



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

GENTRIFICAÇÃO E MORADIA: um estudo sobre a elitização de espaços urbanos e o exemplo do Grande Pirambu em Fortaleza

Autores:

Marina Guerra Diogenes - UFC - marinagdiogenes@gmail.com

Resumo:

Entende-se que o “direito à cidade” vai além dos benefícios da urbanização e considera a participação nos processos de transformação da cidade como essenciais para um desenvolvimento inclusivo. Porém o que acontece na prática é a expulsão da população pobre de áreas valorizadas e com infraestrutura, mesmo havendo imóveis subutilizados que poderiam atender as necessidades desse público. Isso pode ser observado no Centro de Fortaleza, que tem grande fluxo comercial e oportunidades de emprego, mas é cheio de vazios urbanos que poderiam ser usados para habitação. Assim, o Grande Pirambu surgiu como ocupação pobre e precária compondo a região litorânea da capital, próxima do centro. Mesmo com a forte ação popular, continua sendo carente da atenção do poder público e um local de disputa por moradia, principalmente com a implantação de projetos viários. Acredita-se que existe um processo de gentrificação ocorrendo na região devido a esses projetos e pressionando moradores a saírem da área.

GENTRIFICAÇÃO E MORADIA

Um estudo sobre a elitização de espaços urbanos e o exemplo do Grande Pirambu em Fortaleza

INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como objetivo avançar no conhecimento e aplicação de medidas para amenizar o processo de gentrificação e suas consequências em cidades de países em desenvolvimento. Especialmente em regiões com comunidades de baixa renda que sofrem pressão do mercado imobiliário por causa das suas terras valorizadas.

Entende-se a gentrificação como um fenômeno global e pertinente de ser estudado nos mais diferentes contextos. Esse processo ocorre da *Bay Area* de *San Francisco* com chegada das diversas sedes de empresas tecnológicas trazendo um novo contingente de trabalhadores com poder aquisitivo mais alto para a região, até a gentrificação no centro histórico de Salvador após as revitalizações com enfoque turístico que expulsam os moradores visando criar um cenário para os visitantes. Desse modo, pode-se observar a variedade de contextos e de países em que esse processo está presente.

Assim, entende-se com um questionamento importante levantar quais medidas de zoneamento, de planejamento e de projeto urbano podem ser utilizadas para amenizar efeitos da gentrificação e quais poderiam ser aplicados no exemplo de estudo em Fortaleza, o Grande Pirambu.

METODOLOGIA

A princípio, foi realizada a revisão do estado da arte para entendimento do conceito e das particularidades do processo. Ademais, também foi válido o estudo enfocando o direito a cidade para população mais pobre em áreas valorizadas e a sua relação com o conflito do direito de propriedade e da financeirização da moradia. Após, foi feito um estudo sobre algumas experiências de gentrificação pelo mundo, objetivando entender as causas e consequências e aqui serão relatados dois casos, o do Harlem (Nova York - EUA) e o do centro de Bogotá (Colômbia). Em seguida, buscou-se também revelar algumas das medidas que podem ser utilizadas para para atenuar efeitos negativos e até mesmo o processo de gentrificação.

Após entender essas relações, foi importante traçar um paralelo com o contexto em Fortaleza, objetivando compreender a experiência da capital cearense a partir de exemplos externos. Nessa perspectiva, a região do Grande Pirambu, área que se formou devido a uma postura excludente de direito a cidade e que sofre influência do Projeto Vila do Mar, traz questões relevantes e agregadoras para o trabalho. Com isso, foi feita uma análise da área, para averiguar a influência de gentrificação na região. Assim, objetivou-se compreender a experiência da capital cearense a partir dos exemplos externos e ver quais medidas poderiam ou já foram aplicadas na região.

