

GENTRIFICAÇÃO COMO FENÔMENO GLOBAL :

pode a regularização fundiária garantir a segurança de posse das famílias do Pirambu?

MARINA GUERRA DIÓGENES

Foto de capa: Celina Guerra Diógenes

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO
TRABALHO FINAL DE GRADUAÇÃO

GENTRIFICAÇÃO COMO FENÔMENO GLOBAL:

pode a regularização fundiária garantir a segurança de posse das famílias do Pirambu?

por MARINA GUERRA DIÓGENES

sob orientação da
PROFA. DRA. CLARISSA FIGUEIREDO SAMPAIO FREITAS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

D622g Diogenes, Marina Guerra.
Gentrificação como fenômeno global : pode a regularização fundiária garantir a segurança de posse das famílias do Pirambu? / Marina Guerra Diogenes. – 2019.
156 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Curso de Arquitetura e Urbanismo, Fortaleza, 2019.
Orientação: Profa. Dra. Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas.

1. Gentrificação. 2. Fenômeno Global. 3. Urbanismo. 4. Pirambu. 5. Regularização Fundiária. I. Título.
CDD 720

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO
TRABALHO FINAL DE GRADUAÇÃO

MARINA GUERRA DIÓGENES

GENTRIFICAÇÃO COMO FENÔMENO GLOBAL:

pode a regularização fundiária garantir a segurança de posse das famílias do Pirambu?

banca examinadora

_____
PROFA. DRA. CLARISSA FIGUEIREDO SAMPAIO FREITAS
(orientadora)

_____
PROF. DR. LUÍS RENATO BEZERRA PEQUENO

_____
PROFA. ME. MARINA CAVALCANTE HISSA

fortaleza, 02 de julho de 2019

AGRADECIMENTOS

Quando eu entrei na faculdade, não imaginava o tanto que essa caminhada pela UFC e pela arquitetura e o urbanismo me moldaria com visões diferentes daquelas iniciais. E, ouso dizer, mais conscientes, igualitárias e reais. Nesse processo e nesse último ano, muitas pessoas foram essenciais e, como a minha mãe sempre disse que a gente tem que ser grata e o Mário me ensinou a não perder as oportunidades de falar, vou aproveitar aqui esse espaço e dizer meu muito obrigado de coração a algumas delas.

Primeiro, aos meus pais, Claudinha e Dadico, pelo suporte integral e amor incondicional. Por acreditarem, incentivarem e nunca terem colocado como impossíveis meus sonhos educacionais. Eu só consigo porque vocês são a base.

À minha irmã, Celina, pela parceria de vida, por também ter crescido comigo durante esse percurso, pelo olhar leve e carinhoso, pelos incentivos nas madrugadas e por todas as fotos boas desse trabalho.

À Clarissa, professora e pessoa fundamental desde o início da faculdade no despertar para, na indignação com e na permanência nas questões urbanas da cidade não vista. Obrigada pelo incentivo e parceira ao longo do curso e especialmente neste último ano. Sem você o caminho teria sido outro.

Aos professores e funcionários, que fizeram e fazem do DAUD um lugar de troca, inclusão e aprendizado de forma tão sincera. Em particular, ao professor Renato Pequeno, que sempre foi uma grande referência e inspiração de arquiteto e urbanista, por me dar a honra de participar da banca deste trabalho. E à professora Beatriz Diógenes, pela confiança em mim para projetos pesquisas e encorajamento em participações de eventos acadêmicos.

À Marina Hissa, por gentilmente ter aceitado o convite para compor a banca examinadora.

À oportunidade que me foi dada de fazer um intercâmbio com o apoio do governo brasileiro na França, pelo Ciência Sem Fronteiras. Lá fora, eu me questionei, aprendi sobre outras realidades e fiz amigos que, sem dúvida, são a minha maior conquista desse período. Em especial ao Mário, Inês, Tai, Débora e Camila, que, mesmo com a distância de um Brasil continental, se fazem presentes no cotidiano e me ajudam constantemente a manter a sanidade diante do contexto político atual do país.

Aos amigos desde o começo da faculdade, Camila, Andreia, Mariana, Laura, Carol, Sophia e Gabriel, pelos momentos e vitórias compartilhados, pela companhia e pelas noites viradas durante essa trajetória que não foi fácil, mas que valeu muito a pena. E também ao grupo do 2014.2 que acolheu os recém chegados do CsF com tanta abertura, dividindo todas as dores e delícias do curso durante os últimos três anos.

Ao Jean Carlos e ao Projeto Aspas, pelo apoio nas visitas de campo.

À Sarah Farias e à Ana Roldan pela disponibilidade e afinco em ajudar com os programas de modelagem volumétrica urbana.

Após esses seis anos e um processo enorme de aprendizado, me resta desejar e trabalhar por cidades socioespacialmente mais inclusivas e justas e politicamente mais tolerantes.

SUMÁRIO

11 INTRODUÇÃO

19 1. SOBRE GENTRIFICAÇÃO

35 2. EXPERIÊNCIAS DE GENTRIFICAÇÃO

51 3. MEDIDAS PARA AMENIZAR EFEITOS DA GENTRIFICAÇÃO

65 4. SOBRE O GRANDE PIRAMBU

89 5. GENTRIFICAÇÃO NO PIRAMBU?

6. O EXISTENTE E O PROVÁVEL 103

7. RESISTINDO À GENTRIFICAÇÃO 123

CONSIDERAÇÕES FINAIS 145

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 146

ANEXOS 152

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Com o neoliberalismo e por estar densamente conectada aos fluxos do capital global e local, a gentrificação está sendo colocada por vários estudiosos, e.g. Neil Smith (2002), como um fenômeno global, cada vez mais generalizado e não mais isolado ou restrito à países desenvolvidos. Entretanto, é importante perceber a enorme variedade de contextos e escalas nos quais a gentrificação aparece hoje, indo de Nova York e Londres, por exemplo, à Bogotá e Nigéria. Ocorrendo na Bay Area de San Francisco, com chegada das várias sedes de empresas tecnológicas trazendo um novo contigente de trabalhadores com poder aquisitivo mais alto para a região, e também em diversos centros brasileiros que estão recebendo investimentos em infraestrutura e atraindo a produção habitacional do mercado imobiliário de classe média e do turismo.

Embora seja bem específico e um dos processos urbanos socialmente mais injustos, o termo parece ter se banalizado com uma intensa utilização por parte de estudiosos, mídia, militantes e habitantes. Há a percepção de utilização do conceito como se fosse um sinônimo de "elitização" ou "enobrecimento" de uma área. Ele muitas vezes parece estar sendo usado sem um maior questionamento sobre seu real significado, sobre sua adequação às realidades físicas que está sendo usado para designar, ao processo que representa e a suas particularidades. Afinal, o que qualifica o processo socioeconômico e espacial de gentrificação e sua indiscutível complexidade teórica hoje? O que existe em comum nas diferentes situações de gentrificação ao redor do globo? Foi realizado o esforço de responder a esses questionamentos no presente trabalho.

Nessa perspectiva, busca-se também um aprofundamento sobre o tema do direito à cidade urbanizada vinculado à gentrificação. Entendendo que existe, de fato, uma segregação espacial urbana nesse sistema capitalista imobiliário mercadológico vigente hoje e, especialmente, foi possível observar essa exclusão no contexto brasileiro.

JUSTIFICATIVA

No Brasil, a gentrificação está notoriamente atrelada aos conceitos de moradia digna e direito à cidade, e o foco nesse estudo veio de um desejo de entender como funciona uma das dinâmicas urbanas mais excludentes, opressoras e injustas existentes hoje.

O trabalho visa identificar processos de gentrificação nas mais diferentes situações e, atrelado a isso, buscar estratégias de resistência a ele. Busca-se entender como e quando ele ocorre em Fortaleza, partindo de um estudo de experiências internacionais, Harlem (Nova York) e centro de Bogotá (Colômbia), e uma nacional, favelas cariocas após os megaeventos de 2014 e 2016, visando trazer o caráter global do processo e tentando entender quais medidas poderiam ser aplicadas para conter as consequências negativas desse processo.

Foi escolhida como área de estudo em Fortaleza a comunidade do Pirambu pelo interesse em averiguar a existência de gentrificação na localidade e os efeitos de dois Projetos, o Costa Oeste e o Vila do Mar. E partindo disso, entender como seria possível ir contra os fluxos de gentrificação existentes, se é que existiria algum.

OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo geral inicial avançar no conhecimento e desenvolvimento de medidas para amenizar processos de gentrificação e suas consequências em cidades de países em desenvolvimento. Especialmente em regiões de comunidades de baixa renda que sofrem pressão do mercado imobiliário por causa das suas terras com potencial de valorização.

Para um desenvolvimento consciente e plausível, alguns objetivos mais específicos foram elencados:

1. Realizar um estudo do estado da arte, buscando constituir um aparato teórico sobre a conceituação, aplicação do termo gentrificação e o processo em si.

2. Encontrar casos de gentrificação em contextos diversos que pudessem ajudar na escolha de medidas visando contê-lo.

3. Escolher a área de estudo em Fortaleza e averiguar a existência do processo no local.

4. Partindo disso, elencar mecanismos que poderiam ser utilizados para atenuar consequências negativas na região, de acordo com o seu contexto específico.

METODOLOGIA E ESTRUTURA

O trabalho escrito está dividido em sete capítulos, mas pode-se dizer que durante o desenvolvimento esses sete estiveram sob três etapas maiores.

A princípio, foi realizado um estudo sobre a conceituação do termo gentrificação, observando em que circunstância ele foi primeiro utilizado e como está sendo empregado hoje e em diferentes realidades. Esse é o capítulo 1. Outro ponto importante nesse primeiro momento foi a revisão de literatura acerca desse processo nos mais diferentes contextos. Assim, foram estudadas experiencias em três lugares diferentes, tentando traçar paralelos entre elas (capítulo 2) e medidas que podem ser utilizadas para atenuar a gentrificação (capítulo 3).

Num segundo momento, após entender essas relações, foi importante traçar um paralelo com contextos em Fortaleza, objetivando compreender a experiência da capital cearense a partir de exemplos externos (capítulos 4 e 5). Nessa perspectiva, a região do Grande Pirambu, área que sofre influência do Projeto Vila do Mar, traz questões relevantes e agregadoras para o trabalho. Com isso, foi feito um diagnóstico para ser averiguada a influência de gentrificação na região e para serem propostas medidas de zoneamentos e de alterações urbanas

que priorizem necessidades reais da população e tragam mecanismos para conter o processo.

Na última etapa é discorrido sobre a área de estudo específica escolhida dentro do Grande Pirambu (capitulo 6 e 7). É observado o contexto histórico do surgimento da comunidade, após são analisados o projetos Costa Oeste e Vila do Mar e, por fim, é levado em conta os aspectos considerados relevantes para a observação de um processo de gentrificação na região. Além disso, são modelados cenários urbanos tentando entender a tendência de desenvolvimento do ambiente e como isso poderia ser alterado.

1

SOBRE GENTRIFICAÇÃO

capítulo 1

SOBRE GENTRIFICAÇÃO

1.1. CONCEITUAÇÃO

Em 1964, Ruth Glass foi a primeira a conceituar o que é gentrificação, partindo da observação de processos de sucessão residencial e expulsão das populações operárias mais vulneráveis em bairros centrais e desvalorizados de Londres (GLASS 2010 [1964] apud SIQUEIRA 2014). O termo em português vem da palavra inglesa gentrification, que na definição dada por Glass consiste em um processo de saída de residentes pertencentes a uma classe proletária de determinada área, a qual passa por alguma alteração física, sendo substituídos por uma população de classe social mais alta.

De acordo com o Dicionário Americano de Oxford de 1980, gentrificação é a chegada de uma população de classe média em uma determinada região levando ao aumento do preço dos imóveis e, consequentemente, a expulsão de famílias que ali habitavam por um preço mais baixo e que não conseguem acompanhar os novos valores (SMITH, 1979). Smith enfatiza ainda o forte papel da produção capitalista de moradia e da obtenção de lucro, que se sobrepõem a demanda e a necessidade das classes mais baixas por habitação.

Embora já descrito há algumas décadas, com o advento do urbanismo neoliberal esse processo ganha força e se mostra cada vez mais presente em contextos urbanos de diferentes cidades, sendo até chamado por alguns estudiosos de inexorável, dada a conjuntura econômica global atual. Nela, a lógica de rentabilidade, financeirização e gestão privada de serviços coletivos prevalecem.

É possível observar alterações físicas, sociais, econômicas e culturais durante e após um processo de gentrificação. Também é durante esse período que ocorrem mudanças físicas e estruturais, por exemplo, dos tipos de serviços e comércios oferecidos, do custo da moradia ofertada e do caráter populacional dessas áreas. Outra característica importante é que, por ser decorrente de um

urbanismo neoliberal e financeiro, a gentrificação normalmente está relacionada a produção urbana e social guiada por agentes hegemônicos. Miraftab (2009) evidencia que existem grupos dentro da sociedade que alteram a lógica usual de planejamento para o seu privilégio. Podemos citar como alguns desses agentes hegemônicos: aqueles ligados ao mercado imobiliário e à indústria do turismo.

> "Neoliberalismo deveria ser entendido não apenas como um conjunto de políticas econômicas que extraem capital excedente, mas como uma rede de políticas, ideologias, valores e raciocínios que trabalham em conjunto para alcançar o poder hegemônico do capital." (BROWN 2003 apud MIRAFTAB 2009, p. 34)[1]

A ascensão do neoliberalismo no processo de urbanização e a gentrificação são questões estruturais do desenvolvimento das cidades, ou seja, encontram-se em diferentes realidades e países, não ficando limitados a uma determinada estrutura econômica ou de governo.

Partindo desse ponto de vista mais "onipresente", Smith (1979) dá destaque a teoria do rent gap, que de acordo com seus estudos foi experienciado em algum grau pela maior parte das cidades do mundo capitalista, como um modo de explicar o processo de gentrificação. O rent gap é a disparidade entre a renda da terra capitalizada no momento presente e o potencial futuro de renda da terra capitalizada (SMITH, 1979 e 2007). Assim, continua sendo ou passa a ser interessante para o capital investir na urbanização e nos imóveis dessas regiões para uma posterior venda, fazendo uso do lucro derivado do rent gap e expulsando a população de renda mais baixa que habitava o local.

Por exemplo, com a suburbanização das classes médias norte americanas, as áreas centrais de várias cidades passaram a ser ocupadas por uma população de classe mais baixa e, com o tempo, foram sendo deterioradas e desvalorizadas. Todavia, mesmo com a queda do valor desses imóveis, o potencial de

---

[1] Tradução livre feita pela autora. Texto original: "Neoliberalism should be understood as not simply a bundle of economic policies that extract surplus capital, but as a network of policies, ideologies, values and rationalities that work together to achieve capital's hegemonic power." (Brown 2003 apud Miraftab 2009, p. 34).

valorização dos centros para usos futuros era alto devido a boa localização. Isso também aconteceu, como retrata Siqueira (2019), em Barnsbury, um bairro residencial no norte de Londres que entrou em declínio ao ter sua classe média-alta mudando para os subúrbios após a Segunda Guerra Mundial. Assim, os preços dos imóveis diminuíram e tornaram-se uma opção para famílias de renda mais baixa, contudo, mais para o fim dos anos 1950, o potencial lucrativo da área voltou a ser visto como vantajoso e agentes gentrificadores investiram em estratégias imobiliárias para capitalizar esse bairro independente do uso que ele estava tendo e focando no potencial de lucro futuro.

Nessa perspectiva, também torna-se válido buscar entender quais são as particularidades de variados contextos, o que será um dos objetivos desse trabalho. Partindo da revisão do estado da arte e de estudos de caso nacional e internacionais, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, serão encontrados paralelos e medidas que podem ser adaptadas a realidade de Fortaleza.

Em contraponto a perspectiva econômica do urbanismo neoliberal, entende-se que o conceito de "direito à cidade" oferece uma visão mais ampla, indo além das condições de habitabilidade e dos benefícios físicos da urbanização e considerando também a apropriação e a participação nos processos de transformação da cidade como essenciais para um desenvolvimento socioeconômico inclusivo.

Além disso, moradia é um direito social assegurado no Art. 6º da Constituição Brasileira de 1988 e, dessa forma, deveria ser ofertada pelo poder público por um preço justo para a parcela da população que não está inserida no mercado. Contudo, no Brasil, nem o Estado, nem o mercado atendem a necessidade de moradia da classe trabalhadora (MARICATO, 2018).[2] Como evidencia Angotti (2017), o direito à habitação é um conceito mais abrangente, ou pelo menos deveria ser:

---

[2] Palestra em evento realizado no auditório da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), no dia 30/08/2018, organizado pelo Laboratório de Estudos em Habitação (LEHAB).

> "O direito a habitação é muito mais do que o direito ao teto e à casa. Inclui o direito a uma vida saudável e segura em uma comunidade com qualidade de vida, com serviços de água e saneamento, transporte, educação e espaços verdes. O direito à habitação requer uma sociedade que premia a liberdade individual e coletiva e que busca a igualdade social mais do que a acumulação de riquezas pessoais" (ANGOTTI, 2017, p. 31)

O que acontece, na prática, é a expulsão da população com menor poder aquisitivo de áreas valorizadas, centrais e com infraestrutura urbana e social em direção às periferias, mesmo havendo edificações subutilizadas e que poderiam ser reformadas para desempenhar um valor social e atender as necessidades desse público. Essas medidas estão atreladas à especulação imobiliária e à lógica de imóvel e moradia como investimento, ignorando a função social da propriedade. E assim são produzidas cidades fragmentadas pelo mercado financeiro com problemas relacionados ao direito à habitação e ao direito à cidade cada vez mais sérios. Podemos usar como exemplo, a subutilização de diversos imóveis em áreas mais caras e centrais visando a especulação imobiliária para serem vendidos e trazerem lucro aos seus proprietários.

Essa perspectiva pode ser observada no contexto de Fortaleza, por exemplo, no Centro, que é um bairro de grande fluxo comercial e oportunidades de emprego, mas também cheio de vazios urbanos que poderiam ser usados para abrigar a classe trabalhadora do lugar. Contudo, na realidade, os trabalhadores moram em áreas mais distantes, muitas vezes periféricas e sem infraestrutura, por não haver oferta habitacional no Centro na faixa preço dessas classes mais baixas.

É interessante perceber que também pode ocorrer a gentrificação por meio da acensão social e econômica da população moradora de uma determinada área — ou seja, sem remoções. O processo, nesse caso, pode ser considerado algo positivo e uma melhoria nas condições vida, porém tal fato é mais raro já que demanda um aumento do poder aquisitivo de toda a população de uma localidade. Outra possibilidade que pode também ser considerada benéfica é se,

por causa da gentrificação do local onde antes habitavam, os moradores removidos conseguirem ampliar suas rendas e melhorar de vida. Contudo é sempre válido o questionamento em relação as condições de infraestrutura do bairro para o qual essa população foi realocada. Este bairro recebe investimentos públicos? Recebe a mesma atenção que o bairro gentrificado? Normalmente, as repostas para essas perguntas são negativas.

Problematizando agora a vasta utilização do conceito de gentrificação, observa-se a aplicação do termo nas situações e nos contextos urbanos mais diversos ao redor do mundo, passando a incluir novas formas de substituição social em territórios urbanos como se o vocábulo fosse apenas um sinônimo de termos como: "remoção branca", "elitização" ou "enobrecimento". Observa-se também a falta de questionamento sobre a adequação do conceito às realidades físicas para as quais está sendo usado, dando origem a disputas teóricas e práticas sobre sua definição ao redor mundo.

Alguns dos usos apontados por Ribeiro (2018) para os quais o termo está sendo utilizado são relacionados a: uma gentrificação mais comercial, com a iniciativa de comerciantes em remodelar suas lojas visando atingir uma clientela com maior poder aquisitivo; e uma gentrificação fazendo uso da construção de novos imóveis habitacionais para classes média e alta em terrenos antes não usados para moradia, mas inseridos em uma região habitada por uma população de renda menor. Nesse último exemplo, a princípio, não há remoção haja vista que são construções novas, mas ele pode se desenvolver em remoção indireta por novos padrões de consumo e aumento do preço de serviços e produtos.

Contudo, mesmo que, de acordo com o senso comum, esses exemplos do parágrafo anterior sejam encarados como processos de gentrificação e exista atualmente uma certa defesa da ampliação do conceito e da relativização de alguns parâmetros, justificadas pela globalização do fenômeno, diversos autores e estudiosos se posicionam contra tal ampliação por não condizer com o conceito clássico de gentrificação.

Entende-se que, mesmo com a diversidade de contextos urbanos e a globalização do fenômeno, essa expansão do conceito deve ser encarada com

ponderação. É importante manter um núcleo fixo e características mínimas necessárias, com a finalidade de manter o discernimento em relação a quais processos de fato consistem em gentrificação e quais são alterações de uso, sob risco de transformação em uma categoria com significado raso e sem tanto aproveitamento. Em capítulos seguintes serão propostos alguns parâmetros, com base nas observações clássicas de Glass, que podem ser usados como mínimos para uma análise do fenômeno.

1.2. MORADIA COMO MERCADORIA

O desenvolvimento e o planejamento urbano são processos políticos que vem de uma luta antiga e permanente pelo controle e uso da terra, hoje solo urbano. No Brasil, desde o período colonial, ter terra ocupa uma posição central na sociedade e significa ter poder e riqueza. O poder politico e econômico e até social brasileiro sempre esteve relacionado a propriedade, como enfatiza Maricato (2017).

No final da década de 1990, a chegada e o aumento do capital especulativo em grandes cidades pelo mundo alimentou o boom da construção civil. E, embora houvesse a expectativa de que esse crescimento ajudasse a resolver os déficits habitacionais de grandes centros e as condições inadequadas de habitabilidade a que uma grande parcela da população precisava se submeter, acabou resultando em deslocamentos e remoções dessa população mais vulnerável em direção às periferias.

A segregação física é uma forte manifestação espacial-urbana da desigualdade existente na sociedade brasileira. Todavia, essa questão das remoções, da exclusão urbana em áreas centrais, do déficit habitacional e da disparidade socioeconômica é invisibilizada pela sociedade. Concordando com Maricato (2016) ao dizer que há um esforço para tal:

> "Existe um esforço muito grande que a nossa sociedade faz para esconder a dimensão da desigualdade urbana" (MARICATO, 2016)[3]

O capitalismo e o espaço urbano se relacionam intimamente. Nesse sistema econômico no qual as prioridades são a propriedade privada, o lucro e a acumulação de riquezas, se fazem necessários campos de investimento rentáveis que possam absorver o excedente desse capital. E um desses campos capaz de absorver e rentabilizar esse excedente é o urbano, haja vista a possibilidade de transformação e redesenvolvimento da cidade, fazendo uso da "destruição e reconstrução criativa" quase como um ciclo de absorção de excedentes e geração de novos lucros (RIBEIRO, 2017 e 2018). Entretanto, vale ressaltar que existe a atenção de onde investir na cidade, por exemplo, melhorias em regiões mais pobres tendem a trazer menos lucro aos investidores privados, mesmo que subsidiadas pelo poder público.

O capital transforma as dinâmicas e as realidades urbanas, impondo uma pressão constante ao setor imobiliário para encontrar novos mercados e ampliar os lucros. É nessa perspectiva que o padrão corporativo e neoliberal de produção das cidades leva o mercado imobiliário a buscar terrenos com infraestrutura, em áreas valorizadas e que ainda não tenham sido tomados por essa lógica do capital. Mesmo que muitas vezes eles já estejam ocupados por uma população de renda mais baixa. Sendo esse o caso, o poder financeiro entra no jogo urbano e político para uma mudança nas condições da área e no perfil dos seus moradores. É como afirma Angotti (2016) a partir de seus estudos sobre a cidade de Nova York, a causa das remoções não é a pobreza e sim a riqueza.

> "[…] gentrificação, que resulta no deslocamento de moradores de classe baixa por pessoas de renda mais alta, com a consequente insegurança generalizada que caracteriza grande parte das habitações a preços acessíveis hoje. A

[3] Entrevista da Arquiteta e Urbanista Ermínia Maricato ao programa Café Filosófico da TV Cultura, em 12/08/2016. Disponível no YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=85DwL_ZIEew&t=33s. Acesso em: 05/09/2018.

> pobreza não é a causa do deslocamento; a riqueza é." (ANGOTTI, 2016, p. 9)[4]

Rolnik (2015), vindo de uma visão e análise mais globais, tem uma abordagem semelhante a de Angotti (2016) ao fomentar o recente processo de financeirização no mundo. É possível observar que, com essa financeirização dos imóveis, a habitação deixou de ser um bem social e ser adquirida como necessidade, e passou a ser uma mercadoria e bem econômico. Nesse nem tão novo modelo de produção da cidade, adquirir imóveis como um todo, o que inclui as moradias, passa a representar riqueza, tendo a expectativa de aumento do valor com o tempo e estando sujeito ao ritmo financeiro do mercado imobiliário (ROLNIK, 2015).

> "A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros experimentais e "criativos", levou ao abandono de políticas públicas em que habitação é considerada um bem social, parte dos bens comuns que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos — ou seja, um meio de distribuição de riqueza. Na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo — cujo valor é a expectativa de gerar mais-valor no futuro, o que depende do ritmo do aumento do preço dos imóveis no mercado." (HARVEY 2013 e 2014 apud ROLNIK 2015, p. 32 e 33)

Desse modo, com o pensamento que imóvel é riqueza, existe um aumento na produção de habitação para as classes média e alta, as classes que podem pagar. E consequentemente, haja vista que a demanda real por uso desse produto é

---

4 Tradução livre feita pela autora. Texto original: "[…] gentrification, which results in the displacement of lower class residents by higher income people, with the resulting widespread insecurity that caracterizes much of affordable housing today. Poverty is not the cause of displacement; wealth is." (ANGOTTI, 2016, p. 9)

baixa (FREITAS e PEQUENO, 2015), existe também um aumento no numero de imóveis que não cumprem sua função social.

Smith (1979), partindo da visão de uma produção capitalista de moradia, enfatiza que é necessário analisar o papel dos gentrificadores, e não só dos consumidores, nesses processos. Confirmando que o poder do lucro é mais decisivo do que o da demanda por determinado produto e que essa demanda pode ser "manipulada" com certo sucesso:

> "Explicar gentrificação de acordo apenas com as ações do gentrificador, ignorando o papel dos construtores, incorporadores, proprietários de terras, credores hipotecários, agências governamentais, agentes imobiliários e inquilinos, é excessivamente limitado. Uma teoria mais ampla de gentrificação deve levar em conta tanto o papel de produtores quanto o de consumidores, e quando isso é feito, parece que as necessidades de produção - em particular a necessidade de obter lucro - são uma iniciativa mais decisiva por trás da gentrificação do que a preferência do consumidor. Isso não quer dizer, de alguma maneira ingênua, que o consumo é consequência automática da produção, ou que a preferência do consumidor é um efeito totalmente passivo causado pela produção. [...] Em vez disso, que a relação entre produção e consumo é simbiótica, mas é uma simbiose na qual a produção domina. A preferência do consumidor e a demanda por moradia gentrificada podem ser criadas no fim das contas [...]" (SMITH, 1979, p. 540)[5]

[5] Tradução livre feita pela autora. Texto original: "To explain gentrification according to the gentrifier's actions alone, while ignoring the role of builders, developers, landlords, mortgage lenders, government agencies, real estate agents, and tenants, is excessively narrow. A broader theory of gentrification must take the role of producers as well as consumers into account, and when this is done, it appears that the needs of production - in particular the need to earn profit - are a more decisive initiative behind gentrification than consumer preference. This is not to say in some naive way that consumption is the automatic consequence of production, or that consumer preference is a totally passive effect caused by production. [...] Rather, the relationship between production and consumption is symbiotic, but it is a symbiosis in which production dominates. Consumer preference and demand for gentrified housing can be created after all [...]" (SMITH, 1979, p. 540)

Moradia, então, se tornou uma mercadoria e é uma mercadoria especial, a mais cara necessária a sobrevivência dos cidadãos (MARICATO, 2018)[6]. É devido a essa conjuntura que, gradualmente e numa realidade que não é só a brasileira, os cidadãos passaram a se endividar para conseguir comprar uma habitação.

