala. Entre as iniciativas destacaram-se a redução do perímetro urbano e a definição de um novo zoneamento, regulamentados por leis complementares em 2017 e 2018, além da captação de um empréstimo de 50 milhões de dólares junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), destinado principalmente a projetos de infraestrutura e saneamento básico.

Com a transição para o segundo mandato, a pasta de Habitação foi transferida para a atual Secretaria de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente (SEUMA) em 2022, com diretrizes que enfatizavam o desenvolvimento de projetos habitacionais liderados pelo município. Essa mudança resultou na reestruturação da COHAB, que passou a contar com cinco células: Planejamento Habitacional, Projetos Habitacionais, Regularização Fundiária, e duas células de Acompanhamento Social – uma voltada para habitação e outra para regularização fundiária. Apesar disso, o número de profissionais na equipe técnica da COHAB permaneceu pequeno em relação à demanda, limitando a implementação de ações mais abrangentes.

Na nova composição da COHAB era possível identificar dois perfis principais de profissionais: um grupo experiente, com formações diversas e atuação consolidada em projetos sociais e de habitação no município; e um grupo de jovens arquitetos urbanistas, muitos de fora de Sobral, em sua primeira experiência na gestão pública, assumindo os papéis de coordenação e algumas gerências. Esses arquitetos traziam uma perspectiva crítica do planejamento urbano, fundamentada em experiências acadêmicas e práticas em instituições como a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a residência em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade da UFBA.

Certo entusiasmo pela implementação de novas iniciativas foi recebido positivamente pela secretária da SEUMA, também arquiteta urbanista formada pela UFC, com vasta experiência em planejamento urbano na gestão pública à frente da secretaria desde 2017. No entanto, a política habitacional não era uma prioridade explícita na visão estratégica da administração municipal, o que manteve a habitação no status de coordenadoria, diferentemente de outros momentos em que ocupava o status de secretaria. Ainda assim, o contexto permitiu que iniciativas como o projeto Jordão encontrassem espaço, demonstrando como janelas de oportunidade podem ser aproveitadas na política pública.

No contexto institucional, a COHAB iniciou esforços para estruturar e consolidar a política habitacional no município. Entre as ações destacaram-se a revisão da Política de Habitação e Regularização Fundiária, realizada em conjunto com a revisão do Plano Diretor, e a tentativa de atualizar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), embora essa última não tenha sido concluída. Essas atualizações introduziram normas específicas para Habitação de Interesse Social e diretrizes para regulamentar a Lei nº 11.888/2008 no âmbito municipal, assegurando o direito à assistência técnica pública e gratuita para a população de baixa renda.

Com o objetivo de fortalecer os instrumentos institucionais essenciais para a política habitacional, esforços também foram direcionados ao Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). O CMHIS, instituído por decreto municipal, era um conselho paritário composto por seis representantes. No âmbito do poder público, contava com representantes da SEUMA, da SEDHAS e da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA). No setor da sociedade civil, os assentos eram ocupados pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seção Sobral. A última vaga foi, por um período significativo,

ocupada pelo Centro de Promoção Humana Padre Ibiapina (CEPROHPI), que deixou o conselho entre o final de 2021 e o início de 2022.

O CMHIS enfrentava desafios significativos relacionados à limitada articulação social no município, agravados por episódios que enfraqueceram sua legitimidade e atuação. Em 2022, com a transferência da COHAB da SEDHAS para a SEUMA, novos esforços foram impulsionados para revitalizar o CMHIS e atrair organizações sociais para preencher a vaga disponível. Apesar dessas iniciativas, os desafios de articulação persistiram, e a vaga permaneceu desocupada. No final de 2023, a revisão do Plano Diretor levou à dissolução do CMHIS, que foi substituído pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, com uma estrutura mais abrangente. Antes de sua dissolução, o CMHIS desempenhou um papel formal importante, aprovando o projeto Jordão, autorizando o uso dos recursos do FMHIS e acompanhando o andamento do processo em reuniões ordinárias.

O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), criado para financiar iniciativas habitacionais, enfrentava limitações financeiras. Com saldo em torno de R\$ 300.000,00, sua utilização para projetos habitacionais era restrita, considerando que a maioria das iniciativas no setor demanda recursos significativamente maiores. O FMHIS era alimentado principalmente por multas decorrentes de fiscalização urbana e destinado, em grande parte, à manutenção do Programa de Locação Social, que consumia até cerca de 10% do seu saldo por mês. Embora a entrada e saída de recursos frequentemente resultassem em um saldo mensal próximo de zero, a arrecadação superava ligeiramente os gastos, permitindo a acumulação gradual de um pequeno excedente ao longo do tempo.