1. SOBRE GENTRIFICAÇÃO

1.1. CONCEITUAÇÃO

Em 1964, Ruth Glass conceituou o que é gentrificação a partir da observação dos processos de sucessão residencial e expulsão das populações mais vulneráveis em bairros centrais e desvalorizados de Londres (GLASS 2010 [1964] apud SIQUEIRA 2014). 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. Nele, 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 dos tipos de serviços e comércios oferecidos, do tipo de 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. Nessa perspectiva, também torna-se válido buscar entender quais são as particularidades dos variados contextos, o que será um dos objetivos desse trabalho.

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).

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

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 as 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. Tal fato leva a subutilização de diversos edifícios, que apenas esperam sua valorização para poderem ser vendidos e trazer 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, por não haver oferta habitacional no Centro na faixa preço das classes mais baixas.

É interessante perceber que também pode ocorrer a gentrificação por meio da ascensão 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 de acontecer já que demanda um aumento do poder aquisitivo de toda a população de uma localidade.

1.2.MORADIA COMO MERCADORIA

No Brasil, desde o período colonial, ter terra significa ter poder e riqueza. 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.

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).

A segregação física é uma forte manifestação espacial-urbana da desigualdade que existe na sociedade brasileira. Todavia, essa questão das remoções, da exclusão urbana em áreas centrais, do déficit habitacional e da disparidade socioeconômica e urbana é invisibilizada pela sociedade.

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 pobreza não é a causa do deslocamento; a riqueza é.” (ANGOTTI, 2016, p. 9)³

Rolnik (2015), vindo de uma visão e análise mais global, 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 novo modelo de produção da cidade, adquirir imóveis 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)

³ 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 characterizes much of affordable housing today. Poverty is not the cause of displacement; wealth is.” (ANGOTTI, 2016, p. 9)

Desse modo, com o pensamento que imóvel é riqueza, existe um aumento na produção de habitação para a classe média e alta, as classes que podem pagar. E conseqüentemente, haja vista que a demanda real por uso desse produto é baixa (FREITAS e PEQUENO, 2015), existe também um aumento no número de imóveis que não cumprem sua função social. Moradia, então, se tornou uma mercadoria e é uma mercadoria especial, a mais cara necessária a sobrevivência dos cidadãos (MARICATO, 2018)⁴.

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)

Existe o pensamento simplista de que o problema de déficit habitacional é uma questão de oferta e procura somente, na qual basta 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.

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 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

⁴ 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).

políticos para alterar a legislação. Tal fato contribui com a ilusão de que por estarem em área urbana os conjuntos habitacionais estão em regiões com infraestrutura, oferta transporte e trabalho. Todavia, as oportunidades e os empregos continuam nas áreas centrais e assim é criado um outro obstáculo, o da mobilidade urbana.

Nessa perspectiva, fica 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, 2008).

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. O povo não evapora após a jornada de trabalho. Passando, então, em muitas cidades, horas nos transportes públicos para se deslocarem até o emprego e voltarem às suas casas. Como evidenciou Ermínia Maricato em uma palestra realizada em Fortaleza em 2018⁵, 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 boa infraestrutura. Podendo ser feito até um paralelo com a história colonial do Brasil: nas nossas cidades de hoje ainda há casa grande e senzala. Quem tem poder de compra adquire imóveis em áreas urbanas valorizadas, muitas vezes visando apenas investir e aguardar uma especulação. 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 os subúrbios.

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).

É notável o maior interesse do mercado imobiliário em produzir moradias para as classes média 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, não encontram opções viáveis e nas faixas de preço possíveis. Assim, é importante assinalar o impacto que a 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 ESTRANGEIRAS DE GENTRIFICAÇÃO

⁵ 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).

2.1. REZONEAMENTO DO FREDERICK DOUGLASS BOULEVARD (HARLEM)

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 do 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. Arelado 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.

Os novos zoneamentos em Manhattan e em outras áreas mais centrais 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 de uma 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”⁶ 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 (Imagem 1). 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* que já é o início do *Central Park*, e pela *124th Street* ao norte.

⁶ Tradução livre feita pela autora. Texto original: “some alter ego of a middle-American mall” (Hyra 2008, Little 2002 apud Angotti 2016, p. 102).