Nos Estados Unidos, por exemplo, ao comprar uma casa fazendo um empréstimo por meio do sistema de hipoteca, a garantia da dívida é o próprio imóvel a ser adquirido. Nessa forma de financiamento, o credor — ou seja, o banco — é quem detém o título de propriedade até que a dívida seja quitada. E assim, caso não seja possível honrar com as parcelas, o banco detém o direito de venda, com o objetivo de ser ressarcido. Contudo, Rolnik (2015) ressalta que esse endividamento das famílias para conseguir a casa própria vem disfarçado de riqueza e resume essa situação habitacional dos EUA da seguinte forma:

> "Por um lado, a crise hipotecária dos empréstimos subprime não foi produto de uma tentativa malsucedida de ampliar o mercado privado de casas próprias para os mais pobres, diminuindo a dependência em relação aos fundos públicos e ao Estado. Pelo contrário, foi fruto de uma política clara e progressiva de destruição de alternativas de acesso à moradia para os mais pobres. Tal política visava constituir, exatamente no setor habitacional de mais baixa renda, uma nova forma de extração de renda — dos mercados de hipotecas, assim como dos próprios proprietários privados endividados — para os investidores financeiros." (AALBERS 2008 apud ROLNIK 2015, p. 69)

Ainda existe o pensamento simplista de que o problema de déficit habitacional é uma questão de oferta e procura somente. Como se a solução fosse apenas construir habitações, não importando a localização. Tal ponto de vista se adequa bem quando, no imaginário das classes mais abastadas brasileiras, a moradia social é vista como um lugar marginalizado que não deve compartilhar do mesmo espaço delas. Um lugar no qual habitam as pessoas perigosas, incapazes e dependentes dos auxílios do governo. Como observa Angotti (2017)

---

[6] Palestra em evento realizado no auditório da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), no dia 30/08/2018, organizado pelo Laboratório de Estudos em Habitação (LEHAB).

nos seus estudos, a violência é um dos grandes problemas da sociedade urbana atual nas Américas e é usada como justificativa para a segregação espacial, como se fosse uma solução eficiente e apropriada, mas que na realidade é conveniente aos interesses do capital.

> "A violência é talvez o problema social mais grave em todas as Américas, mas o orientalismo urbano maneja o tema para justificar mais segregação, mais inequidade, e para assegurar mais segregação e mais inequidade. Neste mundo dualista, o direito à cidade e o direito à habitação são reservados apenas aos que tem o privilégio de viver na cidade formal e planejada." (ANGOTTI, 2017, p. 39)

Desse modo, as habitações públicas e com preço mais acessível passam a ser deslocadas para longe dos centros das cidades. Nota-se também um aumento dos limites urbanos das cidades brasileiras. Isso tem relação com a destinação dos recursos públicos. Em diversos projetos relacionados a infraestrutura urbana e a construção de conjuntos habitacionais, os investimentos só são direcionados se as áreas de implantação estiverem em zona urbana. Porém o mercado imobiliário prefere ter os pobres cada vez mais distantes, levando-os para áreas antes rurais e usando da sua influência junto à Municipalidade e aos políticos para alterar a legislação. Tal fato contribui com a ilusão de que por estarem em área legalmente urbana os conjuntos habitacionais estão em regiões com infraestrutura, oferta de transporte e trabalho. Todavia, as oportunidades, a educação e os empregos continuam nas áreas centrais e assim é criado um outro obstáculo, o da mobilidade urbana.

Nessa perspectiva, parece ficar clara a parceria entre a Municipalidade e o mercado imobiliário. O Município revela, com esses tipos de ações, a influência das classes dominantes, que desejam um espaço "particular" para seu cotidiano. Sendo para eles, então, inviável um planejamento mais inclusivo, democrático e igualitário (MARICATO, 2002).

O tão falado problema da mobilidade urbana está também relacionado a falta de moradia nos centros e em áreas valorizadas das cidades para a classe baixa trabalhadora. Isto significa que as pessoas moram nas periferias e trabalham nos

centros. E, como Maricato costuma dizer, o povo não evapora após a jornada de trabalho, passando, então, em muitas das cidades brasileiras, horas nos transportes públicos para se deslocarem até o emprego e voltarem às suas casas.

Nesse contexto, Ermínia Maricato evidenciou em uma palestra realizada em Fortaleza em 2018[7], que existe sim discriminação territorial no Brasil. Existe um abismo no preço do metro quadrado dos centros e dos subúrbios, sendo estes muitas vezes sem uma infraestrutura adequada. Podendo ser feito até um paralelo com a história colonial do Brasil: nas nossas cidades de hoje ainda há casa grande e senzala, como ela mesma evidenciou (MARICATO, 2018). Quem tem poder de compra adquire imóveis em áreas urbanas valorizadas, muitas vezes visando apenas investir e aguardar uma especulação, o que pode estar relacionado a chamada gentrificação oca. Enquanto quem de fato tem a necessidade de morar perto do centro não encontra oferta de habitação na sua faixa de preço, tendo que ir para as periferias.

Ainda nessa linha, observa-se que as habitações à preços acessíveis (affordable housing) mesmo tendo preços mais baixos, não são tão acessíveis quanto as habitações públicas, que pertencem ao Estado e podem ser de fato oferecidas por um valor abaixo da média competitiva do mercado. Desse modo, habitação pública realmente parece ser a melhor maneira de garantir permanentemente moradia acessível financeiramente à população de renda mais baixa. E, por pertencer ao poder público, tecnicamente torna-se mais fácil assegurar sua distribuição de forma mais justa (ANGOTTI, 2016).

Através da discursão desses autores, percebe-se que há claramente, em diversos contextos, o interesse do mercado imobiliário em produzir moradias para as classes media e alta, ou seja, com valor mais elevado e para quem pode gastar mais. É perceptível a força do capital ao haver investimentos em habitação para uma parcela populacional que não necessita e que já conta com uma oferta razoável. Enquanto as classes mais baixas, as que realmente tem necessidade,

---

7 Palestra em evento realizado no auditório da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), no dia 30/08/2018, organizado pelo Laboratório de Estudos em Habitação (LEHAB).

não encontram opções viáveis e nas faixas de preço possíveis. Assim, é importante assinalar o impacto que uma mudança na forma de prover habitação tem na estruturação, desenho e espacialização urbana: ao financeirizar a moradia, há a financeirização também das cidades.

2

EXPERIÊNCIAS DE GENTRIFICAÇÃO

capítulo 2

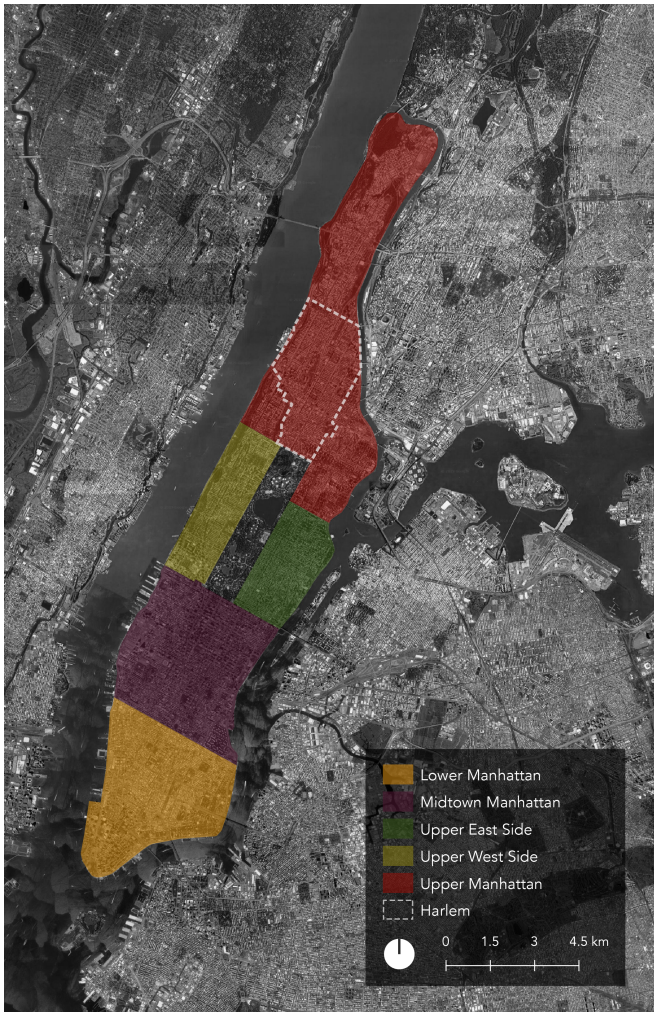
EXPERIÊNCIAS DE GENTRIFICAÇÃO

2.1. REZONEAMENTO DO FREDERICK DOUGLASS BOULEVARD (HARLEM)

Nova York é uma cidade dos Estados Unidos extremamente segregada, principalmente nas divisões de classe e raciais, tal fato se reflete na organização do espaço urbano. Após a Guerra Civil americana, o Harlem, em Nova York, foi predominantemente ocupado por judeus e descendentes de italianos. Os afro-americanos começaram a chegar em grande número no início dos anos 1900, como parte da Grande Migração, que foi o êxodo de grande parte da população afro-americana do sul para o norte dos Estados Unidos, onde as oportunidades econômicas e infraestruturas eram maiores. Desde a década de 1920, o Harlem é reconhecido como um importante centro residencial, cultural e de negócios afro-americano. A população negra desse bairro atingiu o pico nos anos 1950, contudo, nas últimas décadas houve uma considerável diminuição.

Na década de 1970, a cidade era dona de 2/3 das propriedades que poderiam ser utilizadas para a criação de habitações públicas e sociais, entretanto muitas dessas propriedades foram vendidas para entes privados. Atrelado a isso, os zoneamentos fazem parte da história de Nova York e a segregação urbana racial tem grande relação com eles, sendo uma questão importante e geradora de deslocamentos na cidade. A população negra e de renda mais baixa foi sendo expulsa da Lower Manhattan e depois da Midtown (mapa 01).

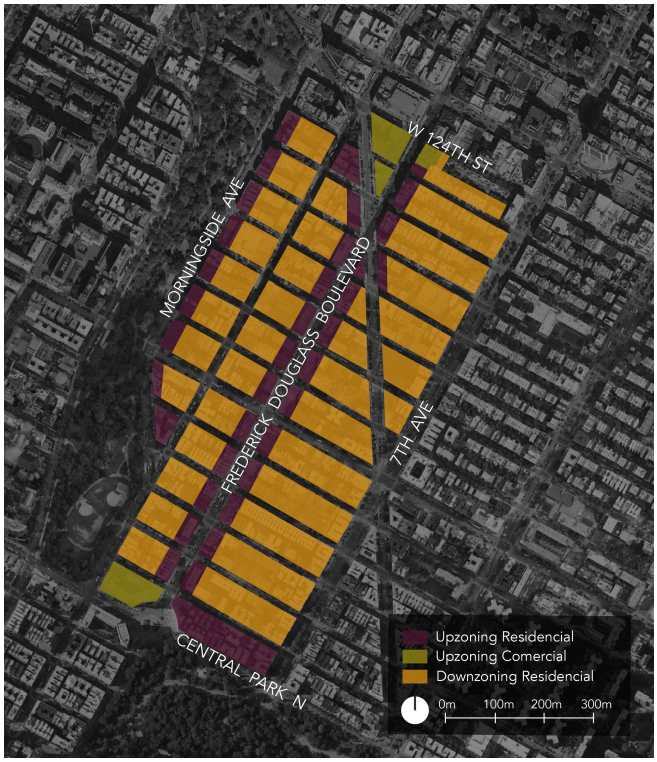
Contudo, os novos zoneamentos em Manhattan e em outras áreas mais centralizadas tem levado uma parcela da classe média a se mudar de algumas áreas centrais e valorizadas, devido os preços muito altos. Uma das localidades que recebeu essas pessoas foi o Harlem, e hoje, pode-se dizer que esse bairro não apresenta mais vizinhanças de população majoritariamente negra, a qual passou a se deslocar com o aumento da procura por habitação na região de uma



Fonte: Google Earth, elaborado pela autora

Zonas de Manhattan

◀ Mapa 01



Fonte: elaborado pela autora com base nas informações do livro Zoned Out! (ANGOTTI e MORSE, 2016)

Rezoneamento do Frederick Douglass Boulevard no Harlem Central

◀ Mapa 02

classe com o poder aquisitivo maior. Assim, houve um aumento no preço dos aluguéis e dos imóveis, segundo Angotti (2016).

No fim dos anos 1990, foi criado um programa de desenvolvimento econômico chamado Upper Manhattan Empowerment Zone (UMEZ), que levou empresas e corporações comerciais maiores para a 125th Street do Harlem. Com isso, o que antes era um corredor comercial de lojas locais e com donos negros, passou a parecer "um alter ego de um shopping-center americano"[8] e a atrair novos habitantes e investidores. (HYRA 2008, LITTLE 2002 apud ANGOTTI 2016, p. 102).

Em 2003, visando crescimento residencial e comercial do Harlem, que já começava a experienciar pressões gentrificadoras, foi proposto pelo Department of City Planning (DCP) o rezoneamento de 44 quarteirões no centro-sul do Harlem (mapa 02). A área de rezoneamento proposta compreende a porção sul do Frederick Douglass Boulevard, que é uma grande via norte-sul no Harlem Central e coincide com a linha de metrô da 8th Avenue. A área é delimitada ao sul pela 110th Street, a qual já é o início do Central Park, e pela 124th Street ao norte.

Primeiramente, para entender as propostas desse rezoneamento, é importante compreender que downzoning significa limitar os índices construtivos, visando controlar a densidade populacional e construtiva de uma área. Enquanto o upzoning significa aumentar o índices construtivos, permitindo uma maior densidade populacional, ocupação e construção na região.

O projeto do Frederick Douglass Boulevard consistia em downzonings em ruas secundárias e upzonings residenciais e comerciais em avenidas principais, como a Morningside Avenue, a Saint Nicholas Avenue e a própria Frederick Douglass Boulevard. De acordo com Angotti: "Os rezoneamentos apoiaram as tendências do mercado imobiliário, beneficiando os proprietários e investidores especulativos sem incluir meios de proteger os inquilinos" (ANGOTTI, 2016,

---

[8] Tradução livre feita pela autora. Texto original: "some alter ego of a middle-American mall" (HYRA 2008, LITTLE 2002 apud ANGOTTI 2016, p. 102).

p. 102)[9]. Nesse rezoneamento não houve um grande foco em habitação social, mesmo sendo essa uma demanda da população desde antes do processo.

Umas das razões para isso foi o Department of Housing Preservation and Development (HPD) ter afirmado que havia oferta mais do que adequada para moradias de baixa renda e que essa oferta não seria ameaçada pelos novos investimentos (LITTLE 2002 apud ANGOTTI 2016). Além disso, de maneira mais geral, Angotti (2017) também afirma que os EUA propõe a construção de habitação tanto pelo capital privado quanto pelo público como solução para essa questão, contudo ressalta que o mercado imobiliário privado tem o hábito de construir para o mercado de poder aquisitivo mais alto e que apenas com grandes subsídios constrói para a população com real necessidade e que é maioria.

Em relação ao Harlem, embora já houvesse uma preocupação com a possível elitização da área, os moradores não se mobilizaram em grandes números contra o plano e, consequentemente, os representantes políticos também não.

Desse modo, o rezoneamento elevou a capacidade de desenvolvimento do Harlem, visando principalmente um crescimento na oferta de moradias para classes de poder aquisitivo mais alto que estavam começando a chegar na região. Contudo falhou na criação e preservação de habitação para as classes baixas e média-baixas, que sofreram com o aumento dos preços dos aluguéis e imóveis do local. Assim, em 2004, o centro do Harlem já apresentava uma das maiores taxas de deslocamento habitacional e entrada em abrigos para sem-teto da cidade de Nova York (ANGOTTI, 2016).

> "De 2000 a 2003, na área de rezoneamento do Frederick Douglass Boulevard, a população total aumentou 18%; a população branca aumentou 455%, enquanto a população

[9] Tradução livre feita pela autora. Texto original: "The rezonings supported real estate market trends, benefitting property owners and speculative investors without including protections for tenants" (ANGOTTI, 2016, p. 102).

> negra diminuiu 5% e a população latina diminuiu 13%." (ANGOTTI, 2016, p. 109)[10]

Por se localizar no extremo sul do Harlem e perto do Upper West Side, que é uma área de classe branca e com maior poder de compra, o rezoneamento do Frederick Douglass Boulevard serviu, na verdade, para expandir o Upper West Side e segregar quem já residia no Harlem, que então teve que mudar para outras áreas da cidade ou para subúrbios. Angotti ressalta ainda que, embora os moradores do Harlem continuem lutando para preservar habitações acessíveis e os comércios locais, o impacto do rezoneamento já ocorreu, tendo como consequência a expulsão parte da população negra que morava na área central do bairro.

> "Hoje, os residentes e defensores do Harlem continuam lutando para preservar habitações acessíveis e os negócios de propriedade de negros. Contudo, o impacto dos rezoneamentos da cidade é claro: a população do Harlem Central, a área mais afetada pelos rezoneamentos, cresceu 9% em uma década, enquanto sua população negra caiu 12% e a população branca aumentou mais de 400%." (ANGOTTI, 2016, p. 119)[11]

Nessa perspectiva, é possível concordar com Angotti (2017) em relação a discriminação racial existente desde sempre nas políticas urbanas norte americanas:

> "Não é o tamanho das metrópoles norte americanas que tem provocado a preocupação e o desagrado dos urbanistas progressistas. Nem são as suas "favelas". Primeira, e mais crucialmente, tem sido a permanente desigualdade racial;

---

[10] Tradução livre feita pela autora. Texto original: "From 2000 to 2003, in the Frederick Douglass Boulevard rezoning area, the total population increased by 18 percent; the white population increased 455 percent while the black population declined by 5 percent, and the Latino population declined by 13 percent." (ANGOTTI, 2016, p. 109)

[11] Tradução livre feita pela autora. Texto original: "Today, Harlem residents and advocates continue to fight to preserve affordable housing and black-owned business. However, the impact of the city's rezonings is clear: the population of Central Harlem, the area most affected by rezonings, grew 9 percent in a decade, while its black population fell 12 percent and white population ballooned bay more than 400 percent." (ANGOTTI, 2016, p. 119)

> através da história dos EUA, temos que reconhecer o papel único e superpoderoso da discriminação racial nas políticas urbanas ." (POWELL 2000 apud ANGOTTI, 2017, p. 46)

2.2. CENTRO HISTÓRICO DE BOGOTÁ

O bairro La Candelaria faz parte do centro de Bogotá, capital da Colômbia, e vem sofrendo com a diminuição do seu número de moradores, os quais são predominantemente de baixo e médio poder aquisitivo. Havia, entretanto, áreas mais consolidadas dedicadas ao uso comercial, de serviços e institucional, onde havia geração de emprego, porém a população trabalhadora não habitava a região. O que foi observado por Lozano (2008) foi que esses trabalhadores do centro em atividades menos qualificadas moram em zonas mais periféricas, enquanto a população que habita o centro estaria mais relacionada a atividades artísticas e culturais. Contudo, número de habitantes total vem decrescendo no centro. É valido salientar também que os moradores em condição de pobreza na região são poucos e que há uma tendência de elitização dessa zona com moradias de padrão médio e médio-alto, além de vários hotéis e hostels.

Lozano afirma que: "Apesar da distribuição dos usos e atividades na área do centro mostrar um alto grau de heterogeneidade funcional, podem-se encontrar núcleos diferenciados tanto, por sua morfologia e tipologia como pelas condições de uso" (LOZANO, 2008, p. 117). Dessa forma, a região permite uma diferenciação física e por atividades exercidas em três áreas: 1. turística, cultural e institucional; 2. educativa e comercial; 3. residencial. Entretanto o Centro Antigo, pensado pelo Governo Nacional e pelos investidores, busca atender principalmente à indústria do turismo, haja vista que a área apresentava esse potencial, com um espaço boêmio, rede hoteleira, museus, bares e restaurantes.

Observa-se então que os planos de renovação urbana do centro objetivam atender a interesses econômicos e políticos. Ignorando os moradores e a história dos lugares, quando é conveniente, porém se utilizando dessa história para atrair visitantes, também quando convém. Lamentavelmente, ao desconsiderar

os moradores, suas histórias de vida nos locais dos quais terão que sair se perdem. Lozano (2008) assinala essa tentativa de separação do centro mais histórico, em relação aos seus bairros limítrofes um pouco mais pobres:

> "Esta revalorização do centro implica a produção de novas espacialidades que definem transformações nas práticas cotidianas das populações que tradicionalmente moram no centro ou o frequentam. Por um lado está a construção das novas infra-estruturas que, delimitando o Centro Histórico, tentam separá-lo dos bairros limítrofes mais pobres. [[...]] Trata-se, desta forma, da reprodução de um processo de segregação social sobre esta área da cidade." (LOZANO, 2008, p. 157)

Intervenções urbanas e construtivas que fazem parte da Operación Urbana Centro foram feitas no local, por exemplo, obras de ampliação e interligação de ruas e avenidas, o que consequentemente implicou em deslocamento dos moradores da região. Além de trazer gentrificação pelo aumento dos preços nas áreas e a inserção de habitação e comércio de alto padrão na região da Avenida Jimenez, por exemplo, tal operação fez necessária a demolição de edificações do bairro Santa Bárbara e Belén.

Outro exemplo das consequências dessa renovação urbana foi o bairro Santa Inés. Na década de 1940, esse bairro era utilizado por setores da elite, todavia, já no fim da mesma década, devido a uma onda de violência, a elite deixa o bairro e migra para outras localidades. Desse modo, uma população de poder aquisitivo mais baixo e composta por classes marginalizadas pela sociedade, como prostitutas e jíbaros (descendente de índios), passa a ocupar o bairro. Contudo, com a proposta de renovação do cento, foi expulsa (HERNÁNDEZ e MONTOYA, 2014).

O processo de renovação do centro não está finalizado e se fundamenta em alterações e expansões viárias e na melhoria de espaços para usos culturais e turísticos. Com o fito de atrair investimentos e uma parcela da população que não frequentava a área antes. Todavia, os moradores tradicionais do centro, que se sentiram pressionados a sair da região, não foram os beneficiados, e sim

os habitantes de outras zonas de Bogotá que visitam ocasionalmente o centro. Ainda assim, o discurso de que as obras são de interesse coletivo permanece, como assinala Lozano (2008).

> "É claro que o processo todo de recuperação do centro aparece mascarado sob o pretexto do Estado de criar obras de interesse geral que justifiquem o deslocamento forçoso dos habitantes desta área da cidade. Além disso, o discurso oficial veicula a metamorfose do centro como um acontecimento que iria restituir neste espaço o aceso e a mistura "democrática" dos habitantes da cidade quando, na verdade, o espaço genuinamente democrático está em vias de extinção." (LOZANO, 2008, p. 158)

Hoje, se observa no centro de Bogotá museus e centros culturais bem equipados, centros comerciais com produtos e artesanatos típicos, restaurantes e um bom policiamento, confirmando o objetivo de que a área tenha um enfoque turístico. Em contrapartida, encontra-se também com frequência ambulantes vendendo arte e artesanatos nas calcadas, pessoas com llamas cobrando por fotos e mendigos pedindo esmola, mostrando o contraste entre classes e como está ocorrendo uma alteração da ocupação do espaço.

2.3. FAVELAS CARIOCAS

O Rio de Janeiro é uma cidade cheia de belezas e contrastes, um desses contrastes sociais está entre as favelas e bairros valorizados de classe alta, os quais muitas vezes estão compartilhando uma mesma região urbana da capital fluminense. Tal fato se deve a história da cidade, que, após a proclamação da República, se tornou a capital do Brasil, passou por obras de infraestrutura, recebeu indústrias e um aumento do fluxo migratório.

Com o aumento da população da cidade houve, consequentemente, um aumento da demanda por habitação e assim, por haver uma falta de estrutura para suprir essa necessidade, aumentou também o número de edificações

superpovoadas, cortiços e ocupações que se podem chamar de precursoras das favelas (RIBEIRO, 2017).

Nessa época também surgiu a ideia de embelezamento e salubridade por meio da retirada dos mais pobres das áreas centrais, a tão conhecida "higienização social". Observa-se, então, que a periferização de classes mais baixas não é um fenômeno novo. E por uma necessidade de permanecer perto das áreas de trabalho, essa população que estava sendo expulsa passou a residir em assentamentos irregulares em espaços fisicamente mais frágeis e próximos do centro, os quais permanecem ocupados até hoje.

É importantíssimo ressaltar que as favelas são extremamente heterogêneas e diferentes entre si. Desse modo, torna-se muito difícil categorizá-las todas com os mesmos estereótipos, características e particularidades (PRETEICELLE e VALLADARES 2000 apud RIBEIRO 2017). É evidenciado ainda que: "O ponto em comum destes territórios está no peculiar tecido social, e na informalidade de construções e ausência ou deficiência de infraestrutura básica" (RIBEIRO, 2017, p. 27).

No início do século XXI, com a chegada da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, o Rio de Janeiro, que foi cede desses dois megaeventos, passou por uma série de projetos, obras e medidas que influíram nos mais diversos aspectos de interação e organização urbana. Como aponta Maricato, as dinâmicas dos megaeventos são definidas principalmente por atores influentes e com capital, proprietários privados e instituições públicas. São momentos de utilização de arquitetos ícones para obras imponentes e atrativas, além de haver a necessidade atender um conjunto de exigências e expectativas das agências esportivas e culturais internacionais. O governo passa então a investir em obras públicas que geram visibilidade e retorno financeiro, mas que nem sempre são necessidades das populações das áreas afetadas (MARICATO, 2017).