Cabe destacar que o uso do FMHIS para o pagamento do aluguel social ocorria apenas em períodos de maior arrocho financeiro, quando a gestão entendia que não poderia pagar o benefício com recursos do Tesouro Municipal. Além disso, o fundo foi utilizado em algumas poucas ocasiões para custear pequenos aditivos necessários ao desenvolvimento de outros projetos habitacionais concomitantes. Essas aplicações foram pontuais, como o financiamento do projeto Jordão, reforçando a percepção de que a realização de iniciativas maiores dependia de articulações externas e de fontes adicionais de recursos para viabilizar uma política habitacional mais ampla.

Esse cenário permitiu que os técnicos da COHAB atuassem como os principais empreendedores políticos do projeto Jordão. O projeto executivo apresentava um custo por unidade habitacional inferior ao das novas construções que vinham sendo realizadas pelo município, o que serviu como um forte argumento técnico para justificar sua implementação perante a gestão municipal. Com isso, o projeto encontrou respaldo por sua adequação às possibilidades do FMHIS, sendo viável como um projeto de pequeno porte que demandava recursos limitados de um fundo pouco visado pela gestão.

No âmbito político, o projeto se beneficiou de uma conjuntura local relativamente favorável. Apesar de a habitação não ser uma prioridade explícita da gestão, a ausência de tensões políticas significativas criou um ambiente em que os técnicos da COHAB puderam assumir o

protagonismo como empreendedores de políticas (Kingdon, 1995 *apud* Nascimento Neto et al., 2015). A SEUMA, liderada por uma gestão comprometida com os princípios do planejamento urbano, ofereceu suporte ao projeto. No entanto, a execução foi prejudicada pela lentidão administrativa e pela limitada priorização da habitação na agenda municipal.

Por outro lado, essa baixa prioridade trouxe desafios significativos. A morosidade no processo de aprovação da licitação para o projeto gerou desgaste na relação entre os técnicos da COHAB e as famílias beneficiárias. Inicialmente receptivas, as famílias passaram a demonstrar descrença quanto à concretização da iniciativa, o que afetou a confiança no processo.

A falta de prioridade política também impactou negativamente a articulação com outros órgãos municipais que poderiam ter contribuído para tornar o projeto mais completo e exitoso. Sem uma determinação explícita do prefeito para priorizar o envolvimento desses órgãos, especialmente os vinculados à assistência social e à geração de trabalho e renda, suas equipes acabaram absorvidas por outras demandas, não dedicando a atenção necessária ao projeto. Assim, a condução do processo ficou majoritariamente nas mãos da equipe técnica da COHAB.

PROJETO JORDÃO: ARTICULAÇÕES INTERNAS, ELABORAÇÃO DO PROJETO ARQUITETÔNICO, PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO COM AS FAMÍLIAS E CONDUÇÃO DA OBRA

No início de 2022, a Secretaria de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente (SEUMA), por meio da Coordenadoria de Fiscalização (COFIS), recebeu uma denúncia sobre reformas irregulares realizadas em um edifício público ocupado. Ao verificar a situação, a COFIS visitou o local para interromper as obras e acionou a COHAB ao identificar que havia uma demanda concreta de moradia no local. Em 24 de fevereiro de 2022, a equipe social da COHAB realizou a primeira visita ao edifício, onde cinco famílias residiam nas antigas salas de aula de um anexo da Escola José Inácio Gomes (Figuras 1 e 2).

O prédio apresentava um estado de conservação moderado, sem acesso individualizado a serviços de água e energia elétrica, o que forçava as famílias a depender da solidariedade dos vizinhos para suprir essas necessidades básicas. As famílias, compostas por núcleos distintos, compartilhavam vínculos de parentesco e uma relação consolidada com o território, visto que já residiam no local há cerca de cinco anos. Apesar das dificuldades, manifestaram o desejo de permanecer no local, solicitando à prefeitura melhorias como a regularização de serviços básicos e intervenções estruturais. A maioria das famílias estava desempregada, com uma renda mensal média de 620 reais por família, proveniente principalmente de auxílios governamentais.

Reconhecendo a relevância da demanda, a COHAB iniciou um diálogo com a Secretaria de Educação, então responsável pelo imóvel, que confirmou a desnecessidade do prédio para suas atividades. A partir desse momento, foi elaborado um estudo preliminar para transformar o espaço em habitação social, utilizando-o como base para articular a viabilização do projeto junto à prefeitura e ao Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.