Imagem 1 - Quadras afetadas pelo rezoneamento do Frederick Douglass Boulevard
Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações do livro Zoned Out! (ANGOTTI e MORSE, 2016)

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 os 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. 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, p. 102)⁷. Nesse rezoneamento não houve um grande foco em habitação social, mesmo essa sendo uma demanda da população desde antes do processo.

⁷ 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).

Um 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). Embora já houvesse uma preocupação com a possível elitização da área, os moradores não se mobilizaram em grandes números contra o plano e, conseqüentemente, 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).

Por se localizar no extremo sul do Harlem e perto do *Upper West Side*, que 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 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)⁸

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

⁸ 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)

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 (2008, p. 117) 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”. 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 freqüentam. 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 conseqüentemente 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 conseqüências 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* (descendentes de índios), passa a ocupar o bairro. Contudo, com a proposta de renovação do centro, foi expulsa (HERNANDÉZ e MONTROYA, 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 calçadas, 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.

É na perspectiva de encontrar mecanismos para atenuar o processo da gentrificação 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 POSSÍVEIS PARA AMENIZAR OS 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 imprescindível assinalar 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 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 ao “direito à cidade” e 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 política 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; 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 específicas com índices construtivos mais flexíveis que podem receber empreendimentos maiores.

Embora pareça que ao usar o zoneamento híbrido, atrelando o zoneamento inclusivo com o *downzoning*, 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, conseqüentemente, 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 exclusivamente do zoneamento inclusivo em uma área maior do rezoneamento implantado tivesse tido um efeito mais positivo em 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 renda. Tendo como objetivo a realização da regularização fundiária foi instituída 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 cinquenta 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 ao CUEM permite um controle ainda maior quanto a função social de habitação dos imóveis do poder público.

3.3.COMMUNITY LAND TRUST (CLT)

O *Community Land Trust (CLT)* é um modelo inclusivo e participativo de produzir e gerir moradias a preços acessíveis. Esse modelo é liderado e coordenado por pessoas comuns da comunidade e se espalhou pelo Canadá, Estados Unidos e Reino Unido nos últimos 40 anos. Os CLTs atuam também como “administradores” de moradia a longo prazo, buscando garantir que os custos permaneçam realmente acessíveis e tentando usar como base o que as pessoas realmente ganham naquela região específica. Os CLTs são um modelo conhecido por fornecer moradia acessível e permanente⁹.

As comunidades querem tornar as áreas onde moram lugares mais acessíveis, tanto socialmente quanto financeiramente. Para isso é importante ter um maior controle sobre

⁹ Informações retiradas do National Community Land Trust Network. Disponível em: <http://www.communitylandtrusts.org.uk/what-is-a-clt/about-clts>. Acesso em: 14/11/2018.

como investimentos habitacionais e de serviços ocorrem. Visando esse aspecto, uma das características mais determinantes nos CLTs é o envolvimento integral da comunidade em decisões importantes sobre onde, como e para quem serão produzidas as habitações.

Nos Estados Unidos, os CLTs têm se mostrado uma solução viável de política habitacional social. Os CLTs ainda não foram amplamente implantadas no Brasil, mas normalmente são definidas por lei e apresentam pontos a serem cumpridos, como exemplifica o site da *National Community Land Trust Network*:

- “- Um CLT deve ser configurado para beneficiar uma comunidade definida;
- Um CLT 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 CLT como membros;
- Esses membros controlam o CLT (geralmente por meio de um conselho eleito da associação).” (NATIONAL COMMUNITY LAND TRUST NETWORK, acesso em 13/11/2018)¹⁰

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. Em favelas, onde a terra já está ocupada e muitas vezes já é de propriedade da União, esse passo se torna mais fácil, principalmente quando estão inseridas em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Após, 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.

As ZEIS são áreas demarcadas das cidades especificadas no Plano Diretor, que são destinadas principalmente à habitação de interesse social, à regularização fundiária de assentamentos irregulares e precários e a melhorias urbanísticas, 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 precários 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.

¹⁰ 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

Nos CLTs, 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 das construções e dos seus investimentos nelas.