Algumas das favelas cariocas, principalmente as mais próximas de bairros valorizados, passaram a ser ainda mais fortemente retratadas com o discurso de serem localidades violentas e insalubres, que ameaçavam a segurança, a ordem e

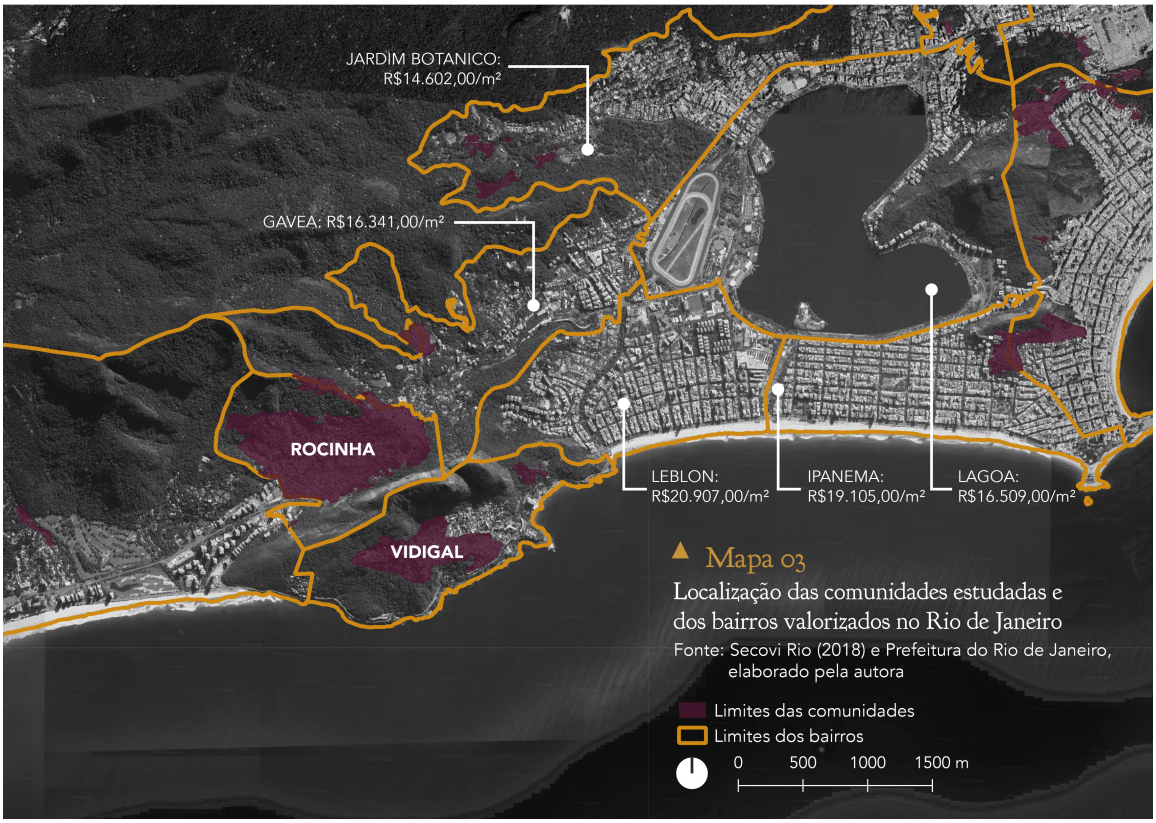
a vida dos seus moradores. Assim, esse argumento da violência foi usado para justificar intervenções e pretensões de remoção nas favelas (RIBEIRO, 2017).

Uma dessas intervenções foi o projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), uma parceria entre os governos municipal, estadual e federal, e criado para aumentar a militarização e policiamento dentro de favelas. Seus principais objetivos estavam relacionados ao fim das guerras entre facções traficantes e a retomada de poder do Estado sobre comunidades dominadas pelo tráfico, de modo a trazer mais segurança e possibilitar a entrada de instituições e serviços públicos necessários, que, de acordo com o governo, eram impedidos.

As UPPs, contudo, foram instaladas de maneira seletiva, ou seja, em áreas específicas e que despertavam algum interesse. Por exemplo, em comunidades situadas no entorno de bairros valorizados e de regiões que receberiam grandes investimentos e obras para as Olimpíadas, também conhecidas como "clusters olímpicos".

Ribeiro (2017) destaca que em 9 anos de projeto, somente 38 das mais de 1000 favelas do Rio de Janeiro receberam UPPs, confirmando ainda mais a seletividade retratada no parágrafo anterior. Além disso, a autora também frisa que esse caráter social pregado inicialmente pelo projeto das UPPs logo perdeu sua força, já que os serviços públicos e infraestruturas sociais prometidas foram colocados de lado, e os confrontos violentos entre a polícia, os membros da comunidade e os traficantes passaram a ser mais comuns e chamativos. Ribeiro ainda observou uma abertura à entrada do capital imobiliário e de consumo, com a instalação de redes de lojas varejistas e bancos e a valorização de imóveis nas comunidades, atrelados a uma maior frequência de não moradores.

Na sua monografia, Ribeiro (2017) evidencia também que é inegável esse aumento do interesse e da curiosidade despertados pelas favelas em turistas e moradores de outras áreas do Rio de Janeiro, haja vista o grande investimento realizado em segurança por causa dos megaeventos. Contudo, ela questiona denominar essa percepção de alteração dos frequentadores da área como gentrificação, levando em conta que não existem dados produzidos sobre uma substituição real da população residente nas comunidades estudadas.



▲ Mapa 03
Localização das comunidades estudadas e dos bairros valorizados no Rio de Janeiro
Fonte: Secovi Rio (2018) e Prefeitura do Rio de Janeiro, elaborado pela autora

O que Ribeiro (2017) percebeu por meio de questionários submetidos a moradores e de seus estudos nas comunidades do Vidigal e da Rocinha[12], ambas localizadas na Zona Sul do Rio de Janeiro e próximas dos bairros com os m² mais caros da capital (mapa 03), foi uma alteração no fluxo dos frequentadores externos em momentos e espaços específicos das favelas:

> "[...] mesmo se considerarmos a maior frequência de turistas e jovens de classe média e alta em atividades nas favelas, especialmente as situadas na zona sul carioca, como festas, excursões, etc., essa aparente mudança de frequentadores pode ser percebida em áreas restritas e em momentos específicos, sem que represente um movimento

[12] Em sua monografia, apresentada em 2017 para obtenção do título de Especialista em Sociologia Urbana ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais – PPCIS/UERJ, Tarsyla Ribeiro definiu como áreas de estudo as favelas da Rocinha e do Vidigal, tanto pela crescente atenção e frequência de não moradores nas comunidades, quanto pelas suas inegáveis localizações privilegiadas. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, quatro no total, com moradores mais antigos e que tivessem algum papel de liderança em cada uma das favelas, visando conhecimento e maior memória em relação ao desenvolvimento do território e de suas dinâmicas.

> mais generalizado que pudesse basear um processo de gentrificação." (RIBEIRO, 2017, p. 31)

Partindo disso, entende-se como interessante diferenciar "gentrificação" de "remoção branca ou indireta", como a própria Ribeiro explica, o primeiro termo exigiria uma alteração do caráter econômico da população de fato residente de uma determinada região:

> "Enquanto a gentrificação exigiria uma mudança socioeconômica na estrutura populacional da região, a remoção branca se referiria apenas à saída de moradores mais pobres sem condições de arcar com a elevação dos custos de moradia nas favelas proporcionada pelos agentes de mercado.
>
> Esta diferenciação permitiria não apenas ser fiel à realidade das favelas cariocas e suas transformações como evitaria tentativas quase contorcionistas de adequar o conceito e demonstrar o processo de gentrificação nestas áreas." (RIBEIRO, 2017, p. 32)

Vale ressaltar que em relação as UPPs, em novembro de 2018, no site oficial da Presidência da República do Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro, foi noticiada a rearticulação de 19 UPPs pela Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), visando atingir metas do Plano Estratégico da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Ou seja, extinção de 19 UPPs como foram propostas inicialmente, que, de acordo com a SESEG, serão convertidas em Companhias Destacadas e comandadas pelos Batalhões de cada região.

———————

Nesse capítulo 2, foi realizado um estudo a respeito de processos de gentrificação, suas causas e consequências, todavia não foi possível retirar dessas experiências soluções para barrar os processos ou atenuar seus efeitos. É nessa perspectiva que se desenvolve o próximo capítulo, descrevendo três medidas que podem ser utilizadas em contextos brasileiros e até mesmo nos internacionais como forma de remediar ou até prevenir.

3

MEDIDAS PARA AMENIZAR EFEITOS DA GENTRIFICAÇÃO

capítulo 3

MEDIDAS PARA AMENIZAR EFEITOS DA GENTRIFICAÇÃO

Após analisar os dois casos acima relatados e partindo do pressuposto que gentrificações e remoções não são consequências inevitáveis do desenvolvimento contemporâneo das cidades, buscou-se encontrar medidas e propostas de planejamento urbano que podem ser úteis para atenuar consequências e até o próprio processo de gentrificação.

Após todo o referencial teórico e observações de interações urbanas, entende-se que é importante assinalar a necessidade de atrelar essas medidas a mobilidade, haja vista a necessidade de que a classe trabalhadora possa morar próximo dos seus lugares de trabalho, que em uma grande parcela dos casos está nos centros e nas áreas valorizadas das cidades. É imprescindível para que não se tenha a necessidade de passar horas por dia dentro de um transporte público, para que se tenha realmente infraestrutura de esgoto e água, oportunidades de estudo, trabalho e lazer perto de casa. Para isso, foram escolhidas e estudadas algumas medidas que podem ser efetivas nesse combate a um processo de urbanização que destina o "direito à cidade" e à moradia digna apenas para alguns. Serão mostradas alguns dos mecanismos que se acredita que sejam mais compatíveis com as realidades brasileiras.

3.1. ZONEAMENTO INCLUSIVO E ZONEAMENTO HÍBRIDO

O zoneamento inclusivo (inclusionary zoning) começou a ser desenvolvido nos Estados Unidos no fim dos anos 1960 e início de 1970, com o objetivo de ir contra práticas de zoneamentos racistas nos subúrbios. Porém, nas décadas de 1980 e 1990, esse mecanismo já estava sendo introduzido em centros urbanos devido a crescente valorização do preço das terras e a especulação imobiliária (STABROWSKI, 2015).

É válido assinalar que o zoneamento inclusivo é uma politica que possibilita a produção de moradias acessíveis — ou seja, abaixo do preço competitivo do mercado — mas fazendo uso do próprio mercado imobiliário, haja vista que o zoneamento não impõe que essas habitações sejam construídas apenas pelo poder público. Na verdade, podem até ser oferecidos descontos em taxas e impostos ou flexibilização de índices para incentivar os investidores privados a construir moradias sociais ou empreendimentos residenciais com certa porcentagem das unidades a preços acessíveis para a população de classe baixa ou média-baixa.

Posto isso, é importante ressaltar a diversidade na estrutura e nos objetivos dos projetos de zoneamento inclusivo pelo mundo, por exemplo: a produção de habitação acessível pode ser voluntária ou obrigatória; podem ser oferecidos incentivos ou não para a construção; as unidades acessíveis podem ser direcionadas a diferentes níveis de renda; elas podem estar localizadas dentro do zoneamento ou em uma área externa; dentre outros.

Outro tipo de zoneamento que pode ser utilizado para conter os efeitos da gentrificação é o zoneamento híbrido (hybrid zoning). Separando por quadras ou vias, são implantados em uma mesma região tanto o downzoning, limitando os índices construtivos para um maior controle dos novos empreendimentos, quanto o upzoning, que determina áreas especificas com índices construtivos mais flexíveis que podem receber empreendimentos maiores.

Embora pareça que ao usar o zoneamento híbrido, atrelando o downzoning com o zoneamento inclusivo, seja possível garantir a permanência daquela parcela da população que está sofrendo pressão para sair devido aos custos mais altos, entende-se que é válido fazer uma crítica. Ao ser especificado onde a construção é limitada e onde ela é flexibilizada, é determinado também que a região está disposta a receber investimentos maiores e, consequentemente, uma alteração no valor de imóveis, serviços, produtos e atividades na região, aumentando assim o custo de vida e permanecendo muito caro para uma parcela da população que antes vivia por um preço bem menor.

Acredita-se que essa situação contraditória do zoneamento híbrido foi o que ocorreu no Harlem. Talvez a utilização de um zoneamento inclusivo vinculado ao downzoning e a habitações sociais e públicas tivesse tido um efeito mais positivo no quesito garantir a permanência dos antigos moradores.

É válido lembrar que antes de qualquer zoneamento é importante que tenha sido feito um planejamento cuidadoso e comprometido com as necessidades da população que mora e trabalha na área. Planejar deveria ser um passo reconhecidamente importante nos processos de desenvolvimento das cidades. É algo que toma tempo e que deveria ser inclusivo, democrático e ajudar a resolver questões atuais e futuras pertinentes para a sociedade.

Assim, é essencial integrar o máximo possível de diferentes aspectos urbanos no processo de planejamento e zoneamento, para que ao final se consiga chegar a um plano completo e que leve em consideração e interações e fluxos urbanos e não somente o uso e ocupação do solo. Posto isso, é importante evidenciar que planejamento e zoneamento funcionam bem juntos. Zonear sem um plano inclusivo pode levar a resultados que privilegiarão apenas uma parcela da população.

3.2. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA MORADIA (CUEM)

Um dos grandes desafios das gestões é assegurar que a terra pública urbanizada esteja vinculada à função social de habitação para atender às famílias de renda mais baixa. Tendo como objetivo a realização da regularização fundiária foi instituída no Brasil em 1988 a Concessão de Uso Especial para Moradia (CUEM), que se diferencia de outros instrumentos por se aplicar a imóveis públicos e impedir que sejam adquiridos por particulares. Fazendo um comparativo, o usucapião urbano pode garantir a função social de imóveis privados abandonados, e a CUEM visa atender a função social de imóveis urbanos públicos. Tentando garantir, assim, o direito ao uso como moradia e mantendo o controle do uso da habitação em propriedades públicas, que são

insuscetíveis ao usucapião tradicional. A Concessão de Uso Especial para Moradia foi determinada na Constituição Brasileira de 1988 no Art. 183:

> "Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
>
> § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
>
> § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
>
> § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião." (CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988)

Assim, a Concessão garante o direito de posse das famílias que habitam imóveis públicos de forma irregular, tentando atribuir um tratamento isonômico e assegurar a permanência na habitação. Além de impedir compra, venda e remembramento desses imóveis. O direito de posse consiste na garantia de permanência, significando a ausência de ameaças de desalojamento forçado, porém atesta a segurança jurídica da posse sem transferir a propriedade em áreas públicas.

Embora o direito a Concessão esteja determinado na Constituição, a atual gestão do Governo Federal emitiu uma Medida Provisória em 2017 restringindo a aplicação deste direito. A Medida Provisória 2.220/01, no seu Art. 1º, coloca um limite temporal, no qual a Concessão de Uso só poderá ser aplicada até 22 de dezembro de 2016, e a quem morou por cinco anos ininterruptamente e sem oposição em um imóvel público:

> "Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de

> sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)" (MEDIDA PROVISÓRIA 2.220/01)

Entende-se a CUEM como uma medida jurídica viável e eficaz para garantir a função social de moradia para população de baixa renda do patrimônio imobiliário da União, visando então que esses bens possam servir para assegurar direitos sociais constitucionais. Em Porto Alegre, por exemplo, segundo Ribeiro (2016), a CUEM foi bem-sucedida em três casos, garantindo a segurança da posse, contudo não foi inserida em um programa de regularização fundiária que contemplasse outras dimensões, como urbanização e infraestrutura.

A habitação social com preço acessível é sem dúvida uma iniciativa válida para tentar amenizar o problema habitacional brasileiro, contudo ainda assim existem famílias em situações mais precárias que não conseguem arcar com esses valores, mesmo com preços abaixo da média do mercado. É por essa razão que se acredita que habitação pública é uma forma mais eficaz, segura e permanente de prover moradia para a população de baixa renda. E a habitação pública atrelada à CUEM permite um controle ainda maior quanto a função social de moradia do imóveis do poder público.

3.3. TRUST DE TERRA COMUNITÁRIA[13]

O Trust de Terra Comunitária (TTC), ou Community Land Trust (CLT) em inglês, é um modelo inclusivo e participativo de produzir e gerir moradias a

[13] O termo traduzido do original Community Land Trust foi retirado do livro "Mitos e Transformações na Metrópole: Nova York e cidades da America Latina" do Tom Angotti (2017) - tradução por José Eduardo Baravelli, Flávio Higuchi Hirao e Rainer Hartmann. De acordo com a NOTA GERAL DE TRADUÇÃO (p. 73), optou-se por permanecer com a palavra em inglês trust por não haver terminologia exata equivalente no ordenamento legal brasileiro. Trust define um regime de propriedade no qual a terra é designada a uma entidade que deve administrá-la de acordo com princípios e objetivos legalmente pré-estabelecidos.

preços acessíveis por meio de organizações comunitárias sem fins lucrativos. Nesse sistema, a propriedade da terra é desvinculada da propriedade da construção, sendo a terra gerida coletivamente e as construções de maneira individual, mas conforme eventuais regras definidas pela coletividade.

Essas organizações comunitárias detém a propriedade da terra e são lideradas e coordenadas por pessoas comuns das comunidades, geralmente há um comitê gestor composto por líderes locais e agentes públicos. E, como assinala Angotti (2017), um requerimento desse tipo de título de propriedade é que o uso da terra seja somente para habitação de interesse social, ou seja, não há qualquer pretenção de criar valor imobiliário.

Esse modelo se espalhou pelo Canadá, Estados Unidos e Reino Unido nos últimos 40 anos. Os TTCs atuam também como entidades "administradoras" de moradia a longo prazo, buscando garantir que os custos permaneçam realmente acessíveis. A definição de "acessível" usa como base o que as pessoas realmente ganham naquela comunidade específica, e os TTCs são um modelo reconhecido por fornecer moradia acessível e permanente[14].

As comunidades querem tornar as áreas onde moram lugares mais acessíveis, tanto socialmente quanto financeiramente. Para isso é importante ter um maior controle sobre como investimentos habitacionais e de serviços ocorrem na área. Foi com esse panorama que surgiu o TTC, como um meio de proteger regiões mais frágeis que passavam por processos gentrificadores e visando, de certa forma, empoderar essas comunidades e enfrentar o mercado imobiliário especulativo. Angotti (2017) explica esse cenário ao analisar o surgimento desse instrumento nos EUA:

> "Os TTCs foram propostos como instrumentos para proteger bairros que enfrentam processos de gentrificação e remoção, bem como para dar poder a comunidades que historicamente tiveram pouco poder. Depois do colapso da bolha imobiliária em 2008, o TTC foi proposto como um

[14] Informação do National Community Land Trust Network. Disponível em: http://www.communitylandtrusts.org.uk/what-is-a-clt/about-clts . Acesso em: 14/11/2018.

> antídoto para os despejos generalizados, os empréstimos predatórios e a crescente proporção de famílias que comprometem mais de 30% de sua renda com moradia. Movimentos de moradia reivindicaram que os terrenos e edifícios vazios fossem convertidos em trusts de terras ao invés de colocados novamente no mercado fundiário especulativo." (ANGOTTI, 2017, p. 73)

Visando esse aspecto, uma das características mais determinantes e essenciais nos TTCs para sua real eficácia é o envolvimento da comunidade em decisões importantes sobre onde, como e para quem serão produzidas as habitações.

Nos Estados Unidos, os TTCs têm se mostrado uma solução viável de política habitacional social. Um dos maiores exemplos desse instrumento numa grande metrópole é o TTC de Cooper Square, em Nova York. Nele existem cerca de 330 unidades alugadas para famílias que apresentam renda média bem menor do que a comum na região, como explica Angotti (2017):

> "No começo dos anos 1990, surgiu o maior TTC estabelecido numa grande metrópole. O TTC de Cooper Square, em Nova York, é proprietário de terrenos onde estão implantadas aproximadamente 330 unidades habitacionais no bairro de Lower East Side, todas alugadas para famílias que recebem cerca de 40% da renda média desta região da ilha de Manhattan. De forma singular, o TTC de Cooper Square é o resultado de uma luta contra remoção que começou em 1959, quando a prefeitura de Nova York anunciou um plano de revitalização urbana que iria dizimar as habitações existentes e substituí-las pelo que hoje é chamado de "habitação social", mas na verdade destinada a pessoas de renda média." (ANGOTTI, 2017, p. 79)

Os TTCs ainda não foram amplamente implantados no Brasil, mas normalmente apresentam legislação e pontos a serem cumpridos, como exemplifica o site da National Community Land Trust Network:

> "- Um TTC deve ser configurado para beneficiar uma comunidade definida;

> - Um TTC deve não ser para lucro privado. Isso significa que se pode, e deve, ter um excedente como um negócio comunitário, mas esse excedente deve ser usado para beneficiar a comunidade;
>
> - Pessoas locais que vivem e trabalham na comunidade devem ter a oportunidade de ingressar no TTC como membros;
>
> - Esses membros controlam o TTC (geralmente por meio de um conselho eleito da associação)." (SITE DA NATIONAL COMMUNITY LAND TRUST NETWORK)[15]

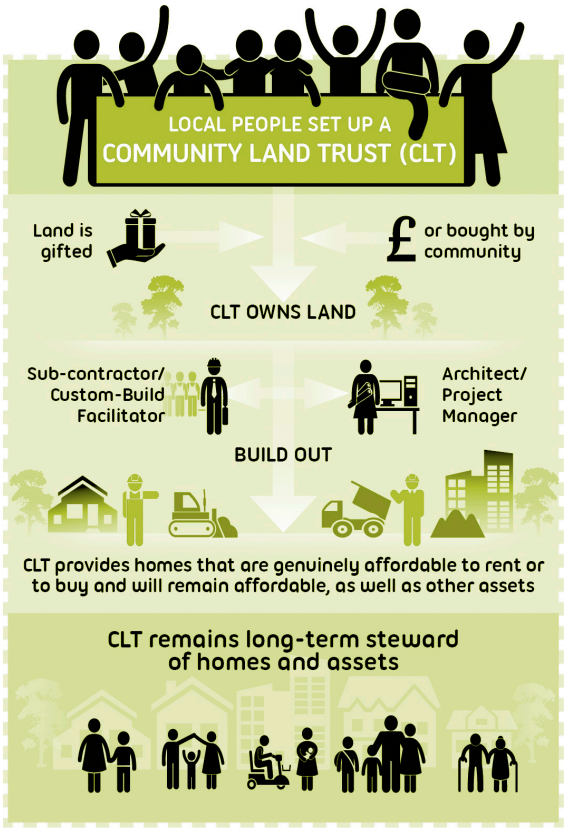
A primeira coisa a se fazer é adquirir a terra na qual se pretende implantar novas moradias ou reformar edifícios já existentes. Esse pode ser o passo mais difícil, dependendo da localização, devido ao custo de compra de um terreno privado e em área urbana. Angotti (2017) evidencia essa disparidade de valores do solo que pode ser um empecilho e atrapalhar o desenvolvimento e a sobrevivência de um TTC:

> "O TTC, como várias outras alternativas, está emergindo das margens do capitalismo global, nas periferias urbanas e rurais onde o valor de troca da terra é relativamente baixo. Quando o valor da terra aumenta, no entanto, ele pode ameaçar a sobrevivência do TTC e talvez esta seja, isoladamente, a maior contradição a ser enfrentada pela mobilização comunitária de qualquer lugar." (ANGOTTI, 2017, p. 75)

---

[15] Tradução livre feita pela autora. Texto original:
"- A CLT must be set up to benefit a defined community;
- A CLT must be not-for-private-profit. This means that they can, and should, make a surplus as a community business, but that surplus must be used to benefit the community;
- Local people living and working in the community must have the opportunity to join the CLT as members;
- Those members control the CLT (usually through a board being elected from the membership)." (SITE DA NATIONAL COMMUNITY LAND TRUST NETWORK) Disponível em: http://www.communitylandtrusts.org.uk/what-is-a-clt/about-clts . Acesso em: 13/11/2018

Após a aquisição dos terrenos, as habitações podem ser construídas tanto individualmente pelos seus futuros moradores — em habitações unifamiliares — quanto pode ser construída por uma equipe terceirizada ou alguma associação que apoie a causa (imagem 01).



▲ Imagem 01

Esquema sobre o funcionamento dos CLTSs
Fonte: National Community Land Trust Network. Disponível: http://www.communitylandtrusts.org.uk/what-is-a-clt/about-clts. Acesso em: 13/11/2018.

Em favelas, onde a terra já está ocupada e muitas vezes já é de propriedade da União, a aquisição do terreno se torna mais fácil, principalmente quando estão inseridas em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS são áreas demarcadas das cidades especificadas no Plano Diretor, que são destinadas principalmente a habitação para uma população de baixa renda, a regularização fundiária de assentamentos irregulares e precários, a melhorias urbanísticas e a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), estando sujeitas a critérios específicos de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Na capital cearense, as ZEIS foram classificadas em três tipos: ZEIS 1 são assentamentos irregulares de baixa renda com ocupação desordenada, em terras privadas ou públicas; ZEIS 2 são loteamentos ou conjuntos habitacionais irregulares, públicos ou privados; e a ZEIS 3 são terrenos vazios ou subutilizados e com infraestrutura, onde podem ser implementados projetos habitacionais.

Nos TTCs, a propriedade, os terrenos adquiridos pertencem a comunidade e não aos indivíduos, porém as construções — ou seja, as moradias — são de posse dos cidadãos. Pode-se dizer que esse arranjo proporciona um ganho duplo,

tanto a comunidade como um todo ganha ao se beneficiar das melhorias feitas nos terrenos por aumentar os valores da terra, quanto os proprietários das casas se beneficiam por terem garantia de posse da construções e dos seus investimentos nelas.

Parecido com o que ocorre na ZEIS, para a gestão do TTC é eleito um conselho gestor voluntário, composto por militantes da habitação social, líderes comunitários e agentes públicos (ANGOTTI, 2017). Esse conselho é responsável por administrar atividades e obras do cotidiano, além de estabelecer, por exemplo, critérios que, juntos com a lista de espera, possam determinar quem serão os novos moradores dos TTCs.

E é o engajamento da comunidade, não apenas de quem participa do conselho gestor, que vai garantir a permanência do caráter social e as prioridades de cada TTC. Angotti (2017) evidencia que o instrumento legal por si só não é garantia de que não haverá uma mudança nos propósitos acordados, mas que a presença e a fiscalização da comunidade é que podem assegurar que o modelo permaneça condizente com seus objetivos iniciais.

> "[…] o modelo do TTC, por si mesmo, não é garantia de nada. Como qualquer outro instrumento legal, ele precisa operar num sistema legal, político e econômico que é voltado para a preservação da propriedade privada e do capital monopolista. Justamente esta é a razão pela qual a comunidade é característica central e definitiva do trust de terra comunitária. A única garantia de que os responsáveis pelo trust não vão se vender é a ampla sustentação e vigilância por parte da comunidade." (ANGOTTI, 2017, p. 85)

Pode-se pensar os TTCs como uma opção passível de ser aplicada no contexto do centro de Bogotá, haja vista que a população que está sendo pressionada a sair tem pouco poder de barganha com o Estado e com os investidores privados, mas poderia se organizar e em conjunto tentar aplicar o mecanismo dos TTCs.

O TTC surgiu num panorama similar, no qual movimentos sociais se organizaram para encontrar alternativas para evitar remoções e processos gentrificadores. O TTC em si não é um modelo tão novo ou extremo, mas traz um diferencial ao propor o controle das terras sendo feito pelas próprias comunidades (ANGOTTI, 2017). Assim, tira-se terras e imóveis do mercado, transformando-as em habitação de interesse social com a fiscalização e gestão das comunidades e sem criar valor imobiliário.

Após os estudos e análises realizados nesses três primeiros capítulos, entende-se que a falta de oferta de habitação para as classes baixas em áreas valorizadas de Fortaleza está diretamente ligada a subutilização desses espaços e aos interesses do mercado. Obrigando a classe trabalhadora com menor poder aquisitivo a buscar moradias em regiões mais periféricas, onde os preços são mais acessíveis e as infraestruturas e oportunidades são menores. Será apresentada agora a área de estudo, o Grande Pirambu, que embora seja resultado desse processo de exclusão, pode também estar sofrendo com seus próprios processos gentrificadores.

4

SOBRE O GRANDE PIRAMBU



▲ Mapa 04

Localização do Grande Pirambu em Fortaleza

Fonte: Google Earth e SEFIN, elaborado pela autora

capítulo 4

SOBRE O GRANDE PIRAMBU

4.1. BREVE HISTÓRICO

O Grande Pirambu é um grande aglomerado majoritariamente subnormal brasileiro. Está localizado na porção oeste da cidade de Fortaleza e abrange três bairros: Pirambu, Cristo Redentor e Barra do Ceará (mapa 04). A ocupação da região se deu, principalmente, devido as migrações decorrentes das secas da segunda metade do século XIX e do século XX.