Em junho de 2022, a proposta de reforma foi apresentada pela primeira vez ao Conselho, com o objetivo de viabilizar a utilização de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Paralelamente, a equipe da COHAB continuou trabalhando em conjunto com as famílias na formulação de um projeto definitivo. Essa etapa evidenciou a importância do alinhamento técnico e político no âmbito da elaboração desse projeto habitacional, configurando uma “janela de oportunidade” (Kingdon, 1995 apud Nascimento Neto et al., 2015) que permitiu a tomada de decisões favoráveis à continuidade do projeto.

Figura 1: Foto de visita realizada pelos técnicos da COHAB à ocupação (fachada).



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral (2022).

Figura 2: Foto de visita realizada pelos técnicos da COHAB à ocupação (fundos).



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral (2022).

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PROJETO

Os técnicos da COHAB orientaram sua atuação com base na Lei nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda o direito à assistência técnica pública e gratuita para projetos e construção de habitações de interesse social. Essa legislação reforça a importância de oferecer suporte técnico especializado para garantir moradias dignas, seguras e funcionais, alinhadas às necessidades das famílias beneficiadas. A adoção dessa abordagem técnica permitiu o alinhamento das soluções habitacionais às demandas das famílias, demonstrando o compromisso da secretaria com a melhoria das condições de moradia. Contudo, a dinâmica do serviço público e o número reduzido de profissionais na COHAB representaram desafios significativos ao processo participativo.

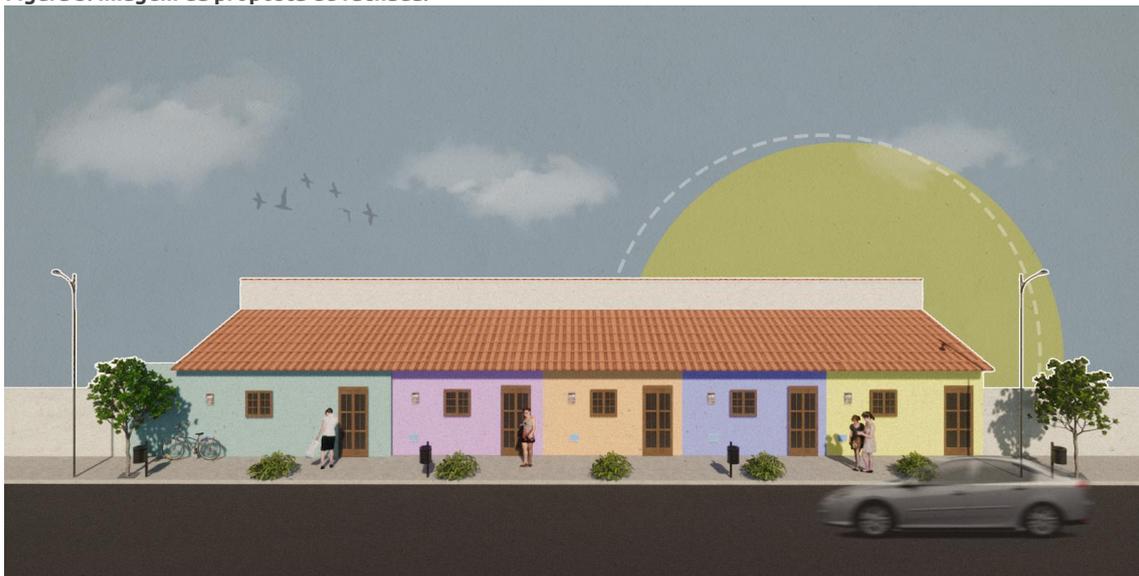
A elaboração do projeto teve início em março de 2022, com visitas realizadas por técnicos da Célula de Projetos Habitacionais e da Célula de Acompanhamento Social da Habitação. Essas visitas iniciais visavam tanto ao levantamento das condições do edifício quanto à compreensão das demandas das famílias. O edifício térreo, com estrutura de alvenaria de tijolo maciço estrutural e pé-direito alto, originalmente contava com cinco salas, uma delas utilizada como refeitório da escola. Durante a visita, constatou-se que as famílias, com o intuito de individualizar as salas e transformá-las em unidades habitacionais, realizaram o fechamento das antigas aberturas que interligavam as salas. Além disso, iniciaram obras de ampliação da parte frontal da edificação e a construção de banheiros improvisados, uma vez que o distrito ainda não contava com saneamento básico. A localização do edifício, em um lote amplo, possibilita futuras ampliações das unidades habitacionais pelas famílias.

