

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

FAVELAS, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REQUALIFICAÇÃO URBANA

Linda Maria de Pontes Gondim (UFC)

Favelas, Regularização Fundiária e Requalificação Urbana: o Caso do Poço da Draga (Fortaleza-CE)

Resumo

O artigo discute o problema das favelas, considerando os fatores que condicionam a expansão do mercado informal de habitação nas grandes cidades brasileiras. Analisa os avanços no tratamento da função social da propriedade urbana, a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, que trouxeram novas perspectivas para a inserção dos favelados na “cidade legal”, via programas de regularização urbanística e fundiária. Entretanto, permanece a ameaça de remoção de favelas situadas em áreas de valorização imobiliária, no contexto de um novo modelo de intervenção no espaço urbano, pautado pela requalificação de áreas históricas da cidade, mediante projetos voltados para o turismo e o lazer cultural. Os problemas decorrentes do reassentamento dos favelados mesmo em áreas vizinhas às que ocupam são discutidos a partir do caso da comunidade do Poço da Draga, localizada na Praia de Iracema (Fortaleza-CE), em terreno destinado pelo governo a um centro de feiras e eventos. A proposta de realocação no mesmo bairro, em prédios de apartamentos duplex, tem sido criticada devido aos custos associados à nova forma de habitação (impostos, condomínio, etc.), à falta de flexibilidade quanto à planta da moradia e ao risco de “expulsão branca”.

Introdução: a (oni)presença da favela no espaço urbano brasileiro

As favelas, desde o seu surgimento no Rio de Janeiro, em fins do século XIX, têm sido, literalmente, cantadas em prosa e verso. Escritores, jornalistas, músicos e outros artistas têm construído representações sobre esses aglomerados, que atraíram também o olhar de administradores, urbanistas e cientistas sociais (Valladares, 2000; 2005).

Nos diversos estudos e pesquisas realizados sobre o tema, encontram-se definições variadas sobre a favela, mas todas destacam a precariedade das construções e da infra-estrutura; a ocupação desordenada do solo; e a ilegalidade da posse dos terrenos. O IBGE considera também uma variável quantitativa, definindo como favela apenas as aglomerações com, no mínimo, 50 domicílios, o que tende a subestimar a dimensão do fenômeno (Taschner, 2003, p. 27-8).

A partir de meados do século XX, aglomerados com essas características surgem ou se expandem nas maiores cidades brasileiras, para onde se deslocam emigrantes de áreas rurais. Sem condições de participar do mercado formal de habitações, essa população ocupa terrenos públicos ou privados, muitas vezes situados em áreas ambientalmente frágeis ou insalubres (encostas, dunas, mangues, margens de rios ou de vias férreas, etc.). Por esses motivos, tais terrenos não despertavam o interesse do setor imobiliário formal, ainda que, em muitos casos, fossem próximos aos centros de emprego e de serviços.

Em 1970, o número de habitantes em favelas já chegava a 10% da população total do Rio de Janeiro, Recife e Salvador (Taschner, 2003, p. 35). Na década de 1990, estimativas do Laboratório de Estudos da Habitação (LABHAB) da FAU-USP indicam que a população favelada de São Paulo, que 20 anos antes não ultrapassava 1% do total de habitantes, passa a constituir 22% destes. Segundo a mesma fonte, no Rio de Janeiro e em Belo

Horizonte esse percentual era de 20% para cada uma destas cidades. Já as metrópoles nordestinas apresentavam proporções mais elevadas: 46% em Recife, 31% em Fortaleza e 30% em Salvador (Maricato, 2001, p. 38). Para 2000 não há estimativas confiáveis sobre esses percentuais, mas pode-se ter uma idéia da gravidade do problema quando se considera que 97% das cidades grandes (mais de 500 mil habitantes) e 80% das cidades médias (entre 100 e 500 mil habitantes) têm favelas. Elas estão presentes em 45% das cidades com 20 e 100 mil habitantes, e até mesmo em um quinto das que têm população inferior a 20 mil habitantes (Fernandes, 2006, p. 311).