Em 1915, houve uma das piores estiagens do estado do Ceará e com ela o êxodo rural aumentou. Esse novo contigente populacional chegava e se espalhava pelas praças, parques e calçadas, passando assim a incomodar a população da capital. Desse modo, visando garantir que os retirantes que chegavam na capital em condições precárias e que eram vistos como uma ameaça ao bem estar e à saúde da população alencarina não se espalhassem ou fixassem próximo das classes mais altas, foram criados alojamentos conhecidos como "Campos de Concentração" ou, como também eram chamados, "Abarracamentos" ou "Currais do governo" (RIOS 2001 apud MONTEIRO 2018).

Em 1932, ano que ocorreu outra grande seca no estado, foram construídos dois desses "Campos de Concentração" em Fortaleza. Um no bairro Otávio Bonfim e o outro na região onde hoje se encontra o Grande Pirambu, conhecido como Campo do Urubu (imagem 02). Esse nome veio por causa da Oficina do Urubu, uma oficina de viação ferroviária instalada na área.

Acredita-se que nos Campos de Fortaleza tenham se instalado 1800 migrantes nos dois primeiros meses de seca de 1932 (RIOS 2001 apud MONTEIRO 2018). Os retirantes tinham dificuldade de conseguir emprego e permaneciam nos Campos de Concentração a disposição do Estado.



▲ Imagem 02

Campo do Urubu - Campo de concentração das secas nos arredores do Grande Pirambu

Fonte: Foto do Relatório da Comissão Médica de 1932 (DNOCS) - Acervo Valdecy Alves. Disponível: http://valdecyalves.blogspot.com/2017/09/campos-de-concentracao-no-ceara-e-os.html. Acesso em: 19/06/2019.

Após o período de estiagem, o governo incentivou o retorno dessa população para o sertão oferecendo passagens e sementes, contudo para muitos não fazia sentido voltar quando não se tinha mais terras, nem onde morar no interior. Assim, por já estarem segregados do resto da cidade, tentaram se fixar na região próxima do Campo do Urubu, ocupando com barracos e casas precárias as dunas e a beira de praia da costa oeste. E foi devido a esse contexto que começou a surgir o que hoje é a comunidade do Grande Pirambu.

É válido assinalar também a evidente diferença no padrão de ocupação de Fortaleza. Houve uma expansão da cidade formal, classes mais abastadas, em áreas próximas ao Riacho Pajeú e em direção a zona leste da capital, onde ocorreu um controle urbanístico. Enquanto a zona oeste, que consistia em uma área predominantemente de dunas, sendo assim mais cara a implantação de infraestrutura para habitação, foi ocupada por indústrias permaneceu com pouca atenção do poder publico (SAMPAIO, 2003).

Ao longo do século XX, várias grandes secas ocorreram, com elas continuava a migração da população em busca de oportunidades melhores e o crescimento populacional de Fortaleza só aumentava (tabela 01). As ocupações precárias,

CRESCIMENTO POPULACIONAL DE FORTALEZA

ANO	POPULAÇÃO ABSOLUTA
1872	42.458
1890	40.902
1900	48.369
1920	78.536
1940	180.185
1950	270.169
1960	514.818
1970	872.702
1980	1.338.793
1991	1.765.794
2000	2.138.234
2010	2.452.185

▲ Tabela 01

Dados absolutos da população de Fortaleza desde 1872
Fonte: IBGE, elaborada pela autora

por serem o ambiente disponível mais barato e que possibilitava a permanência na cidade, iam crescendo com a chegada desses novos moradores. Assim, pode-se dizer que houve uma ocupação por necessidade e não planejada da zona oeste de Fortaleza. Desse modo, quem não podia pagar pelas terras com infraestrutura do Centro ou da zona leste da cidade ocupava os terrenos que sobravam, que não tinham infraestrutura e que não eram de interesse do poder público e dos poderosos (SAMPAIO, 2003).

Com a chegada na cidade grande, havia o grande desafio de conseguir emprego para viver na nova realidade. Na costa oeste, havia o polo industrial da Av. Francisco Sá, que, segundo Monteiro (2018), se estendia do bairro Jacarecanga em direção a Barra do Ceará e permaneceu tendo fábricas funcionando de 1926 a 2006. Eram indústrias relacionadas a Via Férrea, a óleos vegetais e também indústrias têxteis. Foram nessas fábricas que muitos conseguiram emprego, servindo de mão-de-obra barata.

Todavia, várias dessas indústrias foram fechando com o tempo e assim crescia o número de desempregados, deixando essa parcela da população, que morava em barracos e casas precárias, ainda mais vulnerável economicamente e suscetível a despejos. Pois com o tempo, na década de 1940, os donos das terras passaram reivindicar junto ao Estado os direitos de posse, alegando que queriam lotear e vender os terrenos (JUCÁ 2000 apud MONTEIRO 2018).

Após décadas segregados, sem engajamento do poder público para prover condições de vida melhores e partindo da necessidade de permanecer na região, os moradores do Pirambu que trabalhavam nas fabricas da região se engajaram em sindicatos sob ajuda do do Partido Comunista Brasileiro (PCB), e por meio de reuniões passaram a mobilizar a comunidade e a buscar seus direitos. Foram realizadas divisões territoriais e cada setor teve um líder comunitário, o que facilitava as conversas e o levantamento de questões (TABOSA 2002 apud MONTEIRO 2018).

Pra essa mobilização houve ajuda do Padre Hélio, padre católico engajado nas lutas sociais e territoriais da comunidade e que foi bastante importante no processo da "Marcha do Pirambu"[16] em direção ao centro da cidade, na qual foi feita uma reivindicação de posse da terra junto a prefeitura e que resultou na desapropriação de terras do Pirambu (mapa 05) pelo Decreto 1.058 de 25 de maio de 1962 no Diário Oficial da União (MONTEIRO, 2018).



[16] Marcha do dia 1 de janeiro de 1962 que ainda hoje é lembrada como um marco de reivindicação social importante em Fortaleza. Foi realizada com o objetivo de pressionar o Governo a desapropriar terras do Pirambu em benefício da população que já morava lá. Há relatos de o número de pessoas manifestando teria chegado a 20 mil. (MELO, 2015)

Após esses acontecimentos, já na década de 1970 e durante a Ditadura Militar, a gestão municipal tinha o plano de, aliado ao programa de remoção de favelas, expandir a malha viária da cidade. Na região de estudo foi a construção da Av. Presidente Castelo Branco (Av. Leste Oeste). Para a execução de tal obra foram feitas remoções e a população atingida foi deslocada para conjuntos habitacionais periféricos e bastante distantes tanto dos seus bairros originais, quanto do centro.

Os três conjuntos para os quais foram feitos os deslocamento foram o Conjunto Alvorada, o Conjunto Palmeiras — nos bairros Lagoa Sapiranga e Conjunto Palmeiras — e o Marechal Rondon, na cidade de Caucaia. Contudo essas pessoas entendiam que essa mudança correspondia a habitar em lugar com falta de infraestrutura urbana, transporte público, oportunidades de emprego, educação e lazer. Assim, como evidencia Brandão (2001), muitos preferiam recorrer a outras opções de moradia e lugares na cidade.

> "Havia, na época, uma grande resistência por parte das famílias removidas em se fixarem no Conjunto Palmeiras, distando 17 km do centro da cidade. Ainda que tenha funcionado como uma das grandes opções da prefeitura em sua prática de desfavelamento, o Conjunto Palmeiras, iniciado em 1973, resumia-se a um "lote urbanizado". Distante das fontes de emprego, sem infraestrutura urbana e com dificuldades de acesso e transportes. A prefeitura vendia o lote de 200 m^2 em 60 prestações mensais e as famílias construíam suas casas, em geral aproveitando restos de materiais de construção do barraco demolido." (BRANDÃO 2001 apud MONTEIRO 2018, p. 47).

Houve a construção da Av. Presidente Castelo Branco e, em 1997, foi realizada mais uma obra viária na localidade, a Ponte José Martins Rodrigues sobre o Rio Ceará, que interliga Fortaleza e a cidade de Caucaia e também implicou em remoções. Em 2002, teve início a construção do Projeto Costa Oeste, que foi responsável grandes desdobramentos na área do litoral oeste de Fortaleza, o que será melhor estudado no próximo tópico.

4.2. A VIA LITORÂNEA

O Projeto Costa Oeste teve início em 1996 e começou a ser construído de fato em 2002 no polo de lazer da Barra do Ceará. É um projeto do Governo do Estado, que foi delineado na gestão do então governador do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), Tasso Jereissati (1995-2002). O objetivo era a construção de uma via costeira que possibilitasse um acesso mais rápido entre a recém construída Ponte José Martins Rodrigues sobre o Rio Ceará - na Barra do Ceará - e o Pirambu, já que havia a expectativa de que o tráfego de veículos duplicasse, congestionando a Av. Castelo Branco, principalmente nos finais de semana por ser rota de acesso às praias do lado oeste. É válido assinalar que essa via de acesso rápido para ser construída passaria por uma área de moradia de operários e pescadores, que teriam que ter suas casas removidas.

Foram providenciados o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente - EIA/RIMA do projeto ainda nos primeiros anos. No EIA é defendido, embora o presente trabalho não concorde com tal afirmação, que essa nova via costeira seria também uma necessidade prioritária da população local para acesso a transportes públicos coletivos e lazer. Contudo, para a implantação dessa via foi necessário um Projeto de Desapropriação, especificando a respeito das remoções, realocações e indenizações. Todavia esse projeto, não buscava reassentar a população em localidades próximas a comunidade, dando mais ênfase às indenizações. Observa-se que no EIA, o impacto e a dimensão dessas remoções parecem ser reduzidos ao serem retratados apenas como "adversidades" em função de benefícios generalizados.

O Projeto Costa Oeste apresentava um forte viés econômico. Visando um caráter mais turístico e que aproveitasse o potencial paisagístico da orla, favorecendo a ampliação de lucros e a entrada de novos empreendedores na região. O projeto previa, além da construção da via, uma reestruturação da orla com calçadões largos, ciclovias, playgrounds, jardins, mobiliário urbano básico, estacionamentos, quiosques e barracas para comércio. Nessa perspectiva, foi

possível observar esses objetivos econômicos no seguinte parágrafo do EIA do Projeto Costa Oeste:

> "[…] o setor econômico, montado com base na indústria turística da própria cidade de Fortaleza, e especificamente do setor hoteleiro das praias do município de Caucaia, objetiva poder contar com a melhoria dessas condições de infraestrutura, para manter, adaptar, ou ainda ampliar sua atuação no segmento, consequentemente ampliando seus lucros, e ainda favorecendo a chegada de novos empreendedores, tanto no campo receptivo, como no de serviços, voltados ao atendimento do fluxo turístico, como os setores de bares, restaurantes, artes e artesanatos, etc." (EIA Projeto Costa Oeste, 1997, p. 6)

É valido ressaltar que a área de construção desse projeto da via costeira se constituía em uma faixa continua ao longo do litoral, mas não era apresentado um território com delimitação específica e que pudesse ser quantificada. No EIA área de implantação do projeto é estimada em sendo menor que 50 ha.

Logo em 2002, a obra foi embargada por uma ação movida pelo Ministério Público Federal, que alegava a ausência de alguns documentos, como o Licenciamento Ambiental por parte do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e a cessão do terreno de marinha ao Estado do Ceará, e que alegava também a inexecução do plano de remanejamento e reassentamento das famílias removidas por causa do projeto (MONTEIRO, 2018).

Porém, mesmo com a ordem judicial, a obra continuou, houveram remoções forçadas e os moradores passaram se mobilizar, realizando reuniões, inclusive com relatores da ONU (Organização das Nações Unidas) em 2004, na qual foram expostas demandas e receios em relação ao Projeto Costa Oeste. Após essas assembleias, os relatores constataram quatro violações de leis federais (MONTEIRO, 2018):

> "Violação do Direito à Moradia Adequada (Art. 6°, da Constituição Federal), Violação do Direito à Gestão Democrática da Cidade (Art. 2°, Inc. II da Lei Federal n°

> 10.257/01), Violação do Direito à Identidade e Reprodução Sociocultural (Artigos 215 e 216, da Constituição Federal), Violação do Direito ao Meio Ambiente, à Alimentação e ao Trabalho (Artigos 225 e 174, da Constituição Federal)." (SAULE JUNIOR e CARDOSO 2005 apud MONTEIRO 2018, p. 72)

Após a saída do então governador Tasso Jereissati, o projeto teve continuidade durante o mandato do seu sucessor, também do PSDB, Lúcio Alcântara (2003-2006). Contudo mesmo tendo sido um empreendimento planejado, não correspondia às necessidades e anseios da população do Grande Pirambu, a qual não tinha acesso ao projeto (MONTEIRO, 2018). A população resistiu pedindo o embargo da obra e, com o apoio da oposição do PT (Partido dos Trabalhadores), impediu sua conclusão.

Em 2005, Luizianne Lins, do PT, assume a Prefeitura de Fortaleza e por falta de autorização municipal a obra foi novamente embargada. E mais tarde, em 2006, o projeto foi permanentemente interrompido, cabendo agora à prefeitura a captação de recursos para a conclusão de uma nova obra.

Além disso, em 2006 foi eleito o novo governador do Ceará, Cid Gomes do PSB (Partido Socialista Brasileiro), que contribuiria para uma maior sintonia no processo de implantação do novo Projeto Costa Oeste, agora chamado de Projeto Vila do Mar. Então, ainda nesse ano, foi apresentado pelo poder municipal o Projeto Vila do Mar, o qual reelaborava Projeto de Recuperação e Complementação do Sistema Viário da Costa Oeste - Projeto Costa Oeste.

O Vila do Mar abrange três bairros, Barra do Ceará, Cristo Redentor e Pirambu, e, de acordo com o seu EIA, era prevista a urbanização da orla do Grande Pirambu com a implantação e recuperação da infraestrutura do litoral - indo do Rio Ceará até o antigo Kartódromo de Fortaleza. Ademais, eram previstas também melhorias no sistema viário local, recuperação de áreas de preservação irregularmente ocupadas e construção de equipamentos comunitários. Outro objetivo era traçar um diálogo maior com a população residente, incluindo-a no processo e possibilitando a definição de demandas e

necessidades coletivas por meio de oficinas realizadas nas comunidades em 2006 e 2007.

Nesse viés, pode-se observar grandes mudanças nos propósitos do Vila do Mar ao compararmos com os do Costa Oeste. Um dos principais consiste na alteração da classificação da via costeira, que antes era uma avenida de acesso rápido e torna-se uma via local e paisagística apenas. Além disso, entende-se como havendo uma tentativa de evitar desenhos mais cenográficos voltados para o turismo e travar um diálogo maior com a população, buscando se aprofundar nas suas necessidades e vontades.

Conforme o EIA do Vila do Mar, o projeto inclui a recuperação e ampliação de espigões existentes, a implantação da via local litorânea de tráfego leve em paralelepípedos, calçadão em pedra Cariri, ciclovia e equipamentos relacionados a lazer, esporte e pesca. É evidenciado ainda que o projeto da orla visa impedir a privatização de espaços públicos, deixando a faixa de praia livre de equipamentos como barracas, bares e estabelecimentos privados turísticos, ou seja, que não condizem com o cotidiano local. Outro ponto relacionado a essa visão, proposto pelos moradores e considerado como importante no sentido de impedir a turistificação da orla foi a proibição de estacionamentos ao longo da via paisagística, tendo sido criados alguns espaços para tal em locais específicos e mais próximos a Barra do Ceará. O setor turístico é colocado apenas como um subproduto do Vila do Mar.

A implantação desse projeto implicou na remoção dos moradores das áreas afetadas e, para que isso ocorresse de forma a evitar efeitos negativos, foi realizado um planejamento mais aproximado da população, sendo proposto o reassentamento em conjuntos habitacionais construídos em terrenos próximos ao Grande Pirambu e a urbanização das suas regiões de implantação.

O Projeto Vila do Mar foi desenvolvido com a ajuda dos Governos Municipal, Estadual e Federal, de Organizações Não Governamentais e de lideranças comunitárias de todo o litoral da capital. A gestão municipal do PT inseriu o Orçamento Participativo no governo e no Projeto, permitindo que a população pudesse opinar sobre os destinos dos recursos financeiros da administração

municipal. Também foram captados recursos do Ministério das Cidades, por meio do PAC - Urbanização de Assentamentos Precários. Foi feito um investimento de 142 milhões de reais, acordados entre os três governos, e o Decreto que ordenou o início das obras do Vila do Mar foi publicado em janeiro de 2008 no Diário Oficial do Município (MONTEIRO, 2018).

O Vila do Mar também se propôs a realizar a regularização fundiária de 5.034 habitações e a construção de 1.434 unidades habitacionais para o reassentamento das famílias que viviam em área de risco e que seriam removidas por causa das obras. Com tudo isso se pretendia elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias da região.

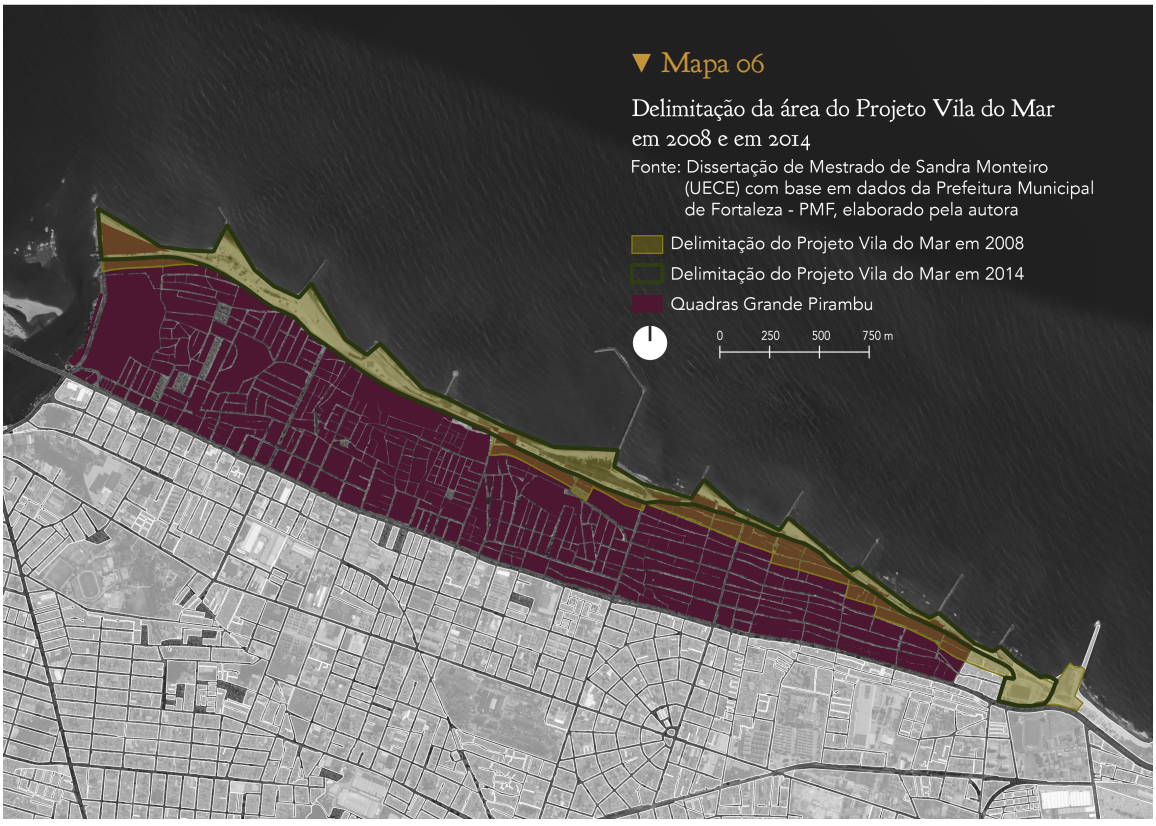
Às margens da Avenida Francisco Sá, na Barra do Ceará, foram construídos dois conjuntos habitacionais. Em 2012, 264 famílias foram transferidas para o Conjunto Padre Hélio e em 2014, outras 84 foram realocadas para o Conjunto Padre Caetano.

Houve um cuidado para não desterritorializar as famílias que foram removidas, diferentemente do que ocorreu no Projeto Costa Oeste, como já foi falado. Essa população foi realocada para áreas próximas, continuando em regiões centrais com infraestrutura urbana, oportunidades e próximas das suas raizes (MELO, 2015). Realizando o processo de Regularização Fundiária por meio de entrega de títulos pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) para moradores de imóveis públicos.

> "Esse processo de retomada da urbanização de espaços do Pirambu, mediante construção de moradias e entrega de títulos de regularização fundiária, como se verificou do histórico já mencionado, teve como ponto de partida, a entrega de títulos pela SPU, no dia 13 de agosto de 2010, a moradores ocupantes de imóveis da União, bem assim a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), em continuidade ao processo de regularização fundiária.

> Assentar a população, sem removê-la dos lugares que escolheu para estabelecimento de suas moradias, com a entrega da titulação da propriedade, é um dos objetivos primordiais do projeto repaginado, sendo a regularização fundiária o meio de promovê-lo." (MELO, 2015, p. 67)

No entanto, em 2014, o Vila do Mar recebeu uma nova delimitação, diminuindo o número de famílias a serem removidas (mapas 06). Tal fato deveria significar menos desterritorializações e uma maior garantia de permanência em áreas próximas e centrais. Porém, devido não ser mais necessária a construção das 1.434 unidades previstas inicialmente, o novo projeto propõe realocar a população do Grande Pirambu que ainda não havia sido removida em áreas ainda mais distantes, por exemplo, no conjunto Cidade Jardim do Minha Casa Minha Vida (MCMV), no bairro José Walter. Outros dois conjuntos habitacionais já foram utilizados para realocar essas famílias, um no bairro Paupina e outro no bairro Lagoa Redonda, ambos nos limites da capital cearense. E houveram famílias que preferiram receber indenização ao invés de serem realocadas em localidades tão longe.





A alteração da poligonal de influência do projeto e a redução nas remoções nesse caso tiveram consequências negativas. Principalmente pelo fato de, tendo terrenos para construção de conjuntos habitacionais para realocação já disponibilizados em áreas próximas, as realocações terem passado para bairros bastante distantes e sem o mesmo nível de infraestrutura urbana, transporte e oportunidades de emprego e estudo. Esses terrenos específicos estão inseridos em Zonas Especiais de Interesse Social 3, ZEIS vazio, as quais são bem maiores que os ditos lotes e poderiam ser utilizadas para novos empreendimentos de habitação social e pública (mapa 07). Além de se ter quase a totalidade do Grande Pirambu correspondendo a uma ZEIS 1. Monteiro (2018) ressalta exatamente que, com a ZEIS 3 no Pirambu, existem espaços livres suficientes para a construção de novas habitações, não havendo então justificativa plausível o suficiente para desterritorializações:

> "No caso do Grande Pirambu, não há justificativa aceitável para o deslocamento de populações decorrentes das obras de urbanização do Vila do Mar para áreas tão distantes, ainda que os terrenos citados anteriormente não tivessem espaços

> suficientes para a quantidade de moradias necessárias, visto que a área da intervenção se encontra próximo à ZEIS do tipo 3, isto é, há vários vazios territoriais urbanos ao longo da Avenida Francisco Sá, demarcados no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo." (MONTEIRO, 2018, p. 88)

O Projeto Vila do Mar, que ainda está em processo de construção, teve início em 2006 visando dar uma continuidade à algumas proposições do Projeto Costa Oeste, que havia sido embargado. E, embora seja divulgado pelos órgãos públicos que o objetivo maior é melhorar a vida da população do Grande Pirambu e tenham ocorridos alguns ganhos, como a regularização fundiaria e remoção em faixa de praia e a utilização do CUEM para garantia a posse em habitações públicas, é possível observar a perpetuação de práticas segregacionistas já assinaladas na análise histórica da região. Além de ficar claro que a batalha travada por décadas pela população da região tem como motivo principal a demanda por habitação. A baixo, temos uma linha do tempo com alguns dos acontecimentos importantes, para facilitar o entendimento do processo (tabela 02).

▼ Tabela 02

Linha do tempo dos Projetos Costa Oeste e Vila do Mar
Fonte: aparato de noticias do O Povo e Diário do Nordeste

1996

_início da concepção do Projeto Costa Oeste

2002

_início das obras do Projeto Costa Oeste
_obras embargadas, por necessitar licenciamento ambiental expedido pelo IBAMA e não somente pela SEMACE
_obras continuam e ocorrem remoções

2004

_visita do arquiteto indiano relator da ONU para o Direito à Moradia, Miloon Khotari

2005

_Luizianne Lins (PT) assume a prefeitura de Fortaleza
_obras novamente embargadas, por causa do licenciamento ambiental

2006

_Projeto Costa Oeste é interrompido permanentemente
_prefeitura assume a responsabilidade do projeto, reelaborando e dando o nome de 'Projeto Vila do Mar

2008

_início das obras do Projeto Vila do Mar

2011

_inauguração do Mirante Rosa dos Ventos

2012

_264 famílias transferidas para o Conjunto Padre Hélio
_dois dias antes de terminar o mandato, Luizianne Lins inaugurou uma etapa do Vila do Mar com 5,5km de extensão e anunciou a assinatura de decreto que assegura a posse de mais de sete mil imóveis
_Roberto Claudio é eleito prefeito

2014

_84 famílias transferidas para o Conjunto Padre Caetano
_nova delimitação para o Projeto Vila do Mar e nova proposta de realocações, agora em conjuntos periféricos

2018

_início da segunda etapa das obras do Vila do Mar, a área vai da Av. Pasteur até a Rua Santa Rosa, se fará necessário remoção e reassentamento
_impasse com a população quanto a realocação em bairros periféricos
_processo de regularização fundiária ocorrendo

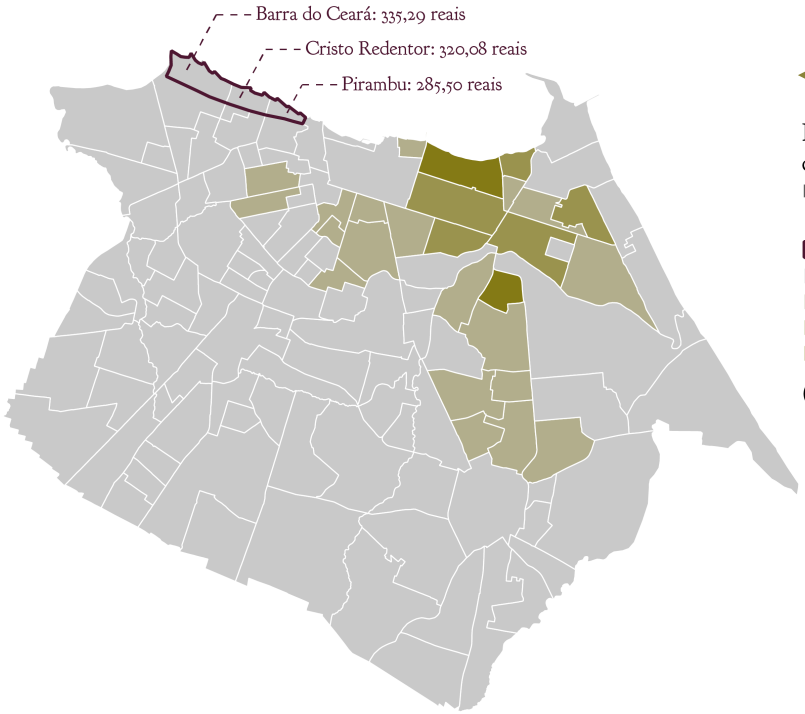
4.3. DIAGNÓSTICO

As origens adversas da ocupação do Grande Pirambu ainda refletem na qualidade de vida da população local, predominantemente pobre. Embora apresente bonitas paisagens costeiras, os bairros convivem com a degradação decorrente da ausência e descaso do poder público há muitas décadas, tendo sido ocupado, por necessidade, sem infraestrutura e em terrenos em situação de risco. Por não ter sido feito desde o início um investimento preocupado com a infraestrutura, salubridade das habitações e educação na área, o local ficou conhecido como violento, pobre, degradado e desigual em Fortaleza.