A partir dessa visita, que permitiu identificar as potencialidades e fragilidades do edifício, bem como a composição familiar de cada núcleo, foram desenvolvidas duas propostas de planta

baixa para a reforma do edifício, buscando a setorização funcional e o aproveitamento da estrutura existente. No entanto, devido à necessidade de atender outros projetos e à urgência imposta pelo calendário político da prefeitura, não foi possível implementar um processo participativo satisfatório no desenvolvimento dessas duas propostas. Ainda assim, a equipe buscou apresentar mais de uma proposta a fim de discutir com as famílias se as alternativas apresentadas atendiam às suas necessidades e expectativas.

Assim, em uma terceira visita, as propostas foram apresentadas às famílias, permitindo-lhes escolher a alternativa mais adequada. Ambas previam a ampliação das unidades habitacionais até o limite da calçada e a demolição dos banheiros existentes para a construção de novas instalações sanitárias. As quatro primeiras unidades, com áreas aproximadas de 35 m², apresentavam duas opções de layout: a primeira com sala integrada à cozinha, quarto e banheiro ao fundo; e a segunda, com sala de estar, quarto e cozinha ao fundo com banheiro. Todas as famílias optaram pela primeira alternativa. Já para a última unidade, de 55 m² e destinada à maior família, foi proposta uma configuração com sala de estar, sala de jantar integrada à cozinha, três quartos e banheiro (Figuras 3 e 4).

Figura 3: Imagem da proposta de fachada.



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral (2022).

Figura 4: Planta humanizada da proposta de layout.



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral (2022).

Além disso, durante essa visita, também se discutiu a sustentabilidade e o uso do terreno remanescente, com o objetivo de formular não apenas o projeto de reforma, mas também um plano de acompanhamento social. Este visava desenvolver atividades com as famílias durante a execução da obra, reforçando a ideia de que moradia vai além da estrutura física da casa, englobando sua relação com o ambiente urbano e natural. Essa abordagem buscava promover a participação comunitária em diferentes aspectos do projeto, entendendo que a necessidade de acelerar a elaboração do projeto executivo para obter orçamento, era extremamente necessário para garantir a aprovação da elaboração da licitação por instâncias superiores.

Após a escolha das famílias, deu-se início a elaboração do projeto executivo. Antes de sua execução, uma vistoria com um engenheiro estrutural da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) avaliou a viabilidade do projeto. Durante essa vistoria, definiu-se que a ampliação da parte frontal exigiria reforço estrutural com execução de fundações específicas, enquanto a parte posterior, destinada aos banheiros, deveria contar com vigas e pilares para sustentação da caixa d'água. Apesar desses reforços, o projeto buscou respeitar a configuração da edificação, em busca de minimizar a quantidade de construções e demolições e garantir a sustentabilidade do projeto.

O orçamento final foi estipulado em R\$ 298.839,38, equivalente a R\$ 59.767,87 por unidade habitacional, a finalização do orçamento permitiu à equipe avançar para o processo licitatório. Essa etapa, marcada pela complexidade administrativa e pela necessidade de articulação interna, representou um ponto de transição crucial para a viabilização da obra.

PROCESSO DE ARTICULAÇÃO INTERNA: DO PROJETO À OBRA

Com a aprovação do projeto e do orçamento, iniciou-se o processo licitatório. Entre a finalização do projeto, a elaboração e publicação do edital, transcorreram sete meses, resultado de entraves burocráticos e da priorização de outros projetos pela administração pública. O edital foi publicado apenas em maio de 2023, e até o processo de homologação da empresa vencedora levou mais cinco meses.

Cinco empresas enviaram propostas para essa licitação, mas entre os pareceres técnicos e os pedidos de correção das propostas para as devidas adequações exigidas no edital, apenas uma empresa restou ao final do processo, sendo inclusive a que apresentou o maior valor total. Dessa maneira, o projeto orçado inicialmente em R\$ 298.839,38 foi aprovado com um orçamento de R\$ 235.097,88, uma redução de R\$ 63.741,50, o que resultou em um valor de aproximadamente R\$ 48.000,00 por unidade habitacional.

Durante esse período, técnicos da COHAB foram frequentemente acionados para dialogar com as famílias, que enfrentavam expectativas frustradas e deterioração contínua do imóvel, incluindo goteiras, infestação de cupins e riscos estruturais. Essa situação evidenciou como a lentidão administrativa afeta diretamente os beneficiários de projetos habitacionais, sobretudo em contextos de vulnerabilidade.

O intervalo de um ano entre a conclusão do projeto e o início efetivo das obras reflete não apenas as dificuldades burocráticas, mas também a falta de prioridade dada a projetos de menor escala em relação a iniciativas de maior impacto político. Isso reforça a necessidade de repensar os processos administrativos e os critérios de alocação de recursos em políticas habitacionais.