Como ocorre na ZEIS, para a gestão do CLT é eleito um conselho gestor voluntário responsável por administrar atividades e obras do cotidiano. Embora as seguintes proporções não sejam fixas, geralmente, esse conselho é composto por um terço de moradores da comunidade, um terço de moradores da vizinhança e um terço de especialistas técnicos e autoridades municipais. Esse conselho estabelece por exemplo critérios para que, junto com a lista de espera, possam determinar quem serão os novos moradores dos CLTs.

4. ÁREA DE ESTUDO EM FORTALEZA - GRANDE PIRAMBU

4.1. BREVE HISTÓRICO

O Grande Pirambu é uma comunidade localizada na porção oeste da cidade de Fortaleza e abrange três bairros: Pirambu, Cristo Redentor e Barra do Ceará (Imagem 2). A ocupação da região se deu, principalmente, devido as migrações decorrentes das secas da segunda metade do século XIX e do século XX.



Imagem 2 - Localização do Grande Pirambu em Fortaleza
Fonte: Elaborado pela autora.

Em 1915, houve uma das piores estiagens do estado do Ceará e com ela o êxodo rural aumentou. Esse novo contingente 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. 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.

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.

Ao longo do século XX, várias grandes secas ocorreram e com elas continuava a migração da população em busca de oportunidades melhores. As ocupações precárias, 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. Podemos ver os dados numéricos do IBGE em relação ao crescimento populacional de Fortaleza desde 1872 (Imagem 3):

Com a chegada na cidade grande, havia o grande desafio de conseguir emprego para conseguir 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 à 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, 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).

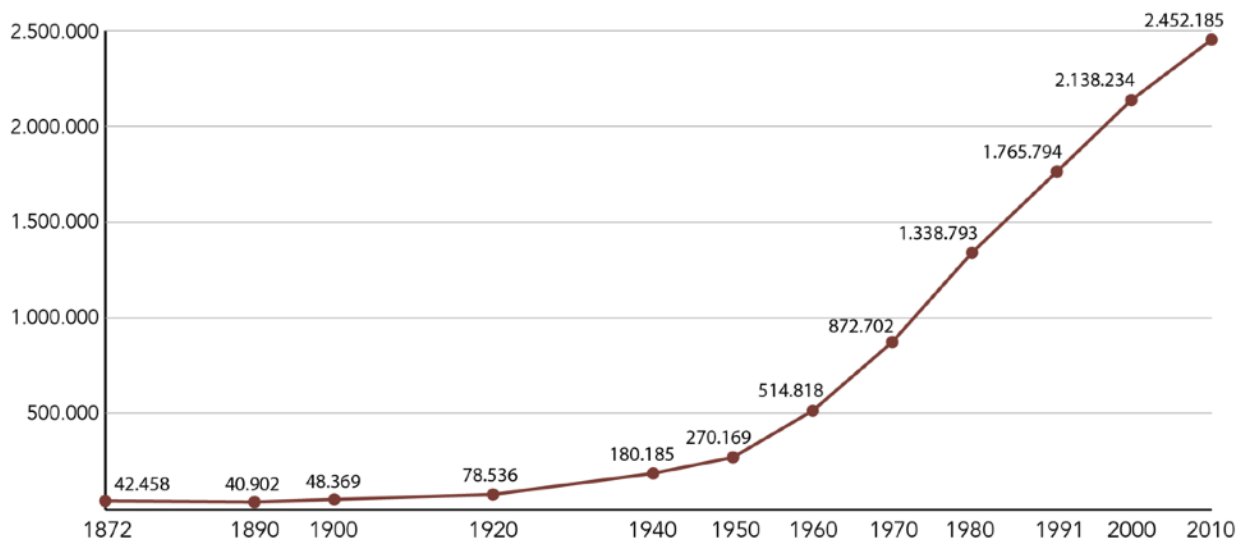


Imagem 3 - Gráfico com o crescimento populacional absoluto de Fortaleza desde 1872.
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do IBGE.