De acordo com dados do censo de 2010 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em relação a Renda Média nos bairros de Fortaleza (mapa 08), os bairros localizados mais no nordeste da cidade, como Aldeota, Meireles, Mucuripe e Cocó, apresentam rendas mais altas, enquanto os localizados nas periferias ao sul e sudeste e nos litorais leste e oeste apresentam uma situação mais precária com renda bem mais baixa. Para fins de esclarecimento, Pirambu está localizado no litoral oeste, onde se encontra uma média mais baixa.

Devido o histórico de ocupação da área, a questão da demanda por moradia é complexa, ainda mais pelo bairro possuir uma grande densidade demográfica em Fortaleza (mapa 09) atrelada a uma renda mais baixa. No caso, esse dado tem influência nas condições de vida dessa população que, por não ter espaço de qualidade suficiente para todos na cidade, ocupa o território sem planejamento e com arranjos habitacionais precários. Melo (2015) evidencia isso ao avaliar dados do IPECE sobre as condições domiciliares e reafirmar as conjunturas urbanas e estruturais precárias do lugar:

> "De acordo com levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (2012), o Pirambu é o terceiro pior dos 119 bairros de Fortaleza em condições domiciliares. Os dados compilados a partir do Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012) colocam o Pirambu em condição de extrema desigualdade em relação aos bairros com melhor



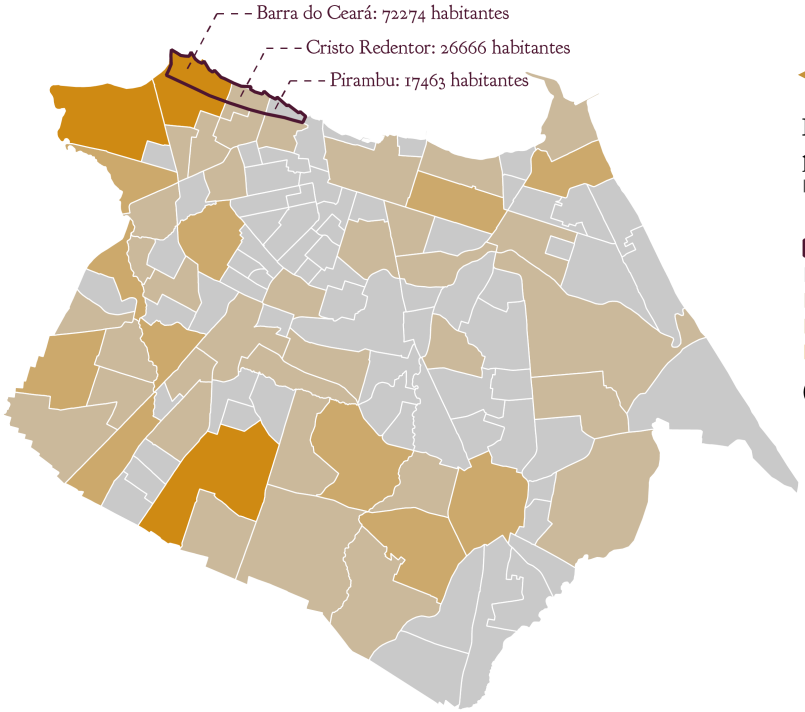
◀ Mapa 08

Renda média por habitante, dividida por bairros em Fortaleza

Fonte: Censo de 2010 do IBGE, elaborado pela autora

Grande Pirambu
Até 1.000 reais
1.000 a 2.000 reais
2.000 a 3.000 reais
Mais de 3.000 reais

0 2.5 5 km



◀ Mapa 09

Demografia de Fortaleza dividida por bairros

Fonte: SEFIN/PMF (2015), elaborado pela autora

Grande Pirambu
Até 20.000 habitantes
20.000 a 40.000 habitantes
40.000 a 60.000 habitantes
Mais de 60.000 habitantes

0 2.5 5 km

> infraestrutura, refletindo na qualidade de vida da população.
>
> [...] O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (2012) estima que no Pirambu que é considerado o maior aglomerado subnormal do Ceará e o sétimo maior de todo o país, quase 43 mil pessoas vivem em condições subnormais, ou seja, em ocupações irregulares e/ou ilegais com serviços públicos precários, fortalecendo a ideia de que o bairro é uma grande favela, eis que os elementos que constituem a paisagem, como imóveis erguidos sem planejamento, ruas estreitas, esgoto a céu aberto, imóveis destituídos de água encanada e energia elétrica ainda estão presentes de forma visível no Pirambu." (MELO, 2015. p. 44 e 45)

Hoje, já se observa uma certa deterioração das melhorias realizadas na orla, por exemplo, existem áreas do calçadão e do mirante danificadas, quadras esportivas com estruturas enferrujadas e iluminação fraca em alguns pontos.

O contexto de ocupação da região do Grande Pirambu, como já foi evidenciado, é de assentamento precário e carente de infraestruturas e oportunidades. Por causa dessa necessidade imediata de moradia, áreas de risco que normalmente não eram do interesse dos poderosos na época, foram ocupadas pelos migrantes do interior do Ceará. A comunidade apresenta, então, o problema da elevada densidade demográfica aliada a tipologias habitacionais precárias e inseridas em áreas de risco, sendo esse um drama significativo para as famílias (mapa 10). Esse tipo de ocupação está principalmente em dunas, encostas, faixa de praia, e observa-se também que existem algumas quadras que estão parcialmente em Área de Preservação Permanente - APP (mapa 11). A partir de constatações do órgão habitacional do município, as principais situações de risco às quais estão sujeitas as moradias no Pirambu são deslizamentos de terra em dunas e encostas, desabamento devido a materiais precários e a ação das marés, inundações pelas chuvas e a falta de um sistema de drenagem eficaz (MELO, 2015).

◀ Mapa 10

Assentamentos em área de risco no Grande Pirambu

Fonte: PLHISFOR (2012) e edificações SEFIN (2010), elaborado pela autora



◀ Mapa 11

Assentamentos em APP e em faixa de praia no Grande Pirambu

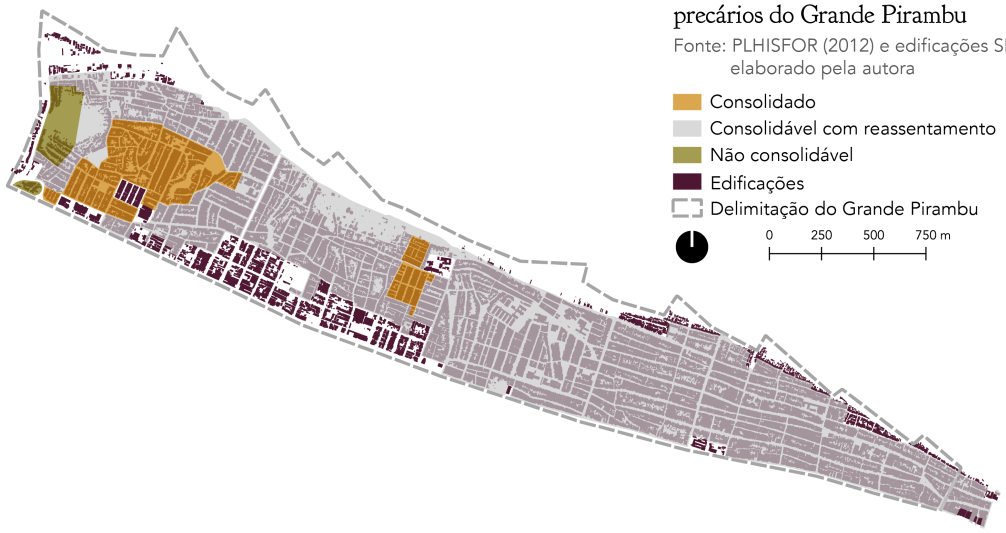
Fonte: PLHISFOR (2012) e edificações SEFIN (2010), elaborado pela autora



◀ Mapa 12

Grau de consolidação dos assentamentos precários do Grande Pirambu

Fonte: PLHISFOR (2012) e edificações SEFIN (2010), elaborado pela autora





◀ Mapa 13
Tipos de intervenções necessárias nos assentamentos do Grande Pirambu
Fonte: PLHISFOR (2012) e edificações SEFIN (2010), elaborado pela autora

O Grande Pirambu é uma região bastante adensada de Fortaleza, tanto em população, quanto em construção. As casas são, em geral, autoconstruídas, coladas umas nas outras, com as fachadas limítrofes às vias e pouco espaço para quintais. De acordo com informações do PLHISFOR (2012), a maioria da comunidade está classificada como "consolidável com reassentamento" e "consolidada" (mapa 12), tornando-se necessário a atenção quanto aonde serão esses reassentamentos e quais as condições infraestruturais da parcela consolidada. A informação sobre o nível da intervenção necessária também foi retirado do PLHISFOR (2012), sendo a maioria de "urbanização complexa" (mapa 13).

A construção da Av. Castelo Branco, na década de 1970, foi um marco para a integração viária leste-oeste de Fortaleza e ao mesmo tempo abriu novas possibilidades para investimentos do mercado imobiliário. Porém, por ser uma área bastante precária, a principio não trouxe um grande interesse. Atualmente, com o projeto Vila do Mar e o processo de regularização fundiária tendo avançado, já é possível observar a chegada de novos empreendimentos na região. Ao longo da Avenida Francisco Sá, por exemplo, percebe-se a aproximação do mercado imobiliário com construções de apartamentos e centro comerciais. A observação desses novos empreendimentos foi feita com base em revisões bibliográficas e análise espacial via softwares.

Olhando por essa perspectiva, veio o questionamento em relação a um certo paradoxo que existe ao se implantar a regularização fundiária e obras de melhorias urbanas em áreas de interesse do mercado. É claro que a segurança de ter o titulo de propriedade do imóvel, o "papel da casa" como é comumente chamado nas comunidades, é essencial para a permanência efetiva das famílias em suas moradias. Contudo, ao serem regulamentados, os imóveis adquirem valor legal e, desse modo, valor financeiro, podendo serem feitas ofertas de compra pelo investidores privados e pressionando uma população pobre que mora no bairro há muitos anos e para a qual, muitas vezes, as quantias oferecidas representam um valor alto e uma possibilidade para sanar algumas dívidas.

Assim, entende-se esse como um caminho que pode favorecer o processo de gentrificação, ao facilitar a aquisição de imóveis, implantação novos empreendimentos e, consequentemente, alterar o caráter populacional da região. Embora se observe essa contradição e seja importante evidenciá-la, também é válido esclarecer que ocorre no Grande Pirambu a utilização da CUEM e da CDRU, que será melhor explicada mais na frente, as quais tecnicamente devem garantir a posse e permanência das famílias nas habitações, mas não permite a comercialização dos imóveis.

5

GENTRIFICAÇÃO NO PIRAMBU?

capítulo 5

GENTRIFICAÇÃO NO PIRAMBU?

5.1. COMO MEDIR?

Diante das leituras realizadas foi possível observar que o termo "gentrificação" está sendo usado para designar processos com características que diferem das originais conceituadas por Ruth Glass em 1964. Siqueira (2019) atribui essa "expansão" do termo às reestruturações políticas, econômicas, sociais, estruturais e físicas pelas quais as cidades têm passado ao longo dessas décadas. Nessa perspectiva, faz sentido os processos terem tornado-se mais diversos e ainda assim o conceito original continuar útil para entendê-los. Contudo acredita-se também que existe um limite para sua utilização, sendo necessário entender até que ponto ele pode ser cunhado com fidelidade.

É válido ressaltar a conotação política que a palavra apresenta, principalmente em cidades de países em desenvolvimento, haja vista a produção urbana desigual e os conflitos entre interesses privados e "públicos", coloca-se entre aspas já que nem sempre o poder público representa os interesses reais da população comum. Talvez seja essa conotação política a que mais possibilita a utilização do termo em variados contextos.

A gentrificação muitas vezes é uma consequência da aplicação do capital excedente acumulado que necessita ser absorvido por alguma esfera para que possa render ainda mais. Como Ribeiro (2017) evidencia, uma das esferas mais rentáveis para aplicar o excedente de capital é a da urbanização, principalmente estando atrelada aos interesses do mercado imobiliário. Ou seja, é a absorção de capital por meio do redesenvolvimento urbano e visando um lucro imobiliário futuro. Nessa perspectiva, muitas vezes gentrificação é justificada e propagandeada como sendo o equivalente a desenvolvimento e evolução, já que cria empregos, infraestrutura, segurança, turismo e etc. Contudo ela se tornou,

principalmente, um produto urbano e imobiliário rentável e segregador, que gera um alto retorno financeiro de investimentos.

Considerando que nesse momento do trabalho um dos objetivos é averiguar a existência de gentrificação na comunidade do Pirambu em Fortaleza, foi colocado o seguinte questionamento: Como medir? Como quantificar esse processo? Percebeu-se assim a necessidade de estabelecer critérios para essa análise. Critérios esses a serem observados em visitas a área e conversas com moradores. Desse modo, partiu-se da estrutura analítica proposta por Siqueira (2019), que busca identificar quais dimensões da gentrificação são capazes de garantir credibilidade e consistência a definição. Ela estabelece, então, três parâmetros mínimos que devem ser possíveis de serem identificados sempre e nos mais diferentes casos: (1) possibilidade de produção de um espaço gentrificável, (2) elitização socioeconômica da população local com a expulsão de grupos vulneráveis antes moradores, e (3) melhorias no ambiente construído (tabela 03). Em suas palavras:

> "Para que a gentrificação aconteça, portanto, existem três dimensões necessárias. Primeiro, deve haver a produção de espaço gentrificável, i. e., áreas nas quais exista a possibilidade de acumular capital pelo redesenvolvimento de valores de terra antes comprometidos com usos menos lucrativos. Segundo, a dinâmica da gentrificação implica em elitização socioeconômica com deslocamento. Isso significa que os residentes antigos são deslocados para abrir espaço para famílias com um perfil socioeconômico mais alto. Finalmente, devido às diferenças entre os residentes anteriores e novos, refletidas nos padrões de consumo e estilos de vida, existem conseqüências da gentrificação no espaço físico com melhorias no ambiente construído que incluem melhorias no estoque habitacional existente, novas construções e investimentos em infraestrutura e espaço público. Essas três dimensões estão presentes em cada caso

de gentrificação, identificando o processo em um nível geral." (SIQUEIRA, 2019, p. 20)[17]

	MÉTODO ANALÍTICO UTILIZADO	
	DIMENSÕES PRESENTES EM TODOS OS CASOS	ESTRUTURAS MATERIALIZADAS LOCALMENTE
CONDIÇÃO	POSSIBILIDADE DE PRODUÇÃO DE ESPAÇO GENTRIFICÁVEL	PADRÕES E POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO, MERCADO IMOBILIÁRIO, DEMANDA E ESTOQUE HABITACIONAL, PERFIL SOCIOECONÔMICO POPULACIONAL, CONDIÇÕES DO AMBIENTE CONSTRUÍDO
PROCESSO	ELITIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E ESPACIAL COM EXPULSÃO DE GRUPOS VULNERÁVEIS	
EFEITO	MELHORIAS NA PAISAGEM CONSTRUÍDA	

▲ Tabela 03

Estrutura analítica de Siqueira (2019)

Fonte: elaborada pela autora com base em apresentação realizada por Siqueira no Seminário Internacional "Gentrificação: medir, prevenir, enfrentar", em São Paulo (dezembro, 2018)

Siqueira coloca como exemplo de variáveis relacionadas ao parâmetro 2 a serem observadas para melhor avaliá-lo: os aumentos nos preços dos imóveis e aluguéis; novos habitantes com renda, nível educacional e profissional mais altos; diminuição do número de moradores por unidade habitacional; e aumento também no preço de serviços locais.

O objetivo de Siqueira está centrado na necessidade de entender gentrificação como um processo e não apenas como um resultado. Ou seja, objetivo não é perceber apenas o espaço com elitização social gerado, mas compreender que gentrificação é uma sequência de fatos e ações que produz um desenvolvimento urbano com expulsão de uma classe já moradora mais vulnerável. Não se

[17] Tradução livre feita pela autora. Texto original: "For gentrification to happen, thus, there are three necessary dimensions. First, there must be the production of gentrifiable space, i.e., locations in which there is the possibility of accumulating capital by the redevelopment of land values that were committed to less profitable uses. Second, the dynamics of gentrification entails socio-economic upgrading with displacement. This means that longtime residents are displaced to open space for households with a higher socio-economic profile. Finally, because of the differences between previous and new residents, reflected in patterns of consumption and life styles, there are physical space consequences of gentrification with built-environment upgrades that includes improvements in the existing housing stock, new constructions, and investments in infrastructure and public space. These three dimensions are present in each and every case of gentrification, identifying the process at a general level." (SIQUEIRA, 2019, p. 20)

prendendo assim a particularidades de contextos diferentes e suas condições sócio-espaciais específicas.

Dessa forma, a gentrificação já ocorreu na realidade local estudada neste trabalho? Ou estaria ela acontecendo agora? Para responder essas perguntas, a estrutura analítica de Siqueira (2019) foi estudada e será utilizada como base para a investigação sobre a gentrificação do território do Pirambu.

5.2. EXISTE GENTRIFICAÇÃO NO PIRAMBU?

Partindo do questionamento final do subtópico anterior, sobre se o conceito original de gentrificação já teria ocorrido ou estaria ocorrendo agora na realidade do Pirambu, foi aplicada a estrutura analítica de Siqueira (2019) objetivando responder essas indagações.

Para isso, foram realizadas visitas à comunidade nos dias 10, 8 e 15 de abril e 10 de junho de 2019. Esses momentos foram possibilitados e acompanhados por um dos conselheiros da ZEIS Pirambu. Além de caminhadas para conhecer fisicamente a região e explicações sobre a história do lugar, também houveram momentos de conversa com alguns moradores sobre as dinâmicas da área e o tema da gentrificação. Os objetivos dessas conversas foram entender mais a fundo as questões do território e do Projeto Vila do Mar e checar qual a visão da população em relação a uma possível gentrificação da área.

Foram realizadas seis conversas com moradores antigos com vasto conhecimento do território e suas práticas e também com moradores engajados junto às lutas da comunidade e com algum papel de liderança na região. Essas conversas foram realizadas nas casas dos entrevistados, com um roteiro semi-estruturado que trazia questões sobre as transformações no território e nos residentes da região, além de questões envolvendo um pouco a dinâmica imobiliária local (anexo 01). Por se tratar de método semi-estruturado apenas, as questões elencadas serviram como condução para as conversas, porém estas permaneceram livres para inserção de outros assuntos, dependendo do fluxo de

falas de cada morador. Essa escolha metodológica por habitantes com um determinado perfil se deu pela heterogeneidade da comunidade e a necessidade de se ter percepções mais aguçadas sobre alguns assuntos.

Com essa aproximação a comunidade e estudos de trabalhos relacionados a região, foi possível aplicar a estrutura analítica de Siqueira (2019). Em relação ao parâmetro 1, ou seja, possibilidade de produção de um espaço gentrificável, explicado como um local que apresenta possibilidade de acumular capital pelo seu redesenvolvimento, observou-se que esse é o parâmetro que mais se aplica à realidade do Pirambu. Entende-se a existência de uma disparidade entre a renda da terra capitalizada atualmente na comunidade e a previsão do potencial futuro de renda da terra capitalizada. Havendo uma diferença positiva para o mercado entre o potencial acumulativo de capital atual e futuro, e estando de acordo com a definição de rent gap de Smith (1979 e 2007). Nas palavras de Siqueira:

> "A teoria do rent gap de Smith (2010b) baseia-se na presunção básica de que o valor da terra urbanizada é uma criação social e, portanto, pode ser alterado por investimento ou desinvestimento. Nesse sentido, se a centralidade e a acessibilidade são valorizadas em uma determinada cidade, um pedaço de terra localizado na área central de uma cidade grande e aquecida economicamente é altamente valioso. [...] A gentrificação, portanto, ocorre no momento em que a lacuna entre o aluguel do terreno capitalizado (o aluguel atual) e o aluguel potencial do terreno (o máximo que poderia ser apropriado) cria oportunidades lucrativas." (SIQUEIRA, 2019, p. 11)[18]

Chegou-se a análise de que é o quesito que mais se aplica no Pirambu devido alguns fatores, tais como: boa localização na cidade, próxima ao centro e de frente para a praia; visão costeira privilegiada; possibilidade turística;

[18] Tradução livre feita pela autora. Texto original: "Smith's (2010b) rent gap theory is based on the basic assumption that urban land value is a social creation and, therefore, can be altered by investment or disinvestment. In this sense, if centrality and accessibility are valued in a given city, a piece of land located in the central area of a large and economic vibrant city is highly valuable. [...] Gentrification, thus, occurs in the moment that the gap between the capitalized ground rent (the current rent) and the potential ground rent (the maximum that could be appropriated) creates profitable opportunities." (SIQUEIRA, 2019, p. 11)

possibilidade de desenvolvimento parecido com o da Beira Mar; requalificação da orla pelo Projeto Vila do Mar, que poderia ser só o início de uma reestruturação maior; potencial paisagístico da orla ainda mais forte após esse projeto; presença de infraestrutura urbana e acesso a transporte.

Os próprios moradores já demonstram receios em relação à ocupação futura do Pirambu. Durante as visitas e conversas, comentários relacionados a chegada de novos habitantes surgiram. Por exemplo: o interesse de pessoas do bairro Moura Brasil em comprar uma unidade da Vila dos Pescadores (imagens 03, 04 e 05) apenas como casa de lazer para passar o fim de semana de frente para a praia, contudo essa vila foi construída para a permanência de pescadores da região removidos pelo Projeto Vila do Mar; a chegada de paulistas que compraram uma casa de frente para a orla e fizeram uma grande reforma para virem passar temporadas (imagem 06 e 07); um casal aposentado de Cascavel que tem um filho morador da comunidade e resolveu aproveitar a revitalização da orla e comprar uma casa de frente para o mar, reformar e ir para perto do filho; um morador me relatou que já existem pessoas entendendo que podem lucrar vendendo seus imóveis próximos da orla, para depois ir para uma área mais interna da própria comunidade; uma outra moradora disse que na visão dela, em uns 20 anos, o Pirambu vai ser um local de casas grandes e prédios e sem a população atual.



Foto: Celina Guerra Diógenes
Vila dos Pescadores
◀ Imagem 03

Imagens 04 e 05 ▶

Vila dos Pescadores

Fotos: Celina Guerra Diógenes









Fotos: Celina Guerra Diógenes

Casa dos paulistas

Imagens 06 e 07 ▶

Além dessas situações mais individuais, foi relatada também por um morador a possibilidade de compra coletiva de imóveis da região. Ou seja, que esse interesse enfatizado no parágrafo anterior pode vir também de empresas maiores, construtoras e incorporadoras, as quais podem aproveitar o contexto atual com os preços mais baixos e comprar vários lotes, constituindo áreas bem extensas para serem utilizadas quando for mais conveniente para o lucro.

Desse modo, foi possível observar o potencial lucrativo que o Pirambu guarda, que pode ser entendido pelo conceito de rent gap já explicado anteriormente. É importante entender que em alguns contextos o Estado pode ser o principal possibilitador da criação de um espaço gentrificado, ao investir em projetos de renovação urbana e infraestrutura em áreas de potencial interesse do mercado. Essas dinâmicas de reestruturação urbana têm impactos diretos nos mercados locais de habitação.

Agora, visando o parâmetro 2 da estrutura analítica de Siqueira (2019), elitização socioeconômica da população local com a expulsão de grupos vulneráveis antes moradores. Observou-se que, embora muitas remoções tenham ocorrido na região da orla devido a necessidade para a implantação do Projeto Vila do Mar, estas eram imprescindíveis haja vista a situação precária das habitações e não foram feitas para que uma nova população pudesse chegar. Além disso, houve o cuidado para que a maioria dos removidos fosse realocada em conjuntos habitacionais em terrenos próximos da comunidade, tentando evitar uma desterritorialização.

Relatando um pouco sobre as remoções e reassentamentos da orla do Pirambu, de acordo com a "Reprogramação do TS do Projeto Vila do Mar" de junho de 2017 feito pela HABITAFOR, após lapsos que ocorreram entre 2011 e 2014, foram previstos recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), além do Orçamento Geral da União (OGU), para garantir a continuidade do projeto. E devido a tal fato houve uma nova configuração física das tipologias das edificações, a qual acarretou em um aumento da quantidade de unidades habitacionais (UH). Originalmente, na proposta seriam 1.434 UH, porém os recursos do OGU só possibilitavam a construção de 852 UH. Com a adição dos

recursos do PMCMV, mais 976 UH poderiam ser construídas, e o número total passou a ser de 1.828 UH (tabela 04).

Fonte: HABITAFOR
Conjuntos e unidades habitacionais para reassentamento
Tabela 04 ▶

CONJUNTOS HABITACIONAIS PARA OS REASSENTAMENTOS

	PROPOSTA ORIGINAL	ORÇAMENTO		
		OGU	PMCMV	OGU + PMCMV
CONJUNTO HABITACIONAL 1	264 UH	264 UH	——	264 UH
CONJUNTO HABITACIONAL 2	84 UH	84 UH	——	84 UH
CONJUNTO HABITACIONAL 3	768 UH	504 UH	416 UH	920 UH
CONJUNTO HABITACIONAL 4	318 UH	——	560 UH	560 UH
TOTAL	1.434 UH	852 UH	976 UH	1.828 UH

Ainda sobre o Projeto Vila do Mar, é válido comentar também que, em 2014 na gestão do atual prefeito Roberto Cláudio, houve uma redução da poligonal da área de influência do projeto, reduzindo também o número de imóveis a serem removidos. E por isso, de acordo com a HABITAFOR, não se fez mais necessária a construção do Conjunto IV. Na "Reprogramação do TS do Projeto Vila do Mar" de 2017, a HABITAFOR explica que na área remanescente do projeto serão removidas 657 famílias, das quais 504 iriam para o Conjunto III, que estava em construção, e as 153 restantes deveriam ser realocadas no Empreendimento Cidade Jardim II do PMCMV, no bairro José Walter. Desse modo, observa-se que, a princípio, houve o cuidado com as realocações dos moradores removidos e apenas uma parcela dessa população removida seria reassentada em áreas mais distantes da comunidade e do centro da capital. E esse fato, pelos estudos feitos, pode ser considerado um avanço em relação às propostas de realocação do Projeto Costa Oeste e também na comunicação com o poder municipal, que se iniciou com a gestão da ex-prefeita Luizianne Lins (PT). Contudo com a nova delimitação da região de influência do projeto em 2014 e a nova proposta de transferência da população restante para o bairro periférico José Walter, pode-se dizer que houve também um posterior retrocesso.

Após esse aparato sobre as remoções no Pirambu, voltamos ao parâmetro 2 do método analítico. E, embora tenha havido deslocamentos por causa do projeto, não se pode dizer que já existe a chegada de uma população considerável com poder aquisitivo mais alto na região, haja vista que esse processo ainda parece

algo em fase inicial e, por enquanto, em algumas áreas mais específicas da comunidade, principalmente na orla entre a Rua Francisco Calaça e a Av. Pasteur.

O parâmetro 3 designa melhorias no ambiente construído, que incluem melhorias no estoque habitacional existente, novas construções e investimentos em infraestrutura e espaço público. Essas melhorias em unidades habitacionais foram observadas de maneira mais pontual, em situações mais particulares, não podendo serem generalizadas para a comunidade como um todo. Contudo, é válido ressaltar que em conversas com alguns moradores antigos da comunidade, eles relataram a existência de pequenos investidores locais, principalmente proprietários de redes de comércio, que compraram terrenos e imóveis para reformar ou construir pequenos apartamentos e alugar para habitação. Situação que pôde ser observada em uma das visitas com um edifício novo de quatro andares na orla, construído para aluguel de habitação e espaço para eventos (imagem 08). Ou seja, já começa a ser observada uma alteração na forma de oferta do estoque habitacional, mas, ainda assim, essa experiência não foi entendida como generalizada.