PROCESSO DE CONDUÇÃO DA OBRA

A realização de obras de reforma habitacional exige um planejamento adequado e a coordenação entre diferentes atores e agentes das políticas públicas e instituições responsáveis. No caso das reformas das unidades habitacionais, o processo de desocupação da área e a inclusão das famílias no Programa de Locação Social foram etapas essenciais para garantir que as famílias pudessem aguardar as obras em condições seguras e dignas. No entanto, ao longo da execução, surgiram desafios relacionados à gestão do contrato, à fiscalização e à participação da comunidade na figura dos beneficiários, que precisavam ser abordados para garantir o andamento satisfatório do projeto.

Antes do início das reformas, foi necessário desocupar a área, o que exigiu uma articulação eficaz entre as políticas habitacionais para garantir que as famílias afetadas fossem inseridas no Programa de Locação Social. Para uma família de 12 pessoas, foi possível organizar a concessão de três benefícios do programa para as cinco famílias envolvidas, permitindo que todas aguardassem as reformas de maneira segura.

Um dos desafios enfrentados durante a obra foi a gestão das relações entre os órgãos responsáveis. A SEUMA gerenciava o contrato e prestava assistência aos beneficiários, enquanto a SEINFRA ficava encarregada da fiscalização da obra. A coordenação entre as equipes, compostas por profissionais de diferentes órgãos da Administração Pública, nem sempre foi simples, o que gerou algumas divergências. Para resolver essas questões, estabeleceu-se uma estratégia de comunicação mais eficaz, que envolvia a comunicação de todas as alterações propostas pela fiscalização da SEINFRA aos gestores do contrato na SEUMA. Além disso, sempre que possível, as decisões foram tomadas de forma conjunta, o que facilitou o entendimento e a colaboração entre as equipes. Com essa abordagem, foi possível melhorar a comunicação entre os profissionais da SEUMA e SEINFRA, o que contribuiu para uma gestão mais fluida e sem contratempos.

A fiscalização da obra, conduzida pela SEINFRA, foi além das medições habituais. Embora, conforme Brandão, Silva e Pimentel (2008, p. 45), as medições tenham como principal objetivo monitorar o progresso físico da obra, assegurando o cumprimento dos prazos estabelecidos e aferindo com precisão os quantitativos dos serviços executados no período, elas também desempenham um papel essencial como documentação comprobatória da liquidação da despesa. Nesse contexto, atestam que os serviços foram realizados em conformidade com as especificações do projeto, garantindo qualidade e quantidade adequadas para habilitar os pagamentos à contratada. Além desse aspecto, a fiscalização da SEINFRA assumiu uma função estratégica nas decisões técnicas do projeto, incluindo a análise e aprovação de aditivos contratuais, como alterações no escopo da obra e ajustes de custos ou prazos em razão de imprevistos.

Ao longo da execução, foram realizados quatro aditivos contratuais. O primeiro envolveu um reajuste de valor, no montante de R\$ 56.369,14. O segundo aditivo estendeu o prazo da obra por mais 60 dias, prorrogando também a vigência do contrato. O terceiro aditivo, igualmente relacionado a prazo, ampliou a execução da obra em mais 60 dias. Finalmente, o quarto aditivo consistiu em um ajuste de valor, no montante de R\$ 5.926,01. Essas alterações contratuais foram imprescindíveis para atender às demandas imprevistas e assegurar que o projeto fosse concluído dentro das condições estabelecidas.

Além disso, foi importante estabelecer um bom relacionamento com os trabalhadores da construção civil e os contratados. Isso ajudou a resolver problemas de maneira prática, dentro das responsabilidades de cada parte envolvida. Os gestores também elaboraram relatórios fotográficos e descritivos, que registravam as atividades realizadas e comparavam o andamento da obra com o cronograma estabelecido. Esses relatórios serviram para monitorar o progresso físico e financeiro da obra e para documentar as mudanças realizadas no projeto.

A participação dos beneficiários da reforma também teve um papel relevante, pois muitos expressaram preocupações ou dúvidas sobre o andamento das obras. Embora a fiscalização externa tenha sido importante para garantir a transparência, em alguns momentos geraram

confusão, pois nem todos compreendiam as etapas do processo. A equipe de Acompanhamento Social teve a função de esclarecer essas dúvidas, tranquilizando os beneficiários sobre os prazos e a execução do projeto.