Ainda que a favela seja a mais visível – e uma das mais antigas – formas de habitação precária nas cidades brasileiras, não constitui o único tipo de assentamento urbano à margem da legislação urbanística. Loteamentos irregulares ou clandestinos e, em muitos casos, conjuntos habitacionais públicos ou privados compartilham com ela a precariedade das edificações, a insuficiência ou ausência de infra-estrutura e serviços urbanos e a condição irregular da posse dos imóveis. No caso dos loteamentos irregulares, a propriedade da gleba loteada pode ter sido titulada, mas a execução do parcelamento foi feita em desacordo com o respectivo projeto apresentado à Prefeitura Municipal. Já os loteamentos clandestinos não dispõem sequer de matrícula no registro de imóveis, acontecendo, portanto, totalmente à margem da lei (Alfonsín, 1997, p. 58).

Ressalte-se que a diferenciação entre assentamentos irregulares não tem fronteiras rígidas, pois os logradouros públicos dos conjuntos habitacionais podem ser desfigurados por novos ocupantes e a infra-estrutura existente pode se deteriorar devido ao adensamento e falta de manutenção, transformando-os em verdadeiras favelas. Por sua vez, o arruamento de loteamentos irregulares pode desaparecer devido à construção de moradias nas áreas destinadas a ruas e praças, assumindo, assim, feição muito semelhante à de uma área favelada. A insegurança quanto à posse afeta moradores tanto de loteamentos não reconhecidos pelo Poder Público Municipal, como de conjuntos habitacionais, nos casos de inadimplência ou transferência informal da moradia (“venda da chave”).

Além da insegurança e da falta de acesso a serviços e equipamentos urbanos básicos, os moradores de assentamentos informais têm que pagar preços maiores pelos materiais de construção e pela mão-de-obra necessários para construir ou efetuar melhorias nas edificações que ocupam, como constatou Abramo (2003, p. 223). A obtenção de crédito é dificultada por preconceitos associados ao local de moradia, o que se agrava pela impossibilidade de conseguir empréstimos bancários dando como garantia o imóvel ocupado.

A produção da ilegalidade no processo de estruturação urbana

Já se tornou lugar-comum dizer que o crescimento urbano no Brasil tem sido marcado pela exclusão social e pela segregação espacial, que tornam o direito à cidade inacessível para a maioria da população. Se forem consideradas todas as diversas formas de assentamentos irregulares, pode-se afirmar que “a ilegalidade urbana deixou de ser a exceção e passou a ser a regra” (Fernandes, 2003, p. 139).

Como reiterou Ermínia Maricato (2001, p. 94), não é por falta de planos que o acesso dos pobres à habitação se dá predominantemente pela via da informalidade, condenando-os a um verdadeiro “exílio urbano na ‘não-cidade’”. Um dos mais importantes fatores de exclusão social e espacial é o padrão de localização dos investimentos públicos. Como os recursos são insuficientes para atender à maior parte do espaço urbano, a ação do

Estado concentra-se nos locais onde mora a população de maior poder aquisitivo, que é a grande beneficiada por sistema viário, transportes públicos, saneamento básico, energia elétrica, praças, parques, etc. Como se sabe, essas melhorias acarretam maior valorização dos imóveis, o que, por sua vez, traz benefícios econômicos para os proprietários e para os empresários do setor imobiliário e da construção civil, acentuando ainda mais a concentração da renda real na cidade (Vetter, 1975). A adoção de políticas tributárias indulgentes com relação ao patrimônio imobiliário – o que, mais uma vez, favorece sobretudo os grupos afluentes – limita a capacidade de investimentos das municipalidades e, conseqüentemente, as possibilidades de ampliação mais equitativa da oferta de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos.