Um ponto do parâmetro 3 que de fato ocorreu na região, foi o investimento em infraestrutura e espaço público, com o Projeto Vila do Mar que está interferindo em toda a orla do Grande Pirambu. Todavia, essa alteração no ambiente construído é melhor compreendida como uma possível causadora do processo de gentrificação, e não como uma consequência ou resultado dele.

Desse modo, pelos depoimentos colhidos e sob os critérios metodológicos já expostos, foi possível chegar a conclusão de que a gentrificação de fato ainda não está ocorrendo no Pirambu. Haja vista que somente o parâmetro 1 pôde ser realmente observado, contudo não se pode dizer que o território está imune a um processo gentrificador num futuro não tão distante. Para essa percepção temos os parâmetros 2 e 3 que já dão indícios. Além disso, os próprios moradores estão compartilhando do entendimento sobre a possibilidade de um processo de gentrificação futuro.

Nessa perspectiva, como é observada a existência de indicadores de um possível processo gentrificador, mas que não está em curso por enquanto, entende-se como essencial antecipar-se às demandas para poder evitar consequências indesejáveis.

Por, normalmente, constituir um processo de especulação imobiliária, para que a gentrificação ocorra é necessário um certo investimento e até um "respaldo" do poder público, a fim de que o poder privado possa ter seus interesses atendidos. As cidades, devido ao sistema capitalista em que estamos inseridos, tem propensão a serem planejadas e a receberem investimentos públicos de acordo com as vontades do interesse privado, as quais na maioria das vezes não correspondem às necessidades da população comum.

Nessa perspectiva, cabe também ao Estado e especialmente às políticas de planejamento urbano, que devem representar os interesses públicos e não os dos agentes privados dominantes, evitar a gentrificação. Principalmente em espaços habitados por classes mais baixas, como o Pirambu. Nesse caso específico, além de ser uma comunidade antiga com um histórico louvável na luta por moradia e permanência no local, como se pode ler por exemplo nos trabalhos de Melo (2015) e Monteiro (2018), ela é também uma ZEIS. Fato importante no sentido de que a área deve permanecer destinada a habitação de interesse social, além de ser um zoneamento que regulamentado pode ser considerado uma medida de resistência e anti-gentrificação.



Foto: Celina Guerra Diógenes
Edifício construído na orla para aluguel
Imagem 08 ▶

6

O EXISTENTE E O PROVÁVEL

capítulo 6

O EXISTENTE E O PROVÁVEL

6.1. ÁREA DE INTERVENÇÃO E CENÁRIO EXISTENTE

O Grande Pirambu, como já foi relatado anteriormente, é um extenso aglomerado majoritariamente subnormal brasileiro, que abrange três bairros da porção oeste de Fortaleza. A comunidade foi delimitada como ZEIS 1 e tem uma área superior a 282 hectares. Por ser uma região muito vasta, esse trabalho irá debruçar-se sobre uma porção desse território, que será modelada e analisada como área de intervenção.

A definição dessa área de estudo foi feita com base em conclusões retiradas das visitas e conversas com moradores, em relação a qual parte da comunidade estaria sofrendo uma maior pressão imobiliária e também sobre qual parcela poderia futuramente ser mais atingida ou possibilitar mais lucro para o mercado. Nessa perspectiva, partiu-se do pressuposto que é a região da orla a que mais atrai atenção devido a vista privilegiada e o contato direto com as melhorias físicas realizadas pelo Projeto Vila do Mar. Contudo a orla do Grande Pirambu também é bastante longa, com mais de 5km de comprimento, e, desse modo, entendeu-se como necessário restringir ainda mais área, visando uma análise e propostas mais aprofundadas.

Para determinar quais seriam os limites, fez-se uso das informações adquiridas por intermédio do contato com o escritório Damasceno & Rocha, responsável pela regularização fundiária da região contratado pela HABITAFOR. Está sendo realizada, a princípio, regularização da área desapropriada pelo Decreto 1.058 de 1962 (mapa 05), aquele que foi alcançado devido a Marcha do Pirambu do mesmo ano. Essa extensão foi subdividida em nove espaços menores.

Inicialmente, foi realizada a regularização das Áreas 1, 2, 3 e 4 (executadas) e da Vila dos Pescadores, a qual já está mais avançada e com a entrega das

matrículas dos imóveis, segundo as informações coletadas com o escritório Damasceno & Rocha. Após essa primeira etapa, está sendo executada agora a regularização fundiária das Áreas 1, 2, 3 e 4 (ampliação) (mapa 14). Informações um pouco mais aprofundadas sobre esse processo serão abordadas em um dos tópicos seguintes, já que esse é também um importante mecanismo anti-gentrificação.

▼ Mapa 14

Zona 2 da regularização fundiária do Grande Pirambu

Fonte: Damasceno e Rocha Advogados Associados (2019), edificações SEFIN (2010) atualizada pela autora, mapa também elaborado pela autora



Partindo dessas divisões realizadas para regularização fundiária e das visitas à comunidade, foi definido que a área de intervenção será a junção das Áreas I e II (executadas) e da Vila dos Pescadores (mapa 15). O espaço, no bairro Cristo Redentor, é delimitado ao norte pela orla marítima, ao sul pela Av. Monsenhor Helio Campos e pela Rua Santa Inês, a oeste pela Rua Francisco Calaça, e a leste pela Av. Pasteur, correspondendo a uma extensão de 184.236,81 m^2 com infraestrutura e potencial paisagístico (imagens 09 a 18).



▸ Mapa 15

Limites da área de intervenção

Fonte: Google Earth, elaborado pela autora

Área de intervenção - 184.236,81 m²

Localização das imagens e seus respectivos números ao longo do trabalho



◀ Imagem 09

Orla sem infraestrutura

Imagens 10 e 11

Orla após as obras do Vila do Mar

Fotos: Celina Guerra Diógenes





Imagem 12 ▶

Espigão dos Pescadores

Imagem 13

Orla após as obras do Vila do Mar

Imagem 14

Rua Francisco Calaça

Fotos: Celina Guerra Diógenes











◀ Imagens 15 e 16

Av. Dr. Themberg

Imagem 17

Rua N. Sra. das Graças

Imagem 18

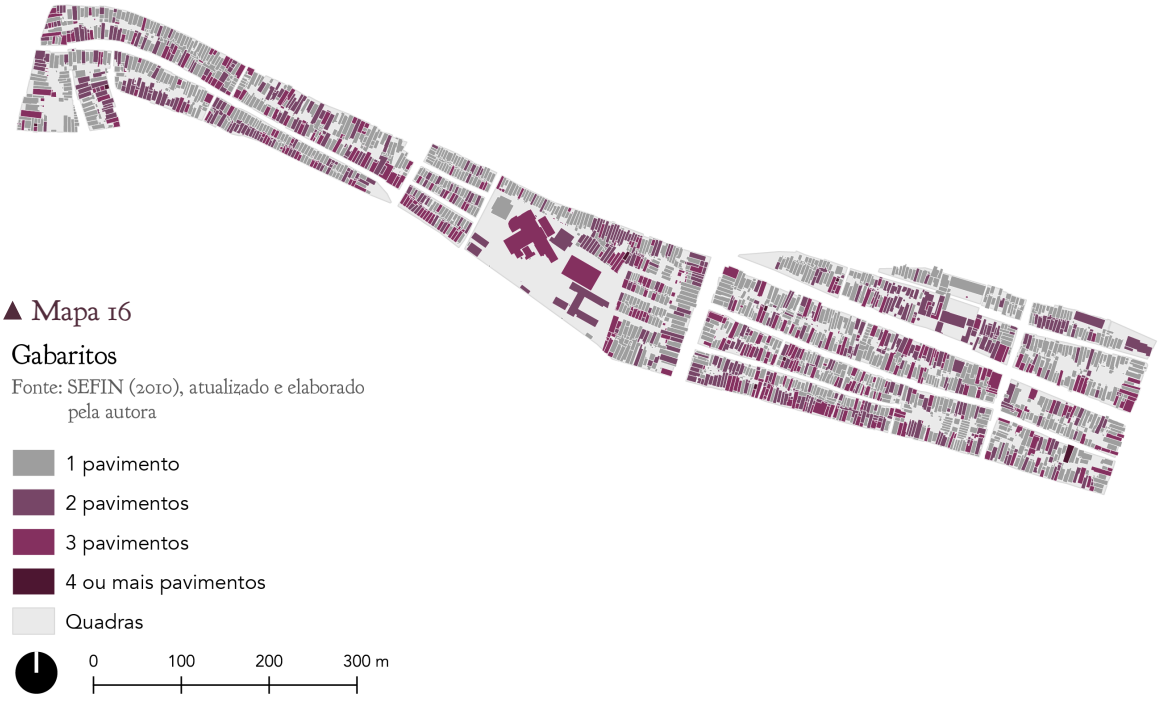
Av. Pasteur

Fotos: Celina Guerra Diógenes





Essa é uma região que já teve as obras decorrentes do Projeto Vila do Mar finalizadas e que aparenta, de acordo com os moradores, atrair uma maior atenção de pessoas de fora. Temos como exemplos dessa situação os casos já citados anteriormente: o casal paulista que comprou uma casa na orla para passar temporadas, o casal aposentado de Cascavel que veio morar também na orla e perto do filho, o interesse de pessoas do bairro Moura Brasil em comprar uma das unidades da Vila dos Pescadores para passar os fins de semana, dentre outros.



▲ Mapa 16
Gabaritos
Fonte: SEFIN (2010), atualizado e elaborado pela autora

Em relação a caracterização física do espaço escolhido, observa-se que 57,9% do lotes possuem edifícios com um pavimento, 24,9% possuem edifícios com dois pavimentos, 16,8% com três pavimentos e apenas 0,4% com quatro ou mais pavimentos, revelando uma região majoritariamente horizontal, sendo composto principalmente de imóveis com até 2 pavimentos (mapa 16), situação encontrada na maior parte da comunidade, onde a renda média é de aproximadamente R$ 324,24, calculada de acordo com a renda média e o número de habitantes dos três bairros que compõem o Grande Pirambu, dados do Censo de 2010 do IBGE (mapas 08 e 09). Sobre os usos, observou-se nas

visitas a maioria como sendo habitacional e uso misto. Os lotes são, em sua maioria, estreitos e compridos, com exceção para alguns grandes lotes que abrigam equipamentos sociais e comunitários, como o CAPS AD Dr. Airton Monte, o Centro Social e Urbano Gov. Virgílio Távora (CSU), uma Unidade de Saúde Básica e uma escola municipal (imagens 19 a 22).

Com base na representação volumétrica de uma comunidade informal urbana feita por Costa Lima (2017) em sua dissertação de mestrado e visando uma melhor compreensão do contexto físico atual da área escolhida, a volumetria existente do território em questão (imagem 23) foi modelada utilizando os softwares Rhinoceros e Grasshopper (imagem 24), revelando mais claramente o que já era observado nos mapas de gabarito. É a perspectiva dessa volumetria mais horizontal, bastante ocupada e com edifícios pequenos e muito próximos, que será usada como ponto de partida e como caráter a ser mantido nas proposições deste trabalho.

Dessa forma, após observar o contexto físico existente hoje no Pirambu, a proposta é modelar dois novos cenários dessa porção da comunidade: primeiro, o provável cenário se nada for feito, ou seja, o tendencial; e depois, o cenário proposto, usando mecanismos anti-gentrificação que serão apresentados em um dos próximos tópicos.



Foto: Celina Guerra Diógenes
CSU
◀ Imagem 19

Imagem 20

CSU

Imagem 21

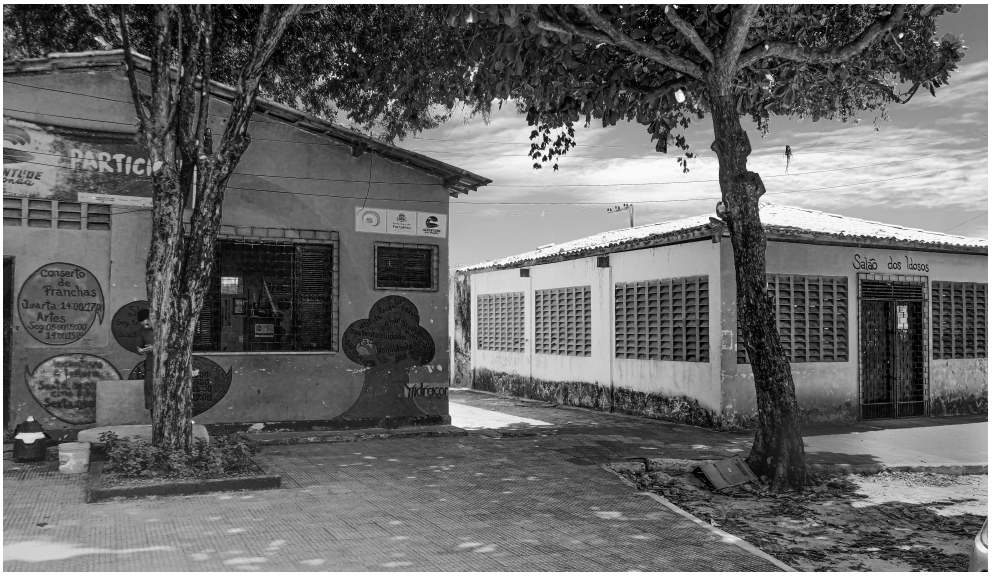
Projeto Aspas (ver anexos para algumas das atividades do projeto) e Salão dos Idosos

Imagem 22

Posto de Saúde Virgílio Távora

Fotos: Celina Guerra Diógenes

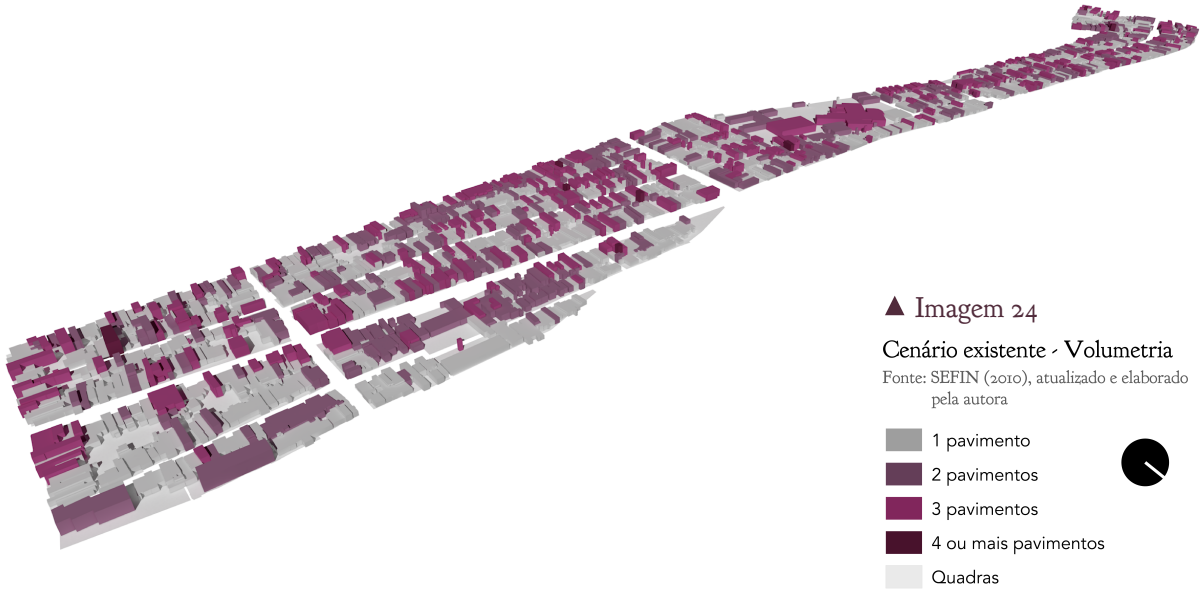








▲ Imagem 23
Delimitação da área de intervenção
Fonte: Google Earth, elaborado pela autora



▲ Imagem 24
Cenário existente - Volumetria
Fonte: SEFIN (2010), atualizado e elaborado pela autora

6.2. CENÁRIO TENDENCIAL

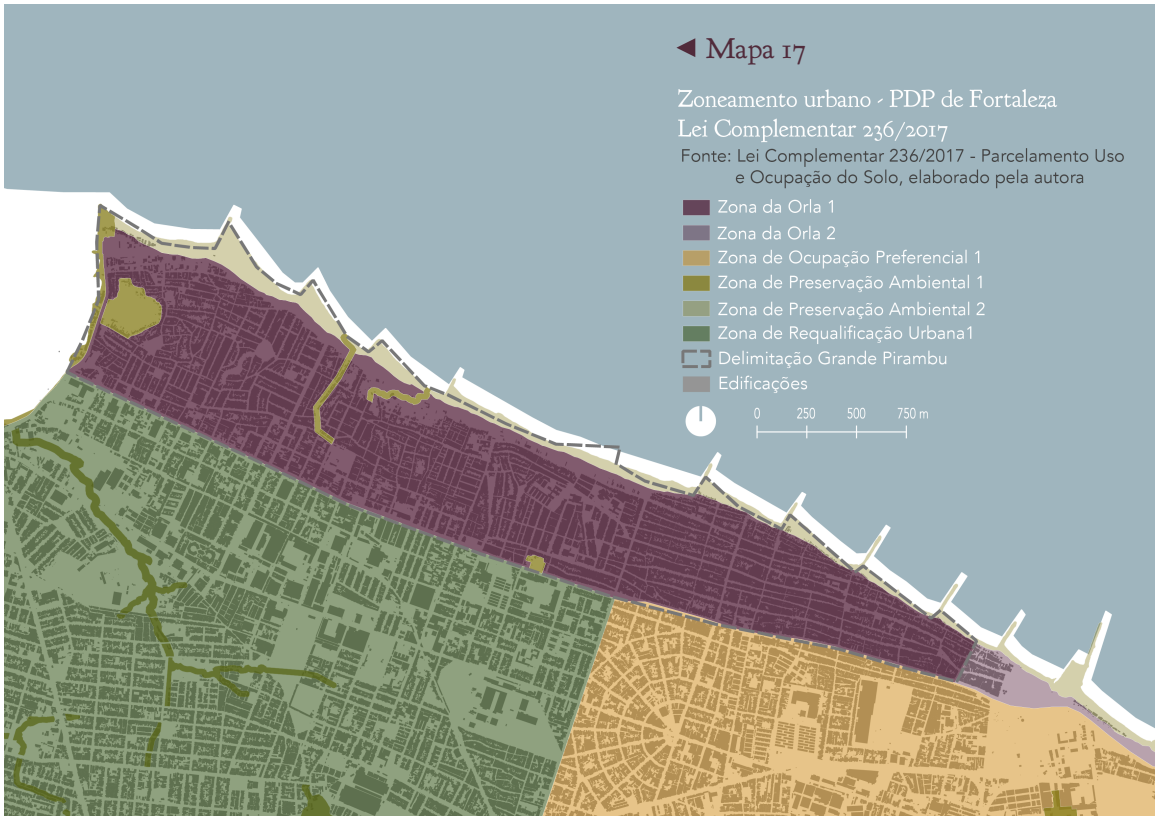
Partindo então dessa perspectiva de que a comunidade atualmente apresenta um caráter físico mais horizontal, predominantemente habitacional e de uso misto e com uma renda média de aproximadamente R$ 324,24, e atrelando isso aos indícios apontados no tópico anterior que evidenciam uma provável gentrificação da região, buscou-se modelar um possível cenário futuro se nenhuma atitude for tomada com o fito de impedir esse processo. Entende-se essa modelagem como importante para a proposição dos mecanismos anti-gentrificação a serem utilizados nesse trabalho e no contexto específico do Pirambu.

O Grande Pirambu apresenta algumas áreas definidas como Zona de Preservação Ambiental 1 (ZPA1) - Faixa de Preservação Permanente dos Recursos Hídricos, Zona de Preservação Ambiental 2 (ZPA2) - Faixa de Praia, e Zona de Orla 2 (ZO2). Contudo, ele está em sua maioria localizado em Zona de Orla 1 (ZO1), estando a área de intervenção desse trabalho também dentro desse zoneamento (mapa 17). A ZO1 está definida pelo Art. 7 da Lei Complementar N° 236 de 11 de agosto de 2017, de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza, como:

> "SEÇÃO II
> DA MACROZONA DE OCUPAÇÃO URBANA
> Art. 7.
>
> IX - Zona da Orla (ZO) - caracteriza-se por ser área contígua à faixa de praia, que por suas características de solo, aspectos paisagísticos, potencialidades turísticas, e sua função na estrutura urbana exige parâmetros urbanísticos específicos." (Lei Complementar N° 236 de 11 de agosto de 2017, p. 6).

Esses parâmetros urbanísticos específicos de ocupação referidos acima estão apresentados na tabela 05. Observa-se que a 'taxa de ocupação' é menor na ZO1 que na ZOP1 e ZRU1 próximas, assim como os 'índices de aproveitamento' e 'altura máxima' também são mais baixos. E embora tais índices sejam importantes para tentar limitar o interesse do mercado imobiliário na região, não são realmente definidores, nem garantem que não hajam brechas

que permitam tanto a flexibilização ou alteração desses números, quanto que o mercado não encontre meios de lucrar e dentro desses parâmetros.



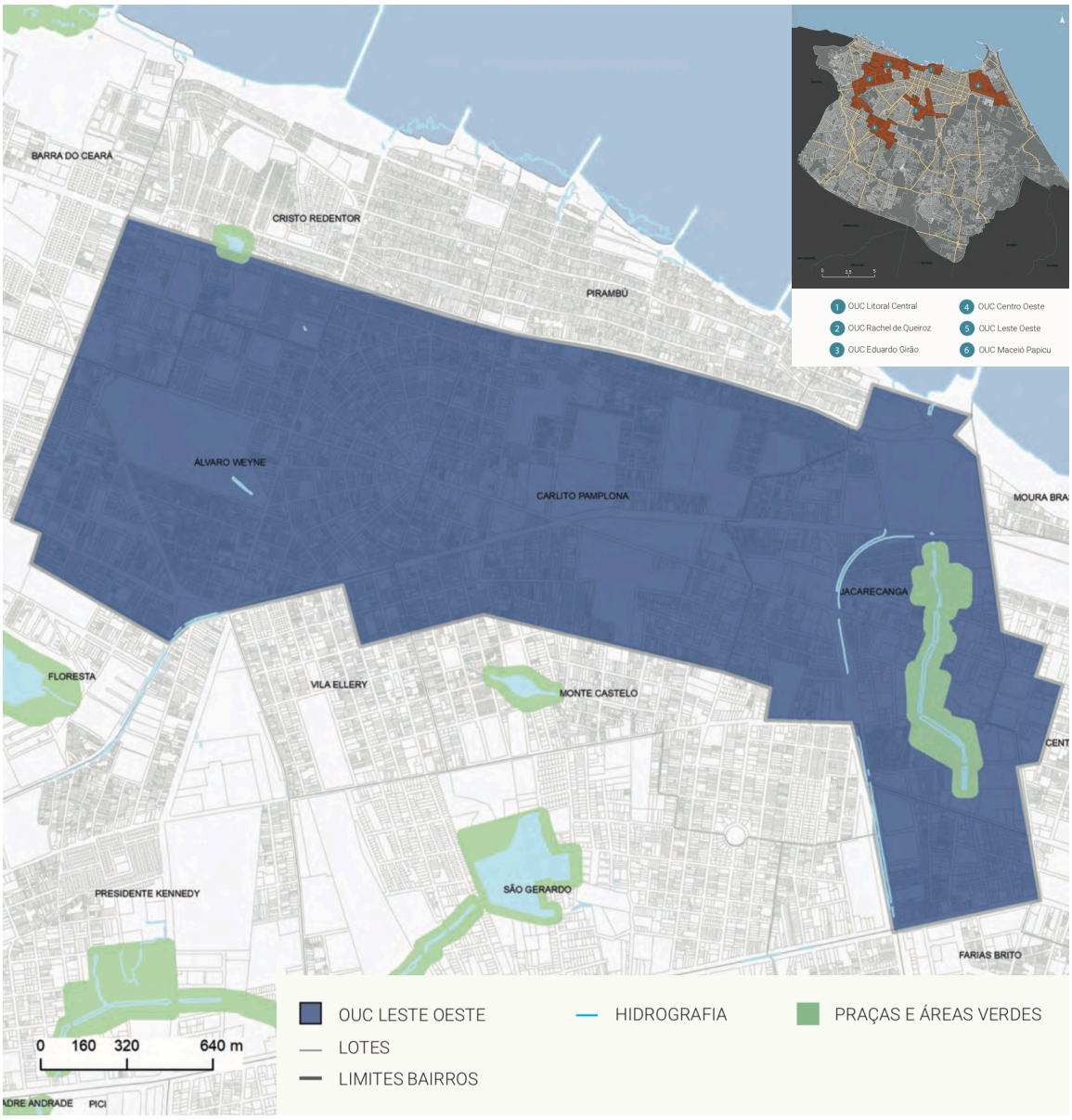
PARÂMETROS URBANOS DE OCUPAÇÃO - ZONEAMENTO MUNICIPAL

ZONAS DE OCUPAÇÃO		ZO 1 BARRA DO CEARÁ PIRAMBU	ZO 2 JACARECANGA MOURA BRASIL	ZRU 1	ZOP 1	ZO 4 MEIRELES MUCURIPE
TAXA DE PERMEABILIDADE		30	20	30	30	20
TAXA DE OCUPAÇÃO - TO (%)	SOLO	50	50	60	60	60
	SUBSOLO	50	50	60	60	60
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO - IA	BÁSICO	1,00	1,50	2,00	3,00	3,00
	MÍNIMO	0,25	0,25	0,20	0,25	0,25
	MÁXIMO	1,00	1,50	2,00	3,00	3,00
ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO (m)		15,00	24,00	48,00	72,00	72,00
DIMENSÕES MÍNIMAS DO LOTE	TESTADA (m)	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
	PROFUNDIDADE (m)	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00
	ÁREA (m²)	125,00	125,00	125,00	125,00	125,00

Tabela 05 ▲

Parâmetros urbanos de ocupação
Fonte: PDP Fortaleza

Nessa linha de atrativos para o mercado, além dos pontos já destacados no tópico 5.2, existe ainda a Operação Urbana Consorciada Leste Oeste (OUC Leste Oeste) (mapa 18). As Operações Urbanas Consorciadas são um instrumento instituído nacionalmente por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que, explicando de forma simplificada, constituem em parcerias público-privadas visando a transformação urbanística, social e ambiental de áreas específicas da cidade. A OUC Leste Oeste é uma das seis prioritárias definidas pelo governo municipal e faz fronteira com o Grande



▲ Mapa 18

OUC Leste Oeste e as 6 OUCs prioritárias de Fortaleza

Fonte: Apresentação Quanta Consultoria LTDA

Pirambu, ocupando uma área de aproximados 4,6km^2 e atingindo sete bairros diferentes. As apresentações realizadas e disponibilizadas pela Prefeitura de Fortaleza[19] sobre as OUCs prioritárias identificam como sendo potencialidades desta OUC em questão: a presença de patrimônio histórico edificado; sua boa infraestrutura física e conectividade com vias de escoamento; ser uma possível área de incentivo para a revitalização dos Centro da cidade; e a existência de terrenos subutilizados com potencial de aproveitamento para mudança de uso.