A execução das obras de requalificação habitacional (Figuras 5 e 6) foi marcada por desafios que foram superados por meio de uma gestão integrada e de uma comunicação eficaz entre as equipes envolvidas. A articulação das políticas habitacionais foi essencial para garantir que as famílias aguardassem as reformas de forma adequada e segura. A gestão das relações institucionais, a fiscalização contínua e o acompanhamento das decisões técnicas, incluindo medições e aditivos contratuais, permitiram que a obra seguisse conforme o planejamento. A melhoria da comunicação entre a SEUMA e a SEINFRA, especialmente por meio da colaboração nas alterações e decisões conjuntas, foi um fator-chave para o sucesso do projeto. A participação da comunidade, apesar de ocasionar algumas dificuldades, foi um elemento importante para manter a transparência e a confiança no processo. No final, o projeto contribuiu para a melhoria das condições habitacionais, demonstrando a importância de uma coordenação eficiente e de um trabalho integrado entre as partes envolvidas.

Figura 5: Registros da obra (ampliação da parte frontal).



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral (2024).

Figura 6: Registros da obra (emboço e reboco da parte frontal).



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral (2024).

DIFERENÇA ENTRE PROJETO E CONSTRUÇÃO

A análise de mudanças e adaptações feitas durante a execução de uma obra é essencial para entender as diferenças entre o projeto original e o resultado final. No caso da obra em questão, diversas alterações foram necessárias para adequar o projeto à realidade do terreno e às condições técnicas que surgiram ao longo do processo de construção. Tais modificações envolvem desde ajustes estruturais e de layout até mudanças no sistema hidrossanitário e nas especificações de alguns ambientes.

Logo no início da obra, verificou-se que o projeto estrutural apresenta incompatibilidades com o projeto arquitetônico. Um dos principais problemas envolveu a estrutura posterior destinada aos banheiros, que deveria contar com vigas e pilares para suportar a caixa d'água. A necessidade de escavações para fundações exigiu a demolição de paredes não previstas inicialmente, e, posteriormente, foi identificada outra demolição indispensável: quatro paredes que possuíam vigas e pilares em treliça. Essas estruturas não atendiam aos critérios de segurança e eficiência estipulados pela NBR 6118, sendo substituídas por alternativas adequadas.

Outra desconformidade surgiu durante a etapa de vedações. O terreno, que apresentava um declive não identificado previamente, causou divergências nas alturas de portas e janelas. Para manter a unidade visual do projeto e respeitar a sua linguagem arquitetônica, definiu-se que as janelas manteriam a mesma altura de peitoril, enquanto as portas seguiram o desnível natural do terreno. No entanto, as alturas das janelas foram executadas de forma equivocada,

resultando em peitoris irregulares entre as unidades habitacionais, gerando transtornos e comprometendo o padrão estabelecido (Figura 7).

No que diz respeito ao saneamento, o projeto inicial previa uma fossa séptica dimensionada para atender às cinco unidades habitacionais, já que, à época de sua elaboração, a Sede do Distrito de Jordão não contava com esgotamento sanitário. Com a implementação desse sistema por meio dos investimentos públicos do Programa de Desenvolvimento Socioambiental de Sobral (PRODESOL), no distrito antes da reforma, foi necessário atualizar o projeto hidrossanitário, adequando-o à ligação intradomiciliar ao sistema público (Figura 8).

Outro ponto relevante foi a demolição completa do piso em concreto queimado existente. Embora o projeto original previsse apenas intervenções pontuais para a instalação de paredes, constatou-se que essa abordagem causaria fissuras no piso, levando à decisão de refazê-lo integralmente. Além disso, as paredes dos quartos foram construídas até a cobertura, contrariando o projeto original que previa meias-paredes, comprometendo a ventilação e a insolação indireta nesses ambientes. Essa modificação afeta diretamente a qualidade dos ambientes, prejudicando o conforto dos moradores.

Por fim, inicialmente o projeto arquitetônico contemplava um espaço destinado à lavanderia apenas em uma das unidades, devido às necessidades de adequar o projeto ao orçamento vislumbrado pela equipe, mas durante a obra essa decisão foi questionada pelas famílias, assim a equipe atualizou o projeto e orçou os equipamentos necessários, como pias e torneiras, para a inclusão de lavanderias nas unidades habitacionais. Esse problema foi resolvido com a inclusão desses itens no quarto aditivo contratual, garantindo maior conforto e funcionalidade para as famílias beneficiadas.

As mudanças realizadas durante a execução da obra evidenciam a importância de um acompanhamento técnico minucioso para identificar e corrigir incompatibilidades e erros de execução. Apesar dos desafios, as adaptações feitas foram fundamentais para assegurar a segurança estrutural, funcionalidade e conforto das unidades habitacionais, além de atender às normas técnicas e às necessidades dos futuros moradores. Essa experiência reforça a necessidade de integrar planejamento e execução para evitar retrabalhos e garantir a qualidade final do projeto.