Os preços da terra urbanizada são elevados, também, em consequência da ação de especuladores, que retêm os terrenos, à espera de sua maior valorização. Paralelamente, a “fronteira urbana” se amplia: não só os pobres são pressionados a se localizar nas periferias, como se formam bairros de classe média e alta distantes das áreas de ocupação mais densa e mais antiga. Como resultado, coexistem “escassez de solo urbano e uma abundância de terra”, ou seja, espaços equipados e terras semi-urbanizadas (Ribeiro, Cardoso, 2003, p. 8).

Outro processo típico da grande cidade brasileira é o esvaziamento do centro histórico. A realocação das sedes de órgãos públicos, do comércio e dos serviços voltados para a clientela de maior poder aquisitivo provoca a obsolescência do patrimônio edificado nessa área. Por um lado, a existência de vazios urbanos entre as áreas de ocupação mais antiga e as áreas de expansão encarece a oferta de infra-estrutura; por outro, no centro, onde esta oferta é satisfatória ou razoável, edificações que poderiam atender à demanda habitacional são abandonadas, transformadas em cortiços ou convertidas em estacionamentos.

Por paradoxal que pareça, a própria legislação urbanística tem contribuído para a produção da ilegalidade urbana, na medida em que estabelece normas excessivamente rigorosas e inadequadas para a provisão de habitação para pessoas de baixa renda (Fernandes, 2003; Maricato, 2001). Parâmetros elevados para a área mínima dos lotes e as taxas de ocupação, juntamente com exigências técnicas e burocráticas encarecem os terrenos e moradias ofertados no mercado imobiliário formal. A “solução” encontrada pelos pobres tem sido, como foi visto, alojar-se em favelas e loteamentos sem infra-estrutura e serviços urbanos, geralmente em situação de propriedade irregular. Os investimentos públicos nesses locais têm ocorrido de modo pontual, em resposta a pressões dos moradores ou a interesses clientelistas.

O cadastro imobiliário, o controle urbanístico e a fiscalização das Prefeituras Municipais, via de regra, ignoram o que se passa nessa “cidade ilegal” (Fernandes, 2003). Isso não significa que a legislação urbanística seja “letra morta” na cidade. Sua aplicação, porém, é feita de forma ad hoc, ao sabor das conjunturas e dos interesses particulares, inclusive dos próprios encarregados do cumprimento da lei, seja no Executivo, seja no Judiciário. A tolerância para com as ocupações ilegais é maior no caso de terrenos total ou parcialmente públicos, situados em áreas de proteção ambiental ou em condições desfavoráveis para construções. Já nas áreas de classe média e alta, a ação fiscalizadora se faz presente, pelo menos para impedir ou limitar os usos e as ocupações que desvalorizem os imóveis.

Se, historicamente, prevaleceu a atitude de “laissez-faire” do Poder Público com relação aos assentamentos informais, sua população – particularmente os favelados – não deixou de ser estigmatizada como “marginal” e vista

como ameaça à ordem pública, não só em termos sociais e urbanísticos, mas também do ponto de vista político e até moral (Gondim, 1982; Valladares, 2005). No Rio de Janeiro, onde a favela surgiu, as primeiras experiências para resolver a questão começaram nos anos 40 do século XX, por iniciativa do governo ou de associações filantrópicas. A partir da década de 1960, nessa cidade, a “solução” pela via da erradicação em massa é assumida pelo governo do então Estado da Guanabara. O governador Carlos Lacerda promove, a partir de 1963, um verdadeiro combate às favelas, removendo moradores para os conjuntos habitacionais Vila Aliança, Vila Kennedy e Cidade de Deus, localizados na periferia da cidade e construídos com recursos da USAID.

Entretanto, o governador Negrão de Lima, eleito pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB, partido de oposição ao governo militar), em 1965, implementou um programa experimental de urbanização de quatro favelas, tendo como objetivo sua permanência nos locais que habitavam, com adequadas condições de habitação. Assim, atendia de forma bastante limitada a uma reivindicação dos favelados, enquanto que o governo federal implementava, com recursos do Banco Nacional da Habitação (BNH), um amplo programa de remoção para conjuntos habitacionais, o qual atingiu 28% da população favelada do Rio de Janeiro (Santos, 1981, p. 50).