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 fábricas da região se engajaram em sindicatos com a ajuda do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e por meio de reuniões passaram a mobilizar a comunidade. Foram realizadas divisões territoriais, com cada setor tendo um líder comunitário, facilitando 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”¹¹ 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 pelo Decreto 1.058 de 25 de maio de 1962 no Diário Oficial da União (MONTEIRO, 2018).

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 bairros originais, quanto do centro.

¹¹ 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)

Os três conjuntos para os quais foram feitos os deslocamentos foram o Conjunto Alvorada, o Conjunto Palmeiras e o Marechal Rondon. 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 m² 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. E em 2002, teve início o a construção do Projeto Costa Oeste.

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), e que tinha como objetivo a construção de uma Via de acesso rápido entre a Barra do Ceará e o Pirambu, além propor um caráter mais turístico para a área.

Para tal, foi providenciado um Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente-EIA/RIMA para a área ainda nos primeiros anos e, posteriormente, o projeto teve continuidade durante o mandato do sucessor no governo estadual, 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.

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. 6º, da Constituição Federal), Violação do Direito à Gestão Democrática da Cidade (Art. 2º, Inc. II da Lei Federal nº 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).

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. Ainda nesse ano, foi apresentado pelo poder municipal o Projeto Vila do Mar, que reelaborava o Projeto de Recuperação e Complementação do Sistema Viário da Costa Oeste.

O Projeto Vila do Mar foi elaborado 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 que 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 abrange três bairros, Barra do Ceará, Cristo Redentor e Pirambu, e tem como objetivo melhorias no sistema viário, recuperação de áreas de preservação irregularmente ocupadas, construção de equipamentos comunitários, urbanização da orla, pavimentação, regularização fundiária para 5.034 habitações e construção de 1.434 unidades habitacionais para o reassentamento das famílias que vivem em área de risco e que seriam removidas por causa das obras. Com tudo isso se pretende elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias da região.

Às margens da Avenida Francisco Sá, na Barra do Ceará na mesma região, 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 raízes (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. 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 já 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 das realocações terem passado para bairros bastante distantes e sem o mesmo nível de infraestrutura urbana, transporte e oportunidades de emprego e estudo. Monteiro (2018) ressalta exatamente esse ponto ao mostrar que, com a ZEIS 3 (Zona Especial de Interesse Social 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 defendida a bandeira de que o objetivo maior é melhorar a vida da população do Grande Pirambu, 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. Observa-se também uma gentrificação ao haver remoções, realocações em conjuntos habitacionais tão distantes e o interesse do mercado que se aproxima dessa região litorânea do Pirambu.

CONCLUSÃO

O Grande Pirambu surgiu como ocupação pobre e precária, depois explodiu como aglomerado denso e desde o início foi estigmatizado como favela. Compõe a região litorânea da capital cearense, próxima do centro da cidade, mas mesmo com uma forte ação popular, continua sendo um espaço carente da atenção do poder público e considerado um grande aglomerado subnormal do Brasil.

É um bairro de contradições e existe uma história de luta pela permanência no bairro e na cidade muito forte. Contudo essa permanência implica no convívio com dramas urbanos, estruturas incipientes e precárias, preconceitos e problemas sociais que dominam o território.

Entende-se o Grande Pirambu como uma região cheia de potencialidades e de história, mas com uma necessidade enorme de atenção e proteção por parte do poder público. Acredita-se que existe um processo de gentrificação ocorrendo na área, fazendo uso dos projetos viários e de requalificação e pressionando os moradores a saírem de suas casas. Além de, ao removê-los, devido as obras, colocá-los em conjuntos em regiões distantes do centro da capital.

REFERÊNCIAS

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

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.

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.

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**. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

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

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

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

MONTEIRO, S. P. E. **Projeto Vila do Mar no Grande Pirambu: avanços e retrocessos**. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Geografia. Departamento de Geografia da 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.

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 fundiária de áreas públicas em Porto Alegre**. 2016. 98 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais. Faculdade de Direita, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

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

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.

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.