Figura 7: Fachada finalizada.



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral (2024).

Figura 8: Vista posterior da edificação finalizada.



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral (2024).

PROCEDIMENTOS INSTITUCIONAIS PARA A ENTREGA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Após a conclusão da obra de reforma do edifício, que totalizou seis meses de duração, a entrega oficial das unidades habitacionais às famílias beneficiárias ocorreu em outubro de 2024, por intermédio da Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente (SEUMA Sobral). Em um contexto pós-eleitoral, o ato de formalização da entrega seguiu o rito de assinatura dos termos de recebimento dos imóveis pelos seus titulares, sem o agendamento de cerimônia de maior projeção.

Além da obra de reforma para a transformação do edifício em habitação, ocorreram entre 2023 e 2024 as obras de implementação da rede coletora de esgoto em toda a sede urbana do distrito do Jordão, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Socioambiental de Sobral - PRODESOL. A execução das obras acarretou em algumas alterações projetuais, já que antes previa-se a instalação de fossa séptica como solução de esgotamento sanitário para as unidades. Com a implantação do saneamento, as vias receberam nova pavimentação em piso intertravado e as ligações intradomiciliares - para conectar cada unidade à rede - também foram realizadas. A conversão do edifício em HIS foi, portanto, acompanhada de provisão de infraestrutura, em um alinhamento entre políticas de habitação e de desenvolvimento urbano, possibilitando a essas famílias o acesso à moradia digna.

A regularização fundiária dos imóveis encontra-se, atualmente, em processo de instauração, de acordo com os preceitos da Lei Federal nº13.465/2017, que regulamenta os procedimentos para a REURB-S. O processo iniciou-se com a identificação da situação fundiária da área, a partir de pesquisa cartorária, onde constatou-se a ausência de proprietários matriculados na quadra de interesse. Desse modo, deverá encaminhar-se a publicação de Ato de Demarcação Urbanística, a fim de declarar o interesse público no objeto da regularização e habilitar o início da etapa de levantamento e cadastramento social dos ocupantes do núcleo. Com a finalização da etapa de cadastro social e elaboração das peças técnicas pertinentes ao processo, a concessão de direito real em favor dos titulares dos imóveis deverá se consolidar por meio do instrumento de Legitimação Fundiária, instruído na Lei da REURB.

O processo de regularização fundiária constitui etapa fundamental para a consolidação do projeto, ao buscar garantir a segurança jurídica da posse aos beneficiários e, dessa forma, promover a inclusão formal das famílias ao tecido urbano. Nesse sentido, a intervenção proposta assume um caráter global, buscando abranger as diferentes dimensões do direito social à moradia por meio de ações integradas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS, DESAFIOS E APRENDIZADOS

A experiência de conversão de edifício público em habitação de interesse social em Sobral, revelou-se um marco importante na busca de soluções habitacionais sustentáveis e economicamente viáveis para cidades médias. A iniciativa destacou o potencial da

requalificação de estruturas existentes, reduzindo a necessidade de investimentos em infraestrutura urbana, devido à localização do edifício, enquanto promoveu a permanência das famílias no território em que já possuíam vínculo.

Ao longo do desenvolvimento do projeto, a equipe buscou garantir de algum modo a participação das famílias, bem como fazer um projeto dentro dos recursos disponíveis e que garantisse a adaptação da edificação às necessidades da família, a fim de assegurar um direcionamento eficiente do investimento público. Apesar disso, o processo enfrentou uma série de desafios, principalmente devido à morosidade dos trâmites administrativos, que atrasaram a fase de licitação e, conseqüentemente, o início das obras.

A necessidade de celeridade na elaboração do projeto, associada à pequena equipe técnica e à limitação de recursos, foram desafios que acarretaram incompatibilidades entre o projeto inicial e sua execução. Durante a obra, foi necessário realizar uma série de revisões técnicas para adequar o projeto às condições reais de execução. No entanto, o acompanhamento próximo por parte da equipe técnica foi determinante para que as adaptações fossem feitas sem comprometer significativamente o orçamento original.

Apesar disso, o projeto reforça a importância de políticas públicas voltadas para habitação de interesse social, de modo a garantir o direito à moradia, por meio da promoção de uma ocupação mais sustentável e igualitária do espaço urbano, bem como a importância de articulação interna entre demandas de coordenadorias da mesma pasta na efetivação das políticas públicas. Em Sobral, a conversão desse edifício público em habitação é um marco na política habitacional da cidade, demonstrando que é possível garantir a permanência de famílias no seu local de origem, com habitação de qualidade, sem a necessidade de grandes investimentos em infraestrutura urbana.