De acordo com o relatório de estudo apresentado pela Quanta Consultoria LTDA, na 98ª Reunião Extraordinária da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) no dia 29 de maio de 2018, a OUC Leste Oeste apresenta como alguns dos benefícios públicos: a regularização fundiária de assentamentos subnormais; restauração e reestruturação de circuitos históricos e culturais importantes; novos equipamentos sociais que dinamizem o território; melhorias em serviços públicos básicos; e requalificação do sistema viário. E como benefícios privados: renovação do tecido urbano; alteração do uso e ocupação do solo com incentivos por meio dos índices urbanísticos; estímulo para o setor imobiliário e para o adensamento populacional; e acréscimo nos valores de mercado atual.

Desse modo, a OUC Leste Oeste pode ser analisada como um grande atrativo para o mercado imobiliário, fato que atrelado a proximidade espacial com Pirambu deve influenciar e incentivar ainda mais o processo gentrificador na localidade.

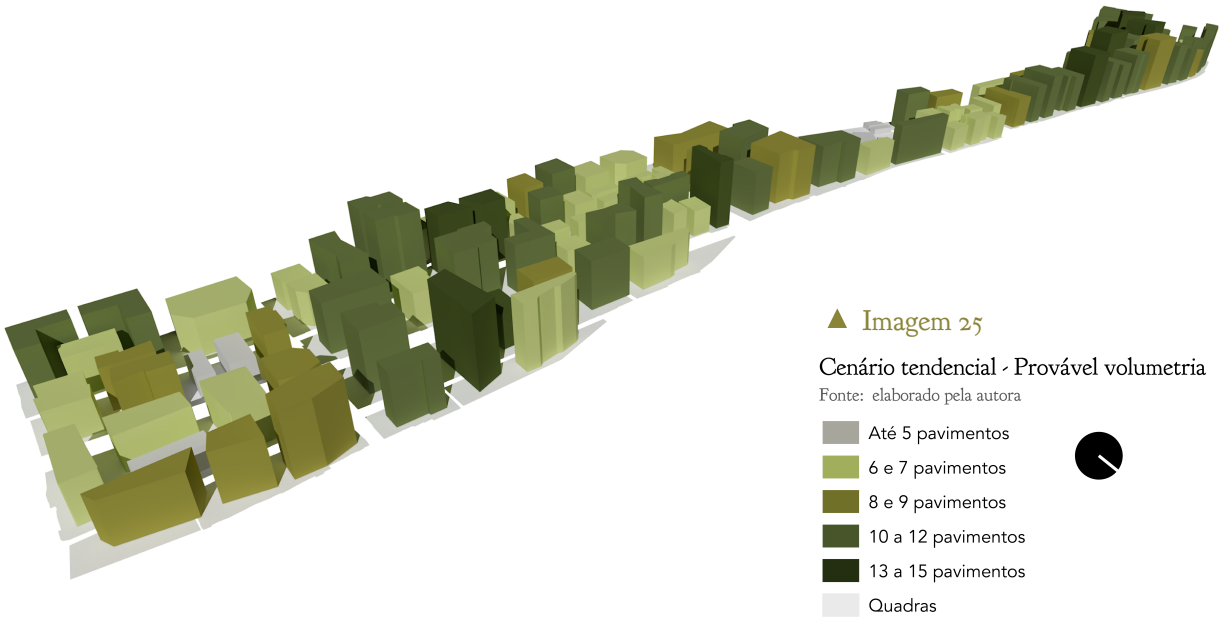
Nesse ângulo, foi modelado então o cenário tendencial da área de intervenção, buscando entender os possíveis impactos e desenvolvimentos do território sob a forte influência do mercado imobiliário e partindo dos parâmetros da ZO1, mas não se prendendo a eles, haja vista a flexibilização de parâmetros urbanísticos para satisfazer os interesses dos agentes dominantes que ocorre em Fortaleza, tendo como grande exemplo a Beira Mar. É válido ressaltar também que, por

19 Apresentações acessadas pelo site da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA): https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/546-apresentacoes-novas-oportunidades-identificacao-de-areas-de-interesse-para-o-desenvolvimento-de-operacoes-urbanas-consorciadas . Visitado em: 03/06/2019.

depender de fatores externos que não podem ser previstos aqui, como o ritmo de aquecimento da economia, não será determinado um período de tempo para o desdobramento desse quadro. Todavia, nesse cenário hipotético a ZEIS não foi regulamentada, a regularização fundiária já está concluída e a OUC Leste Oeste foi implantada.

Para a modelagem desse cenário foi utilizado o levantamento dos imóveis feito pelo escritório Damasceno & Rocha contratado pela HABITAFOR e responsável pela regularização fundiária da região, que será melhor abordada em um tópico seguinte. Partindo desse levantamento dos imóveis existentes hoje no Pirambu, foi feito um remembramento dos lotes no QGis, criando terrenos maiores e possibilitando o desenho de prédios também maiores, para depois com os programas Rhinoceros e Grasshopper criar a volumetria tendencial da área urbana.

Analisando a volumetria desse quadro criado (imagem 25), observa-se a junção de diversos lotes para a implantação de novos empreendimentos, os quais seriam provavelmente habitacionais, hoteleiros, comerciais ou de serviços. É bastante evidente nesse cenário que o gabarito seria consideravelmente mais alto do que o existente hoje no lugar, tendo a maioria dos edifícios de 8 a 15



▲ Imagem 25
Cenário tendencial - Provável volumetria
Fonte: elaborado pela autora

pavimentos. Além disso, observa-se que com a construção formal e a verticalização, a ocupação construtiva do solo torna-se menor nesse novo quadro ao comparada com a modelagem da situação existente já mostrada (imagem 24).

Com a maquete volumétrica do provável cenário foi possível observar a descaracterização física extrema que ocorreria na área, hoje predominantemente horizontal. E é válido ressaltar que foi colocado um máximo de apenas 15 pavimentos nessa modelagem, que, se comparado a outras áreas de interesse do mercado imobiliário na cidade, não é muito. Além do que, muito dificilmente as famílias que vendessem suas casas para a construção desses novos prédios teriam condições de arcar com os custos de continuar morando na localidade e nas novas edificações. Por isso, visando evitar a saída da população e a gentrificação que ocorreria, esse trabalho se propõe a apresentar algumas alternativas anti-gentrificação que poderiam ser aplicadas a região.

7

RESISTINDO À GENTRIFICAÇÃO

capítulo 7

RESISTINDO À GENTRIFICAÇÃO

7.1. MEDIDAS ANTI-GENTRIFICAÇÃO PARA O PIRAMBU

Após a análise do cenário modelado que mostra o possível desenvolvimento da região com uma grande alteração no gabarito das construções, uso e ocupação do solo, além de, com certeza, uma alteração nos preços dos serviços e produtos ofertados nesses novos edifícios. É possível entender também que são impactos decorrentes das propostas para o entorno e da não preocupação em buscar manter a população local na área, entende-se como essencial a proposição de mecanismos que possam conter o processo de gentrificação e suas consequências, além de se antecipar às demandas de permanência dos moradores.

Mas vieram então os seguintes questionamentos: o que pode ser considerado uma forma de resistência à gentrificação? E, nesse caso, o que mais se adequa ao contexto específico de assentamento informal? É importante compreender que, como ressalta Annunziata (2019), resistir à gentrificação requer um conjunto de ações de indivíduos e grupos que tentem se impor diante de forças excludentes e neoliberais. Essas práticas complexas devem ser problematizadas em relação ao seu alcance, escala, pertinência, limites e agentes.

Desse modo, para a compreensão de quais práticas complexas serão propostas e utilizadas nesse trabalho, além da análise da modelagem espacial provável da região, fez-se uso do método SWOT (imagem 26). Nele foram elencadas forças (strengths), fraquezas (weaknesses), oportunidades (opportunities) e ameaças (threats), para sistematizar o contexto do território e avaliar quais seriam as melhores medidas anti-gentrificação para o Pirambu.

Assim, com essa sistematização do território, busca-se entender como resistir a provável gentrificação da área, colocando como pontos que mais influenciam a gentrificação: a regularização fundiária, a Lei Municipal 10.639/2017 que

complementa a Lei Federal 13.465/2017 de regularização fundiária, a regulamentação da ZEIS, o rent gap, e o próprio Projeto Vila do Mar.

▼ Imagem 26

Análise SWOT

Fonte: elaborada pela autora

S

STRENGTHS

_ZEIS
_boa localização na cidade
_fácil acesso a transporte público
_bem abastecido de escolas
_histórico de luta
_articulados internamente
_Projeto Vila do Mar

W

WEAKNESSES

_regularização fundiária existente
_potencial de *rent gap*
_muito extensa e diversa (pode dificultar organizações)
_faltam equipamentos de lazer
_Projeto Vila do Mar

O

OPPORTUNITIES

_ZEIS
_TTC
_regularização fundiária
_CUEM e CDRU
_nova orla como área de lazer e convívio

T

THREATS

_regularização fundiária
_lei municipal 10.639/2017 que complementa a federal 13.465/2017 de regularização fundiária
_potencial turístico e especulativo
_futuro interesse do mercado imobiliário
_atual interesse (mais pontual) de pessoas de fora com uma melhor condição financeira

7.1.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Sobre a legislação relacionada a regularização fundiária, a Medida Provisória 759/2016 foi convertida por meio do Projeto de Lei de Conversão 12/2017 na lei Lei Federal 13.465/2017, apresentando importantes diferenças, até bastante criticadas, em relação à legislação anterior (Lei Federal 11.977/2009), mas que, por não ser o foco, não serão relatadas a fundo nesse trabalho. Porém, um ponto significativo e válido de ser ressaltado para o caso aqui estudado é o fato da nova legislação conferir à autonomia municipal a competência de legislar sobre o uso e a ocupação do solo e ordenar o desenvolvimento da propriedade urbana, de modo que se cumpram funções sociais. Ou seja, é colocado sob as responsabilidades do município garantir a função social da propriedade. É claro que antes os municípios também dispunham de legislações para a regularização urbanística e fundiária, mas não com a força de norma geral, que é particular das leis federais (CORREIA, 2017).

Em relação a regularização fundiária, que é o assunto principal desse tópico, ela deveria ser mais do que apenas a titulação de domínio ou a segurança de posse urbana, deveria ser uma forma de integração da moradia à cidade e ao ambiente urbano provido de infraestrutura. Nessa perspectiva, Correia (2017) resume que existem dois conceitos para a regularização fundiária: a registral, na qual as pessoas são tituladas independentemente da urbanização da área e onde a integração urbana e a qualidade de vida pouco se alteram; e a regularização fundiária plena, que apresenta de fato o aspecto de integrar a habitação à cidade e às vantagens do meio urbano, sendo então mais custosa, mas garantindo uma qualidade maior e mais sólida (FERNANDES 2014 apud CORREIA 2017).

Correia (2017) enfatiza ainda que com regras urbanísticas mais flexíveis, a regularização fundiária tem importante impacto nas Zonas Especiais de Interesse Social não regulamentadas e na proteção dos seus moradores, os quais agora são titulados e podem vender seu patrimônio ao mercado imobiliário, que prefere transações com propriedades formais ao modelo informal normalmente adotado nas comunidades precárias. Tal fato tem relação direta com o potencial

de comercialização de favelas em áreas de interesse do mercado e com o potencial de gentrificação dessas localidades.

Pelas leituras feitas, embora não extremamente aprofundadas, foi possível elencar de maneira mais objetiva como aspecto importante de diferença para esse trabalho entre as Leis Federais 11.977/2009 e 13.465/2017, o conceito de regularização fundiária plena: sendo social, dominial, ambiental e devendo ser precedida de urbanização na lei de 2009; e estritamente dominial na lei de 2017. Além da autonomia destinada ao município na efetivação do direito urbanístico, incluindo a regularização fundiária e a função social da propriedade.

Dessa forma, a Lei 13.465/2017 reforça o protagonismo do poder municipal na condução do processo de regularização urbanística e fundiária urbana. Sendo assim, Correia destaca que "a medida da aplicabilidade da nova lei federal dependerá do exercício da autonomia municipal, uma vez que é o Município que deve ditar a Política Urbana" (CORREIA, 2017, p. 194). Mas qual seria o limite dessa autonomia municipal? Até onde ela pode ir sem descaracterizar propósitos tecnicamente estabelecidos na lei federal? Esses são questionamentos entendidos como pertinentes e necessários, mas para os quais não se tem a pretensão de estabelecer respostas, embora se saiba que com essa autonomia é permitida uma flexibilização maior e que depende da realidade, dos objetivos e dos valores de cada poder municipal. E é nesse viés e no contexto relacionado à gentrificação, que foi possível serem observados pontos problemáticos na Lei Municipal 10.639/2017, sancionada pelo atual prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio, e que tem como função complementar a Lei Federal 13.465/2017.

A Lei Municipal 10.639/2017 estabelece aspectos importantes sobre a regularização fundiária em terra pública e que influenciam diretamente na situação do Pirambu, haja vista o potencial interesse do mercado na região. Os pontos que mais chamaram a atenção foram os seguintes: no Art. 3º é definido que na Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) não pode haver a transferência dos direitos concedidos e nem o remembramento das áreas dadas sem prévia e expressa autorização da Administração Municipal; contudo no

Art. 6º é dito que, se respeitadas as disposições da Lei, o Poder Executivo Municipal outorgará a propriedade definitiva de forma irretratável às famílias que ocupem áreas públicas de núcleo urbano informal e consolidado por mais de 5 anos e que tenham ou não tenham sido contempladas com a CDRU ou com a CUEM; além de no Art. 8º serem determinados os critérios sob os quais a CDRU não será onerosa - os quais não são difíceis de serem atingidos - já que normalmente ela pode ser a título remunerado ou gratuito.

É importante ressaltar que as terras nas quais estão ocorrendo essas regularizações fundiárias são pertencentes à união, desapropriadas pelo Decreto 1.058 de 1962. E terras da união não deveriam poder ser alienadas para entes privados com a facilidade com a qual está sendo possível ao dar autonomia nesse quesito à municipalidade.

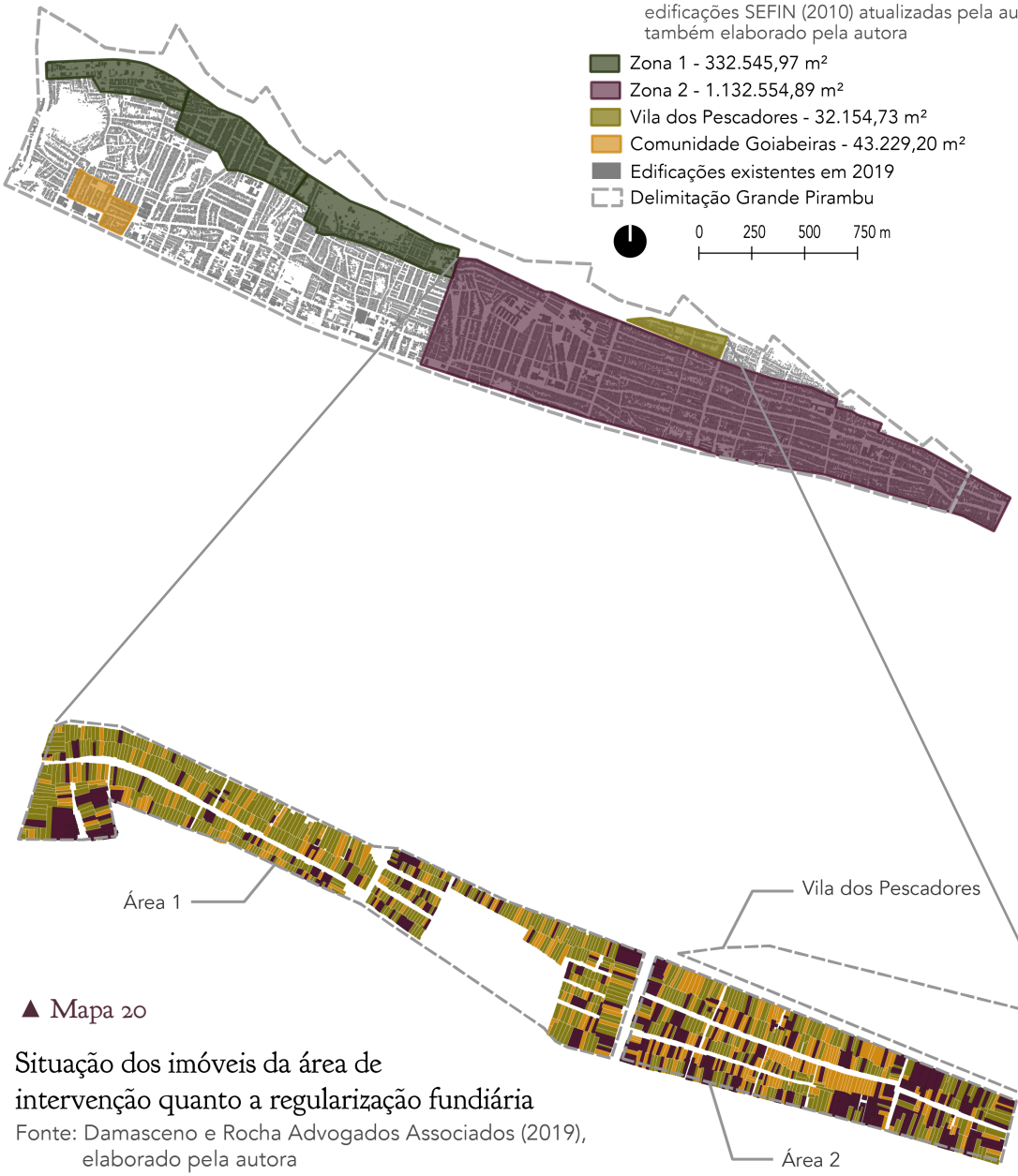
Como já foi relatado anteriormente, a princípio foi realizada a regularização das Áreas 1, 2, 3 e 4 (executadas), pertencentes a divisão Zona 2, e da Vila dos Pescadores (mapas 19 e 14), a qual já está mais avançada e com a entrega das matrículas dos imóveis, segundo as informações do escritório Damasceno & Rocha. Em relação a área de intervenção do trabalho, ela está contida dentro dessa primeira etapa, abrangendo as Áreas 1, 2 (executadas) e a Vila dos Pescadores. E, de acordo com mapas do dia 8 de abril de 2019 cedidos pelo escritório, na Área 1 (executada) existem 723 cadastros dos quais 536 matrículas já foram entregues, na Área 2 (executada) existem 640 cadastros e 249 matrículas entregues (mapa 20), e na Vila dos Pescadores 26 matrículas foram entregues.

Após essa primeira etapa, está sendo executada a regularização fundiária das Áreas 1, 2, 3 e 4 (ampliação) (mapa 14). Entretanto, em relação a todas essas regularizações, questiona-se se já existe o projeto de loteamento da área - necessário à regularização fundiária - haja vista que essa não deve ser realizada apenas em uma gleba. Posto isso, fica também o questionamento em relação aos parâmetros urbanísticos utilizados para essa regularização, tendo em conta que não seguem as determinações da Zona de Orla 1 ao ignorar taxas de permeabilidade, de ocupação e dimensões mínimas dos lotes, e também não

◀ Mapa 19

Áreas a passarem por regularização fundiária no Grande Pirambu

Fonte: Damasceno e Rocha Advogados Associados (2019), edificações SEFIN (2010) atualizadas pela autora, mapa também elaborado pela autora



▲ Mapa 20

Situação dos imóveis da área de intervenção quanto a regularização fundiária

Fonte: Damasceno e Rocha Advogados Associados (2019), elaborado pela autora

Documentação entregue
Em processo
Morador não quis participar
Áreas da regularização fundiária
0 100 200 300 m

*Não foram disponibilizados dados dos imóveis da área Vila dos Pescadores

podem se colocar como seguindo parâmetros de uma ZEIS que ainda não foi regulamentada.

Desse modo, o poder público municipal, ao possibilitar a regularização fundiária da área e a outorga gratuita da propriedade por meio da CDRU, aparenta estar sendo bem condescendente com os desejos dos moradores de obterem os documentos das suas casas e se sentirem seguros quanto a permanência na área por serem os proprietários dos imóveis. Contudo o que se observa após todo o aparato teórico e de experiências estudadas até então é que propriedade e possibilidade de lucro não são sinônimos de segurança e permanência. Na verdade, elas podem deixar os imóveis e seus donos ainda mais vulneráveis à pressão mercado, principalmente quando o período para transferência de propriedade estabelecido por lei é somente de 5 anos, como foi estabelecido em Fortaleza. Se fizermos essas indagações, o poder público municipal passa a parecer estar sendo, na realidade, mais conivente com interesses, por enquanto ainda tímidos, do mercado do que com as necessidades de permanência da população.

Essa vulnerabilidade pode ser observada no Pirambu. Até os próprios moradores já entendem possibilidades de ações dos agentes dominantes do mercado imobiliário, relatando que se em 5 anos chegar uma grande construtora ou incorporadora querendo comprar várias casas e oferecendo um bom dinheiro por elas, é muito difícil que os moradores se neguem a vender.

Dessa maneira, conclui-se que a regularização fundiária que está acontecendo na comunidade do Pirambu, embora necessária e uma demanda constante da população, está sendo feita objetivando interesses de classes dominantes, possibilitando futuros lucros com o rent gap e indo contra o que poderia ser de fato um mecanismo para garantir a permanência da população na região.

Se a Lei Municipal 10.639/2017, que especifica os critérios e desenvolvimento da regularização fundiária, não possibilitasse a transferência de propriedade da CDRU e da CUEM para o cidadão e, assim, amarrasse ainda mais a legislação para assegurar a continuidade da propriedade sob domínio da União, o mercado imobiliário não poderia pressionar a população pela comercialização dos imóveis

e seria garantida uma maior segurança em relação a permanência na localidade. Nesse caso, a impossibilidade de lucrar com os imóveis possibilitaria uma maior estabilidade quanto a permanência.

7.1.2. ZEIS

Outros instrumentos que podem ser bastante importantes no sentido de conter a gentrificação são os zoneamentos inclusivo e híbrido, como já foi mostrado anteriormente. E no caso do Pirambu existe um zoneamento especial que, se regulamentado, pode ser determinante na resistência da comunidade contra a gentrificação, a Zona Especial Interesse Social. A ZEIS é uma modalidade de zoneamento específico e, como os demais, pode estabelecer parâmetros urbanísticos, construtivos e de uso e ocupação do solo dentro de seus limites. A diferença dela é que esses parâmetros não estão completamente definidos e devem ser regulamentados em processo participativo. Além disso, as ZEIS são zonas destinadas prioritariamente a habitação social, a regularização fundiária de assentamentos irregulares e precários e a melhorias urbanísticas sujeitas aos critérios específicos estabelecidos, que são independentes do zoneamento urbano original.

Contudo o que se observa na capital cearense é uma grande morosidade no processo de regulamentação da ZEIS. Existe o engajamento de movimentos sociais e comunitários de moradia na demanda por ZEIS e na sua regulamentação, principalmente em áreas dotadas de serviços e infraestrutura urbana, como o Pirambu, todavia os agentes dominantes privados ligados à produção imobiliária formal não partilham do mesmo engajamento, muitas vezes defendendo na verdade uma flexibilização dos índices construtivos e da valorização imobiliária dos territórios de ZEIS servidos de infraestrutura (PEQUENO e FREITAS, 2015).

Como já foi explicado, em Fortaleza existem três tipos: ZEIS 1 são assentamentos irregulares de baixa renda com ocupação desordenada, em terras privadas ou públicas; ZEIS 2 são loteamentos ou conjuntos habitacionais

irregulares, públicos ou privados; e a ZEIS 3 são terrenos vazios ou subutilizados e com infraestrutura, onde podem ser implementados projetos habitacionais. A comunidade do Grande Pirambu está contida em uma grande ZEIS 1 que, se regulamentada, poderia impedir a ação do mercado imobiliário no local, e apresenta também ZEIS 3 próximas (mapa 07), onde foram construídos os conjuntos habitacionais para os quais as famílias removidas com o Projeto Vila do Mar foram realocadas.

Atualmente existem 10 ZEIS na cidade consideradas prioritárias: Dionísio Torres/Vila Vicentina, Pici, Lagamar, Serviluz, Praia do Futuro, Bom Jardim, Poço da Draga, Moura Brasil, Mucuripe e Pirambu. E em novembro de 2018, foram empossados 137 conselheiros, titulares e suplentes eleitos das ZEIS prioritárias. Essa é uma parte importante do desenvolvimento de regulamentação dessas zonas, mas é por enquanto apenas mais uma etapa atingida. No Pirambu, esse processo está em andamento, porém sem uma previsão real de conclusão da regulamentação e implantação.

Entendendo o poder que esse instrumento detém em relação a garantir a permanência dos moradores na região, especialmente no caso estudado aqui, já que pode estabelecer critérios urbanísticos e construtivos específicos e independentes do zoneamento urbano original, esse trabalho se propõe a apresentar alguns parâmetros que poderiam ser estabelecidos e limitados na regulamentação da ZEIS Pirambu, visando diminuir o interesse e o poder de influência do mercado.

Por a comunidade ser consolidada, apresentar infraestruturas urbanas importantes, como água e esgoto, ser majoritariamente habitacional e estar bem localizada na cidade, compreende-se como prioritário garantir a permanência do máximo possível de moradores em suas casas, porém faz-se necessário também um mínimo de qualidade habitacional, que tentará ser garantida pelos critérios mínimos estabelecidos. Analisando o contexto da área de intervenção foram determinados como pontos essenciais a serem definidos para garantir habitabilidade e tentar limitar o interesse do capital construtivo: o índice de aproveitamento, as dimensões máximas e mínimas dos lotes, o percentual de

vagas e a quantidade de banheiros em unidades habitacionais, por exemplo. A proposição desses parâmetros está melhor esquematizada na seguinte tabela 06:

PARÂMETROS URBANOS DE OCUPAÇÃO PARA A ZEIS PIRAMBU

CRITÉRIOS PARA HABITAÇÃO UNIFAMILIAR		CRITÉRIOS PARA EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO MULTIFAMILIAR	
TAXA DE PERMEABILIDADE	30%	TAXA DE PERMEABILIDADE	30%
		TAXA DE OCUPAÇÃO	60%
TAXA DE OCUPAÇÃO	60%	ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	básico: 1 | mín: 0,25 | máx: 1
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	básico: 1 | mín: 0,25 | máx: 1,5	ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO	15m
		ÁREA MÍNIMA DO LOTE	130m²
ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO	15m	ÁREA MÁXIMA DO LOTE	750m²
		ÁREA UNIDADES HABITACIONAIS	mín: 25m² | máx: 70m²
ÁREA MÍNIMA DO LOTE	30m²	RECUOS MÍNIMOS	3m de frente
ÁREA MÁXIMA DO LOTE	150m²	PERCENTUAL DE VAGAS DE ESTACIONAMENTO	10% do total de UHs
TESTADA MÍNIMA	4m	QUANTIDADE DE BANHEIROS	1 para cada 3 quartos
		Obs: proíbido o uso de gradios na fachadas para a rua	

CRITÉRIOS PARA NOVOS USO MISTO, COMÉRCIO OU SERVIÇOS	
TAXA DE PERMEABILIDADE	30%
TAXA DE OCUPAÇÃO	60%
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	básico: 1 | mín: 0,25 | máx: 1
ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO	15m
ÁREA MÍNIMA DO LOTE	30m²
ÁREA MÁXIMA DO LOTE	750m²
ÁREA UNIDADES HABITACIONAIS	mín: 25m² | máx: 70m²
RECUOS MÍNIMOS	3m de frente
PERCENTUAL DE VAGAS DE ESTACIONAMENTO	10% do total de UHs
QUANTIDADE DE BANHEIROS POR UH	1 para cada 3 quartos
Obs: permitir o uso comercial e de serviço apenas para microempresários locais	

Tabela 06 ▲

Parâmetros urbanos de ocupação propostos para a ZEIS Pirambu

Fonte: elaborado pela autora

É válido ressaltar que atrelado a esses critérios, e sendo uma medida que já evitaria muito das possibilidades de ação do mercado imobiliário formal, se coloca como imprescindível a aplicação do Art. 141 da Lei Complementar 236/2017, que proíbe o remembramento de lotes que resultem em uma área maior que 150 m^2 em ZEIS 1 e 2.