O BNH, criado em 1964, também disponibilizou elevados recursos para o mercado habitacional voltado para a classe média-alta, fomentando a indústria da construção civil e a atividade imobiliária. Esses investimentos e a construção de conjuntos habitacionais de baixa renda nas periferias urbanas alteraram a face das grandes cidades brasileiras, mas não tiveram maiores efeitos sobre o mercado imobiliário informal.

Paralelamente, o governo federal comandou um grande esforço de institucionalização do planejamento urbano. Sob a supervisão do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou), criado juntamente com o BNH, em 1964, as Prefeituras Municipais de cidades pequenas ou médias contrataram escritórios privados para elaborar planos diretores, os quais, em sua maior parte, não foram implementados. Outra iniciativa importante foi a criação, em 1973, de regiões metropolitanas, dotadas de vultosos recursos e de órgãos técnicos estabelecidos junto aos governos estaduais para o planejamento do uso e da ocupação do solo urbano, entre outras funções.

O planejamento urbano, quer em nível municipal, quer em nível metropolitano, revelou-se um instrumento pífio para o desenvolvimento das cidades. Tampouco a ação do BNH logrou corrigir e controlar a expansão urbana desordenada, nem acabar com a escassez de moradias de baixa renda, como evidencia o crescimento dos assentamentos irregulares, intensificado, justamente, a partir da década de 1970. As favelas, longe de constituírem soluções provisórias para o abrigo de migrantes recentes – como pensavam vários gestores e estudiosos – tinham vindo para ficar.

Os direitos dos favelados e a função social da propriedade urbana

Malgrado a dimensão e gravidade do problema habitacional, até a promulgação da Constituição de 1988 e da aprovação da lei federal n.º 10.257 (Estatuto da Cidade), em 2001, os favelados, considerados “invasores”, praticamente não tinham direitos. Podiam ser removidos por iniciativa dos proprietários dos terrenos ocupados ou do Estado, em detrimento da função social da propriedade urbana. Apesar de esta figurar em todas as constituições brasileiras desde 1934 (Mattos, 2003, p. 38), o entendimento corrente entre os juristas era que as relações de propriedade seriam de natureza individual e, portanto, matéria de direito civil, privativo da União. Em outros termos, somente poderiam ser reguladas por uma lei federal (Fernandes, 2003, p. 143). A prevalência dessa concepção individualista da propriedade fundiária contribuiu para agravar a falta de acesso da população pobre ao mercado imobiliário formal. A atuação das Prefeituras Municipais, detentoras da competência de legislar sobre o uso e a ocupação do solo urbano, ficava severamente limitada no que concerne ao controle da especulação imobiliária e à aplicação do instrumento da desapropriação.

Paulatinamente, porém, a existência da favela recebeu “reconhecimento institucional e simbólico”, que se traduz no abandono de uma “solução final” via programas de erradicação em massa (Machado da Silva, 2002, p. 232). Também a partir dos anos 1980, multiplicam-se as experiências de urbanização de áreas faveladas, como nos casos pioneiros de Recife, Belo Horizonte e Diadema (Alfonsín, 1997; Instituto Pólis, 2001). Nesse sentido, os programas realizados, em que pese suas diferenças, visaram a alcançar dois objetivos principais: a regularização urbanística, por meio da implantação de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, além de melhorias no padrão habitacional; e a regularização fundiária, pela qual se procurava assegurar algum tipo de segurança jurídica da posse da área ocupada para os favelados (Fernandes, 2003, p. 147).