Por fim, a experiência de Sobral, apesar dos desafios, representa um modelo promissor a ser seguido em outras cidades, principalmente de porte médio, em busca de políticas públicas habitacionais que se distanciam do modelo hegemônico de desenvolvimento urbano, em busca de um modelo mais inclusivo e sustentável, capaz de garantir o direito à cidade e à moradia a todos.

REFERÊNCIAS

ALVES, W. G. **Das experiências geográficas sobre o Planejamento Urbano à leitura dos Planos Diretores da cidade de Sobral-Ce.** SOBRAL, CE. 2022.

ANITELLI, F.; TRAMONTANO, M. **Abordagens incomuns na política habitacional brasileira: Reabilitação de edifícios ociosos e sua conversão em habitação de interesse social.** Cidades, Comunidades e Territórios, v. 32, p. 40-50, jun. 2016.

ARAGÃO, Francisco Edilson Ponte. **A estruturação urbana de Sobral na segunda metade do século XX: a cidade para além do arco formado pelo rio e ferrovia**. 2014. 180 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014

BRANDÃO, J. M. M.; SILVA, M. M. da; PIMENTEL, R. J. de M.. **A importância da atuação do controle interno dos municípios, na fase de execução das obras públicas**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2008. 139 p.

CANUTO, O. **PROGRAMA DE HABITAÇÃO POPULAR DE SOBRAL**. SANARE - Revista de Políticas Públicas, [S. l.], v. 2, n. 3, 2013. Disponível em: <https://sanare.emnuvens.com.br/sanare/article/view/72>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CARDOSO, F. S.; LOPES, J. M. de A. **Assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social: do discurso à construção da prática profissional**. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais. v. 24, E202210pt, 2022. doi <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202210pt>.

CONTE, C.H. **Cidades Médias: discutindo o tema Sociedade e Território**. Revista Sociedade & Território, Natal, V.25, N° 1, p.45-61. 2013.

DAMASCENO, B. C.; GOULART, J. O. **Habitação e espaço urbano em cidades médias: da favelização à produção habitacional pública**. Anais do XIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR. Blumenau, 2022.

DAMASCENO, B. C.; GOULART, J. O. **Política habitacional em cidades médias paulistas: entre o social e o mercado**. Risco - Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo, Universidade de São Paulo, v. 21, 2023.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)** – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, 2003.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HONDA, S. C. A. L.. **Política habitacional de baixa renda e a atuação do capital privado: o Programa de Arrendamento Residencial em Presidente Prudente (SP)**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 5(1), 107-117, 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo demográfico de 2022**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/sobral>>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>>

JESUS, P.; DENALDI, R. **Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo)**. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, 44(132), 67-87, 2018.

MARQUES, G. **O Programa Minha Casa Minha Vida e suas implicações na reestruturação das cidades médias e dos centros regionais: estudo de caso em Sobral, Ceará**. In: XVII ENANPUR, 2017, São Paulo.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antonio; HARDT, Carlos; SCHUSSEL, Zulma. **“Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira”**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, v. 49, n. 4, p. 847-868, jul./ago. 2015.

SCHEIDT, F. S. S.; SILVA, P. R.; SILVA, S. M. C. P.; HIROTA, E. H. **Consideração de requisitos ambientais em empreendimentos habitacionais de interesse social: um estudo de caso**. Ambiente Construído, 10(1), 91-106, 2010.

SCHWANZ, A. K., SILVA, G. F., TEIXEIRA, L. V., & SILVA, M. V. C. (2018). **A requalificação de edifícios ociosos para habitações de interesse social**.

SOBRAL. **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) - Diagnóstico Habitacional**. Sobral, CE, 2010.

SOBRAL. Lei Municipal nº 237 de 13 de outubro de 1999. **Dispõe sobre a criação do FUNDO MUNICIPAL DE APOIO À HABITAÇÃO POPULAR - FUMAHB e a constituição do CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO e dá outras providências, na forma que indica**. Sobral, 1999.

Disponível em

<https://camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma_lei/L0237199919991013001pdf22062015114405.pdf>

SPÓSITO, M. E. B. (org). **Cidades Médias: Espaços em Transição**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.

VARGAS, H. C.; CASTILHO, A. L. H. de (Orgs.). **Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. Barueri, SP: Manole, 2000.

WHITACKER, A. M. **Inovações tecnológicas. Mudanças nos Padrões Locacionais e na configuração da centralidade em cidades médias**. Scripta Nova. Revista eletrônica de geografia y ciências sociales. N° 11, p. 23, Barcelona, 2007.