Se utilizando desses critérios estabelecidos e com a visão de que a normatização pode ser interpretada, além de planejamento urbano, como uma forma de tentar desenhar a cidade, partiu-se para a modelagem da volumetria desse cenário. Essa proposição é baseada em uma regulamentação da ZEIS Pirambu que faz uso dos parâmetros expostos aqui, juntamente com uma regularização

fundiária que também visa a estabilidade habitacional da população local. Dito isso o próximo tópico, abordará esse cenário proposto.

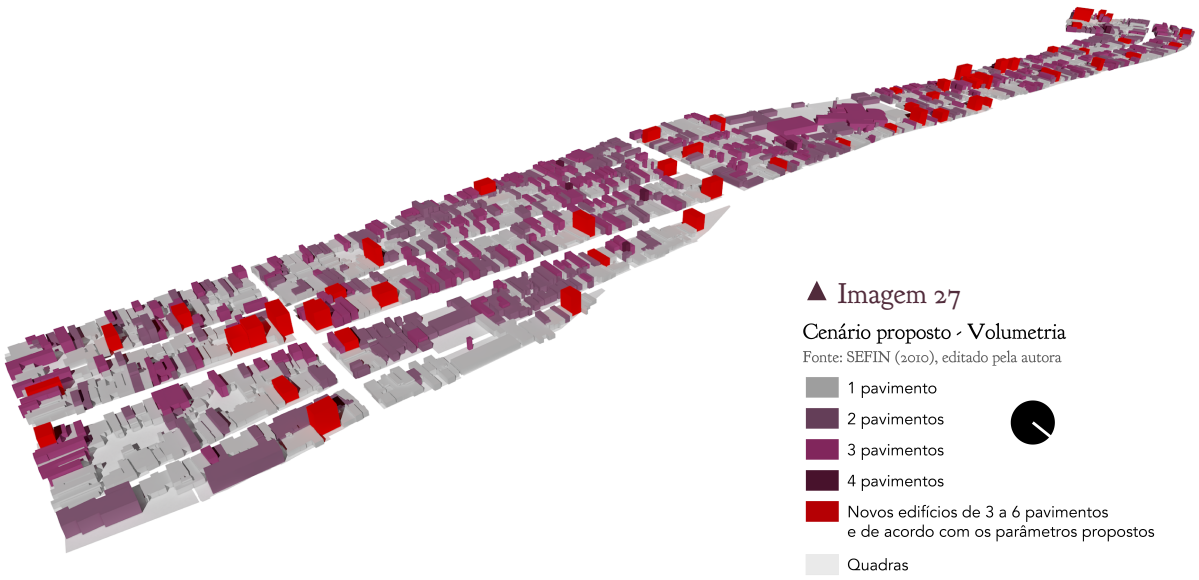
7.2. CENÁRIO PROPOSTO

Esse tópico parte do pressuposto de uma regularização fundiária já concluída que garantisse que os moradores atuais do Pirambu continuariam morando na comunidade - ao fazer uso de uma legislação mais limitante em relação a alienação da propriedade da CDRU e da CUEM e que privilegie menos os interesses do mercado imobiliário. Parte também da aplicação dos parâmetros urbanísticos propostos para a ZEIS Pirambu no tópico anterior (tabela - repetir o número) e do Art. 141 da Lei Complementar 236/2017. Nesse viés, buscou-se modelar a volumetria do cenário proposto se utilizando de um método parecido com o usado na modelagem do cenário tendencial.

Foram utilizadas as informações e o mapeamento de 2010 das edificações de Fortaleza provenientes da Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN). Com levantamento dos imóveis existentes hoje no Pirambu e pensando que, nesse contexto que está sendo modelado, os habitantes continuarão vivendo na área, decidiu-se que, se atendidos os critérios das tabelas, seria mantida boa parte das edificações como estão. Todavia por ser um ambiente urbano sujeito às mais diversas pressões e alterações no estoque construtivo e habitacional foram feitos alguns remembramentos de lotes que mantivessem como resultado uma área menor que 150 m^2 e fossem mais próximos da orla ou de vias maiores, tentando aproximar-se das dinâmicas usuais da cidade, para a implantação de novos empreendimentos que se adequem aos objetivos e obedeçam aos parâmetros estabelecidos para a ZEIS.

Desse modo, a modelagem volumétrica do cenário proposto (imagem 27) ficou um pouco mais heterogênea, com o gabarito um pouco menos horizontal que o do cenário real existente e bem menos vertical se comparado às alturas dos edifícios do cenário tendencial. Buscou-se colocar também novos empreendimentos atendendo às exigências de parâmetros de edificações

comerciais ou mistas definidas para a ZEIS. Assim, foi possível observar a volumetria que se esperaria obter com a aplicação das medidas anti-gentrificação propostas e como ocorreriam alterações mais pontuais no caráter volumétrico do local.



▲ Imagem 27
Cenário proposto - Volumetria
Fonte: SEFIN (2010), editado pela autora

No entanto, sabe-se que esse cenário proposto só seria realmente passível de acontecer em uma situação mais idealizada. Na realidade, por depender da disposição e do interesse do poder público, é muito difícil que ele se concretize, ficando mais como um exemplo de como poderia estar sendo feita a regularização fundiária e de quais podem ser os rebatimentos espaciais da regulamentação da ZEIS no Pirambu. Nessa perspectiva e lembrando que o futuro está em disputa, considerou-se como importante propor também um meio de resistência à gentrificação que não dependesse integralmente do governo, que pudesse ser organizada pela própria população da localidade e foi assim que se voltou a proposta de TTC já analisada anteriormente neste trabalho.

7.3. TTC

Como foi mostrado, o cenário proposto apresentado no tópico anterior requer uma alteração na Lei Municipal 10.639/2017, a qual complementa a Lei Federal 13.465/2017 de regularização fundiária como já foi explicado, além de haver um longo caminho até a regulamentação da ZEIS Pirambu. Dois caminhos que requerem a ajuda e dependem do poder público.

Contudo, concordando com o pensamento de Routledge and Derickson (2015) referenciado no trabalho de Annunziata (2019), se afirma que a resistência mais efetiva, real e engajada em relação a gentrificação vem do povo. Convergindo com o termo 'planejamento insurgente' definido por Sandercock (1998) e Miraftab (2009, 2012) e com 'cidadania insurgente' cunhado por Holston (1998) e Miraftab (2012). Ou seja, a resistência mais efetiva não é decorrente de esforços da academia e muito menos do governo, o qual deveria representar os interesses da população, mas se coloca como um dos agentes a favor do mercado, fato claro no caso do Pirambu. Sobre resistência à gentrificação nas palavras de Annunziata:

> "Além desses debates acadêmicos, devemos também reconhecer que o trabalho de resistência à gentrificação mais efetivo (e interessante) não é acadêmico. Vem de ativistas-acadêmicos que se posicionam no meio do caminho entre o engajamento comunitário e reflexão acadêmica (Routledge and Derickson 2015)." (ANNUNZIATA, 2019, p. 4)[20]

E sobre 'cidadania insurgente' nas palavras de Miraftab:

> "[...] a cidadania insurgente se refere a práticas democráticas nas quais os cidadãos não relegam a defesa de seus interesses a outros - sejam eles políticos, burocratas ou planejadores - mas tomam o assunto em suas próprias mãos.

[20] Tradução livre feita pela autora. Texto original: "Besides these academic debates, we should also acknowledge that the most effective (and interesting) work on resistance to gentrification is not academic. It comes from activist-scholars who position themselves halfway between community engagement and academic reflection (Routledge and Derickson 2015)." (ANNUNZIATA, 2019, p. 4)

> ⟦…⟧ As práticas de cidadania insurgente não dispensam o Estado de suas responsabilidades; em vez disso, responsabilizam o Estado por meios além dos estabelecidos pelo Estado de participação dos cidadãos." (MIRAFTAB, 2012, p. 12)[21]

Refletindo então sobre tal perspectiva, buscou-se uma alternativa que pudesse partir dos fatos existentes e que fosse de maior liberdade e ação comunitária, haja vista que ao repensar sobre a realidade do planejamento urbano de Fortaleza e sobre a dependência da vontade do poder público que existe nos dois mecanismos propostos nos tópicos 7.1.1. e 7.1.2., entende-se a dificuldade de que esse cenário proposto no tópico 7.2. de fato se concretize.

Nesse viés e buscando dar maior independência a ações comunitárias, chegou-se novamente a uma medida já comentada na parte 3 deste trabalho: o Trust de Terra Comunitária (TTC) ou Community Land Trust (CLT), em inglês. Sistema participativo de produzir e gerir moradias a preços acessíveis por meio de organizações comunitárias sem fins lucrativos, no qual a propriedade da terra é desvinculada da propriedade da construção, sendo a terra gerida coletivamente e as construções de individualmente, conforme eventuais regras estabelecidas pela coletividade.

É importante para a efetivação e desenvolvimento prático desse instrumento que ele venha de uma demanda do povo e que este se mobilize em torno desse projeto, visando definir as necessidades e organizações necessárias para construção coletiva desse mecanismo e seu território. Deve assim ser uma medida construída de "baixo para cima".

As organizações legais e de gestão dos TTCs variam de acordo com cada situação. Contudo Antão e Ribeiro (2019) definem algumas características comuns aos TTCs ao redor do mundo: (1) a terra é de propriedade coletiva; (2)

---

[21] Tradução livre feita pela autora. Texto original: " ⟦...⟧ insurgent citizenship refers to democratic practices where citizens do not relegate the defense of their interests to others—be they politicians, bureaucrats, or planners—but take the matter into their own hands. ⟦...⟧ Insurgent citizenship practices do not excuse the state from its responsibilities; rather, they hold the state accountable through means beyond the state-sanctioned channels of citizen participation." (MIRAFTAB, 2012, p. 12)

as construções são de propriedade individual; (3) sustentabilidade na manutenção do CLT; (4) a gestão é participativa; e (5) o ingresso nele é voluntário.

Embora esse assunto seja algo recente no contexto brasileiro, observa-se o TTC como mecanismo com capacidade de subverter o caráter conservador da propriedade privada aqui, sem romper com ela e potencializando o engajamento comunitário em gestão territorial e como resistência à gentrificação (ANTÃO e RIBEIRO, 2019). Nas palavras delas:

> "Duas de suas principais potencialidades [...] se referem a sua capacidade de subverter o caráter absoluto e privado idealmente atribuído à propriedade privada até os dias atuais sem romper com ela, e seu potencial de empoderamento comunitário por meio de processos de conhecimento e gestão territorial autônomos.
>
> Deste modo, os CLTs se apresentam como uma verdadeira ferramenta de "costura" entre diversos interesses, instrumentos e teorias urbanas, especialmente das áreas do direito e do planejamento em prol da construção de um modelo emancipatório, capaz de atender de forma mais eficaz aos anseios de movimentos sociais e populações vulnerabilizadas nas cidades." (ANTÃO e RIBEIRO, 2019, p. 2)

Entendendo que o TTC pode ser uma forma de subverter a pressão da propriedade privada e do mercado imobiliário, buscou-se como ele poderia ser adaptado a legislação brasileira. Uma da maneiras encontradas para tal seria com a elaboração de um projeto de lei estruturando o modelo, mas que para ser aprovado com certeza demoraria vários anos. Em razão dessa demora e de não ser o objetivo deste trabalho propor um projeto de lei, decidiu-se seguir a proposição feita por Antão e Ribeiro (2019) de um circuito composto por instrumentos já existentes no nosso ordenamento jurídico.

Partindo das especificidades e necessidades do Brasil, elas buscaram organizar uma estrutura de instrumentos legais em etapas que fosse capaz de prover a base para a implementação de um TTC no país. São colocadas três etapas como

principais: "(1) regularização fundiária do território; (2) constituição da pessoa jurídica responsável pela gestão do território; (3) separação da propriedade da terra (coletiva) das construções (individualizadas)" (ANTÃO e RIBEIRO, 2019, p. 10). Enfatizam ainda que as etapas propostas por elas não necessariamente devem seguir a ordem apresentada aqui, podendo obedecer a lógica temporal de implantação que for mais conveniente para cada caso. O arranjo legal em etapas proposto por elas está representado no fluxograma seguinte (imagem 28):



Imagem 28 ▲

Estrutura de instrumentos legais em etapas para a implantação do TTC

Fonte: Antão e Ribeiro (2019)

Esse circuito pode, portanto, ser aplicado à realidade da área de intervenção estabelecida no Pirambu. É colocada no fluxograma como primeira etapa a regularização fundiária, a qual já está em processo na comunidade. Seria necessária, então, constituição da pessoa jurídica que ficará responsável pela gestão da terra. Para o TTC, Antão e Ribeiro (2019) expõem três modelos: associações, que, embora menos burocráticas, tem a fragilidade de permitir arranjos de maioria que podem alterar os objetivos iniciais estabelecidos; fundações, que necessitam que no seu surgimento já exista patrimônio a ser destinado às suas atividades, no caso do Pirambu já teria que poder dispor dos imóveis regularizados; e cooperativas, que são um dos instrumentos mais utilizados pelos movimentos sociais, mas exigem a comprovação de fim um econômico na criação.

Após a conclusão da regularização fundiária na área de intervenção e da constituição da pessoa jurídica que será responsável pela gestão do território, se fará necessário o processo de separação entre a propriedade da terra, que será gerida de maneira coletiva sob os preceitos estabelecidos para pessoa jurídica criada, e a propriedade das construções, gerida individualmente. A transferência da propriedade da terra para essa pessoa jurídica constituiria em uma etapa crucial e determinante para o Pirambu, significando o entendimento dos moradores da comunidade de que a propriedade privada individual traz insegurança de posse e instabilidade quanto a permanência da população na região. Ou seja, a possibilidade de lucro individual dos habitantes por meio da comercialização da propriedade traz insegurança. No TTC, essa possibilidade de lucro não desaparece, ela ainda existe por meio da comercialização das construções, mas não se pode negar que ela seria menor, haja vista que só pode ser vendida a construção em si, fato que diminui o interesse de construtoras e incorporadoras que visam a demolição para implantação de novos empreendimentos.

Uma maneira de desvincular a propriedade da terra e da construção na legislação brasileira é o 'direito de superfície' que "permite uma conformação entre o interesse coletivo na segurança da posse e o interesse individual de transacionar com o bem (vender, hipotecar, etc.)". (ANTÃO e RIBEIRO, 2019, p. 9)

Resumindo o TTC nas palavras de Antão e Ribeiro:

> "O TTC seria, portanto, neste formato, o produto final da aplicação por etapas de diversos instrumentos presentes no ordenamento jurídico brasileiro, se diferenciando deles exatamente por uni-los em um produto final inovador e com enorme potencial de empoderamento das comunidades e garantia de sua permanência no território de origem, inclusive com melhoramentos." (ANTÃO e RIBEIRO, 2019, p. 10)

Desse modo, o TTC foi colocado como uma alternativa inovadora e aparentemente bem possível de ser aplicada no contexto brasileiro e também no

contexto do Pirambu. E após observar a falta de interesse do poder público em garantir, de fato, a permanência da população residente na região e perceber que as primeiras duas proposições de mecanismos anti-gentrificação colocadas nesse trabalho dependeriam do interesse do governo, o qual aparenta estar agindo em conformidade com interesses do mercado para a área, considerou-se como essencial fazer mais uma proposição. Porém, dessa vez, uma que pudesse ser pensada, organizada e gerida pela população do Pirambu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deste trabalho, deriva como um produto final o conjunto de medidas e mecanismos a serem aplicados como anti-gentrificação ou anti-consequências nocivas dela, tendo sido relatado como elas podem atuar juntas ou individualmente em variados contextos. Mas mais que isso, e trazendo a visão para a situação mais próxima estudada em Fortaleza, deste trabalho deriva o entendimento de que a regularização fundiária que está sendo realizada no Pirambu, embora retratada como uma ação muito positiva para a população local, é na realidade bastante controversa. Apresentando, como foi relatado, características que favorecem muito mais a entrada do mercado imobiliário na comunidade e em um período de tempo bem curto, importante ressaltar.

Com esse estudo, comprovou-se que nem sempre - e em casos de comunidades precárias menos ainda - ter a propriedade é garantia de segurança de posse. Ou seja, a posse e a permanência estariam mais garantidas com a propriedade dos imóveis permanecendo com a união ou se fazendo uso de novos mecanismos de gestão e propriedade coletivos. Por isso a proposição de um TTC para o Pirambu como forma de tentar responder às atitudes da municipalidade que privilegiam o mercado. Visando dar maior autonomia e independência a população local na resistência por moradia na região. Haja vista que, como enfatizou Annunziata (2019) no seu texto, a luta contra o mercado segregador do capital e contra a gentrificação é mais efetiva na realidade se vinda de baixo para cima, isto é, iniciando do povo.

Sem a pretensão de encontrar a solução para os problemas da gentrificação e para as questões complexas do território do Pirambu, acredita-se que o resultado obtido condiz com os objetivos propostos inicialmente. Possibilitando o entendimento de métodos anti-gentrificação a serem aplicados e questionando a regularização fundiária como um desses métodos no Pirambu, tendo uma potencial importância na busca por ambientes urbanos mais justos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGOTTI, T. e MORSE, S. Zoned Out!: race, displacement, and city planning in New York City. United States: Terreform, 2016.

ANGOTTI, T. Mitos e transformações na metrópole: Nova York e cidades da América Latina. Tradução José Eduardo Baravelli, Flávio Higuchi Hirap e Rainer Hartmann. São Paulo: Annablume, 2017.

ANNUNZIATA, S. Resisting gentrification. Seminário Internacional Gentrificação: medir, prevenir, enfrentar - Anais/ Renato Cymbalista, José Glauco da Silva (organizadores). São Paulo : FAU-USP, 2019.

ANTÃO, R. C. N. e RIBEIRO, T. F. Termo territorial coletivo: instrumento de "costura" entre o planejamento urbano e o direito em prol do incremento da segurança da posse. In: XVIII ENANPUR, 2019. Natal, RN. Anais [...], 2019.

BASTOS. C. D. Ocupações Urbanas e Práticas Emancipatórias: Estudos sobre a aplicabilidade do Community Land Trust. In: XVIII ENANPUR, 2019. Natal, RN. Anais [...], 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 02/11/2018.

BRASIL. Medida Provisória 2.220/01. Promulgada em 04 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm . Acesso em: 12/11/2018.

CEARÁ. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SDU. Companhia de Habitação do Ceará - COHAB. Estudo de impacto ambiental -

EIA e Relatório de impacto ambiental - RIMA: Programa de recuperação e complementação do sistema viário básico da Costa Oeste. Ceará, 1997.

CEARÁ. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura - SEINF. Secretaria Executiva Regional 1 - SER 1. Estudo de impacto ambiental - EIA e Relatório de impacto ambiental - RIMA: Projeto Vila do Mar. Ceará, 2007.

CORREIA. A. F. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória N. 759/2016 na Lei Federal N. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. Geo UERJ, Rio de Janeiro. N. 31, pp. 177-218. 2017.

COSTA LIMA, M. Q. Ver a cidade : modelagem da informação para regulação de assentamentos informais. 2017. 260 f. Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2017.

CUMMINGS, J. Termo Territorial Coletivo em Favelas? 2013. Disponível em: http://rioonwatch.org.br/?p=5513 . Acesso em: 13/11/2018.

DAVIS, M. Planeta favela. São Paulo, SP: Boitempo, 2006.

FORTALEZA. Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR. Coordenadoria de Programas Sociais - CPS. Reprogramação do TS: Projeto Vila do Mar. Fortaleza, 2017.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017. Institui a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Município de Fortaleza, CE.

FORTALEZA. Lei Municipal nº 10.639, de 06 de novembro de 2017. Câmara Municipal de Fortaleza. Fortaleza - CE.

FORTALEZA. OUC Sumário executivo. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza - SEUMA. Apresentado pela Quanta Consultoria

LTDA durante a 98ª Reunião Extraordinária da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), 29 de maio de 2018. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/546-apresentacoes-novas-oportunidades-identificacao-de-areas-de-interesse-para-o-desenvolvimento-de-operacoes-urbanas-consorciadas . Visitado em: 03/06/2019.

BRASIL. Lei no 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...); e dá outras providências. Brasilia, 2017.

FREITAS, C. F. S. e PEQUENO, L. R. B. A produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. R. B. Estudos Urbanos e Regionais. V.17, N.1, pp. 45-59. 2015.

GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO. Intervenção reestrutura UPP e redireciona policiais para as ruas. 2018. http://www.intervencaofederalrj.gov.br/imprensa/releases/intervencao-federal-policiais-das-upps-sao-redirecionados-para-o-policiamento-nas-ruas . Acesso em: 01/03/2019.

GATTI, S. F. Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. São Paulo, 2015.

HERNÁNDEZ, J. C.e MONTOYA, J. S. Gentrificación vs. Derecho a la ciudad en el centro histórico de Bogotá. Del Proyecto Ministerios al POT de 2013. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control. Barcelona, 2014.

LOZANO, L. P. G. A mundialização do espaço urbano: o caso do centro antigo de Bogotá. 2008. 170 f. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MARICATO, E. The Future of Global Peripheral Cities. Latin American Perspectives. Issue 213, V.44, N.2, pp. 18-37. 2017.

MELO, L. L. F. O Pirambu e projeto Vila do mar: entre realidades e expectativas. 2015. 149 f. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2015.

MIRAFTAB, F. Planning and Citizenship. In: WEBER, R.; CRANE, R. (eds.) Oxford Handbook of Urban Planning. Oxford, EN: Oxford University Press, 2012. p. 1180-1204.

MIRAFTAB, F. Insurgent planning: situating radical planning in the global south. SAGE Publications. V.8, N.1, pp. 32-50. 2009.

MONTEIRO, S. P. E. Projeto Vila do Mar no Grande Pirambu: avanços e retrocessos. 2018. 110 f. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Geografia. Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2018.

MUKHIJA, V; REGUS, L; SLOVIN, S; DAS, A. Can inclusionary zoning be an effective and efficient housing policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties. Journal of Urban Affairs. V.32, N.2, pp. 229-252. 2010.

NATIONAL COMMUNITY LAND TRUST NETWORK. About CLTs. Disponível em: http://www.communitylandtrusts.org.uk/what-is-a-clt/about-clts . Acesso em: 14 nov. 2018.

PARENTE, K. M. N. Espaços públicos e privados de lazer e turismo na orla oeste de Fortaleza: embates políticos e contradições socioespaciais. 2012. 142 f. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Geografia. Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2012.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Fortaleza em mapas. Disponível em: http://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/ . Acesso em: 17 nov. 2018.

Recenseamento do Brasil 1872-1920. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, 1872-1930; e IBGE, Censo Demográfico 1940/2010. Até 1991, tabela extraída de: IBGE, Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil 1994. vol.54, 1994.

RIBEIRO, L. Z. A utilização da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia na regularização fundiaria de áreas públicas em Porto Alegre. 2016. 98 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais. Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

RIBEIRO, T. F. Gentrificação? Considerações sobre as transformações socioeconômicas recentes nas favelas cariocas. 2017. 46 f. Monografia apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Sociologia Urbana, ao Programa de Pós- graduação em Ciências Sociais – PPCIS/UERJ. Rio de Janeiro, 2017.

RIBEIRO, T. F. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. Revista de Direito da Cidade. V.10, N.3, pp. 1334-1356. 2018.

ROBERTSON, D. e WILLIAMSON, T. A Favela como Termo Territorial Coletivo: Uma Solução para Evitar a Remoção e a Gentrificação? 2016. Disponível em: http://rioonwatch.org.br/?p=23746 . Acesso em:13 nov. 2018.

ROLNIK, R. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo, SP: Boitempo, 2015.

SAMPAIO, C. F. Urban development and increased socio-spatial inequalities in Fortaleza, Brazil: the role of planning. 2003. 99 f. Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master in Urban Planning in the Graduate College of the University of Illinois at Urbana-Champaign. Urbana, 2003.

SANDERCOCK, L. (1998). Introduction: Framing insurgent historiographies for planning. In Leonie Sandercock (ed.), Making the invisible visible, (pp.1–36). Berkeley: University of California Press.

SCHAFFER, R. e SMITH, N. The Gentrification of Harlem? Annals of the Associations of American Geographers. 76(3), pp. 347-365. 1986.

SIQUEIRA, M. T. Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. Cadernos Metrópole. São Paulo, V. 16, N. 32, pp. 391-415. Nov 2014.

SIQUEIRA, M. T. Localizando a gentrificação: um modelo analítico para a identificação e estudo dos processos contemporâneos de elitização urbana. Seminário Internacional Gentrificação: medir, prevenir, enfrentar - Anais/ Renato Cymbalista, José Glauco da Silva (organizadores). São Paulo : FAU-USP, 2019.

SMITH, N. Toward a theory of Gentrification: a back to the city movement by capital, not people. Journal of the American Planning Association. V. 45, N. 4, pp. 538-548. Ano 1979.

SMITH, N. New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. Antipode. V. 34, N. 3, pp. 434-457. Antipode Editorial Board, Blackwell Publishers. Ano 2002.

SMITH, N. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. Tradução Daniel de Mello Sanfelici. In: GEOUSP – Espaço e tempo, n. 21. 2007.

STABROWSKI, F. Inclusionary zoning and exclusionary development: The politics of 'Affordable Housing' in North Brooklyn. International Journal of Urban and Regional Research. V.39, N.6, pp. 1120-1136. 2015.

ANEXOS

▼ Anexo 01

ESTRUTURA DIRECIONADORA DA ENTREVISTA

1. Informações básicas:

- nome, idade, profissão
- mora aonde na comunidade?
- há quanto tempo?
- morava aonde antes?
- sempre morou na mesma casa no Pirambu? se não, onde morou?

2. Presenciou a saída de moradores devido as obras do Vila do Mar? Para onde esses moradores foram realocados?

3. Houve uma mudança de que locais os habitantes costumam frequentar na comunidade em decorrência das projetos implantados na área? Para lazer ou outros usos.

4. Observou algum aumento no preço de serviços e produtos ofertados nas áreas que receberam as obras do Vila do Mar?

5. Observou um aumento do interesse de pessoas de fora em terrenos e casas na comunidade? Observou a chegada de pessoas com poder aquisitivo maior para morar? E para frenquentar apenas? Se sim, aonde?

6. O que faz você não querer sair da comunidade? Com uma oferta considerável você sairia da ou venderia sua casa?


Anexo 02
Levantamento aerofotogramétrico das edificações de 1995 - Classificação quanto a permanência
Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), elaborado pela autora
Edificações removidas
Edificações que permaneceram
Quadras
0 250 500 750 m


Anexo 03
Classificação quanto a permanência das edificações em decorrência do Projeto Vila do Mar - Base de 2010
Fonte: Edificações SEFIN (2010) e EIA Projeto Vila do Mar, elaborado pela autora
Edificações removidas
Edificações não removidas
Edificações a serem removidas
Quadras
0 250 500 750 m









INTERVENÇÕES DO PROJETO ASPAS

◀ Anexo 04

Mirante para o Espigão dos Pescadores

Anexo 05

Jardim e horta comunitários

Anexos 06 e 07

Equipamentos urbanos construídos para uma permanência mais agradável na orla

Fotos: Celina Guerra Diógenes