Com relação ao objetivo da urbanização, as prefeituras de Recife e Belo Horizonte aproveitaram uma “brecha” identificada na Lei Federal 6.766, de 1979, a qual introduziu o “vago conceito de ‘urbanização específica’, que permitia tratamento diferenciado para algumas situações de parcelamento do solo, sobretudo quanto à exigência do lote mínimo de 125 m²” (Fernandes, 2003, p. 144). Nasceu daí a idéia da criação, no zoneamento municipal, de áreas ou zonas de interesse social, destinadas à habitação de baixa renda, para as quais foram definidos parâmetros de uso, parcelamento e ocupação do solo mais adequados à realidade, e onde foram incluídas as favelas a serem urbanizadas (ibid.).

Quanto ao objetivo de regularização da posse, antes da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, as possibilidades de operacionalização eram bastante restritas. Para o caso das favelas localizadas em áreas de propriedade privada, as prefeituras municipais dispunham do instrumento oneroso da desapropriação, mediante indenização em dinheiro, ou do usucapião tal como definido no Código Civil, sujeito a muitas restrições (Carvalho Filho, 2005, p. 119; Fernandes, 2003, p. 142-3). Para as áreas de propriedade pública, havia o instituto da concessão do direito real de uso, criado pelo Decreto-Lei 271, de 1967, mas que não fora devidamente regulamentado, o que gerava controvérsias judiciais e dificuldades de registro dos contratos em cartório (Fernandes, 2003, p. 148). Em ambos os casos, as dificuldades de demarcar exatamente os terrenos e regularizar individualmente sua posse criavam obstáculos insuperáveis para a regularização junto à burocracia do judiciário, como constatou uma avaliação sobre a urbanização da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro (Santos, 1981, p. 84).

O debate sobre a questão habitacional, relacionado à busca de justiça social no território das cidades, foi iniciado em 1963, tendo como marco o “Seminário do Quitandinha”, realizado em Petrópolis-RJ, com a participação de técnicos, políticos e intelectuais. A discussão sobre a “reforma urbana”, porém, foi abortada pelo golpe militar, no ano seguinte. Como se sabe, a repressão abateu-se não só sobre os sindicatos e os partidos políticos de esquerda, mas também sobre as associações de moradores mais politizadas, como a Federação das Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg), que liderara a luta pela urbanização de favelas durante a gestão do governador Carlos Lacerda (Santos, 1981).

A partir da década de 1980, mudanças na conjuntura política (“abertura” do governo militar; eleições diretas para prefeitos das capitais; eleição do primeiro presidente civil; legalização ou criação de partidos de esquerda; revigoração do movimento sindical e dos movimentos sociais urbanos, etc.) favoreceram a retomada da discussão sobre a questão urbana. No contexto da redemocratização, os movimentos sociais retomavam as bandeiras do direito à moradia e da urbanização de favelas, como parte da luta por cidades mais equitativas e democráticas. Outra reivindicação importante era a participação popular na gestão urbana, afirmada em contraposição ao modelo tecnocrático de planejamento vigente durante o regime militar.

A discussão sobre a reforma urbana ganhou ímpeto durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987 e 1988, quando diversas entidades profissionais, associações da sociedade civil, ONGs, universidade e centros de pesquisa constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Suas propostas eram norteadas pelos seguintes princípios:

- “a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço do exercício da cidadania e aumentar a eficácia / eficiência da ação governamental;
- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana” (Ribeiro, 2003, p. 14).

Um dos mais significativos resultados do MNRU foi a Emenda Popular n.º 63, de 1987, subscrita por 131 mil pessoas, cujos dispositivos expressavam o ideário da reforma urbana (Bassul, 2005). Uma das propostas centrais dessa emenda era a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública resgatáveis em 20 anos, para fins de interesse social – definido como a necessidade do imóvel para habitação popular e outros programas de interesse coletivo (apud Bassul, 2005, p. 213-214)

A Constituição Federal de 1988, ainda que tenha aceito esta proposta apenas parcialmente, e rejeitado outras, permitiu avanços no tratamento da questão urbana, ao incluir todo um capítulo dedicado à política urbana, o qual afirma a centralidade da função social da propriedade urbana. A definição deste último conceito, entretanto, ficou vinculada “(...) às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2.º). Essa formulação, que parecia ignorar a vasta produção crítica acumulada em relação aos planos diretores (Gondim, 1990; 1995) e o próprio entendimento do MNRU, traduzia a atuação de forças conservadoras no Congresso

Constituinte: ao atribuir ao plano diretor a definição da função social da propriedade urbana, a aposta dos parlamentares vinculados ao “Centrço” era de que o princípio em causa “(...) jamais ‘sairia do papel’, pois a experiência do país, até 1988, era a da absoluta inocuidade de tais planos” (Mattos, 2003, p. 45).

A obrigatoriedade de planos diretores para as cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 182, § 1.º) tampouco estava incluída na Emenda Popular da Reforma Urbana. Ainda que em seu último artigo mencionasse a “elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo”, a preocupação desse dispositivo era garantir que os planos fossem enviados ao legislativo e que tivessem a participação da comunidade (Emenda Popular da Reforma Urbana, apud Bassul, 2005, p. 217)

A influência dos grupos contrários à reforma urbana contribuiu para descaracterizar as propostas da Emenda Popular relativas ao controle da especulação imobiliária, embora, aparentemente, elas tivessem sido contempladas no art. 182, § 4.º

“É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (art. 182, § 4.º)

Contudo, a operacionalização desses instrumentos foi prejudicada pelo entendimento de que dependeria de três leis: uma lei federal, a lei municipal aprovando o plano diretor e outra lei municipal, estabelecendo a aplicação dos instrumentos em áreas específicas incluídas no plano diretor. Além disso, a determinação de que as penalidades previstas deveriam ser aplicadas sucessivamente – palavra que não constava na Emenda Popular da Reforma Urbana – constituía mais uma estratégia de procrastinação concebida por constituintes do “Centrço” (Bassul, 2005, p. 82-3).

Dificuldades de operacionalização também estavam presentes no art. 183, diretamente ligado à regularização fundiária. Ao instituir o usucapião especial para imóveis urbanos após cinco anos de posse ininterrupta e sem oposição, o dispositivo da CF/88 atendeu apenas parcialmente à proposta do MNRU, pois excluiu desse direito as ocupações de terras públicas (art. 183, § 3.º) – situação da maioria das favelas brasileiras.

A sociedade brasileira teve que esperar mais de uma década para a aprovação de uma lei federal regulamentando os artigos 182 e 183 da carta constitucional. O projeto de lei que deu origem ao Estatuto da Cidade, apresentado pelo Senador Pompeu de Sousa em junho de 1989, só foi aprovado em julho de 2001, depois de muitas negociações para contornar estratégias de procrastinação e tentativas de desfigurar os dispositivos capazes de assegurar a função social da propriedade urbana (Bassul, 2005).

As vicissitudes do projeto do Estatuto da Cidade, tanto tempo após a aprovação quase unânime¹ do capítulo sobre a política urbana da CF/88, expressam uma contradição peculiar às políticas públicas redistributivas no Brasil: sua ampla aceitação no nível da retórica tende a ocultar os enormes obstáculos à sua efetivação numa sociedade que tanto preza a escamoteação dos conflitos. Como afirma Bassul,

“O consenso havido na expressão normativa e distributiva dos direitos parece acabar quando são exigidos os meios para implementá-los. Desse ponto em diante, a disputa entre os múltiplos segmentos sociais e agentes econômicos se restaura e instrumentos de perfil redistributivo sofrem

interdições na sua efetividade. De volta aos aforismos falaciosos, todos querem um ‘mundo mais justo e solidário’, a ‘renda nacional mais bem distribuída’, uma ‘cidade melhor para todos’ – mas quase ninguém se dispõe a perder para que tal aconteça; e, em face da crescente desigualdade dos meios em que a disputa se dá, perdem ainda mais os que historicamente já têm perdido” (Bassul, 2005, p. 152).

No que concerne à regularização fundiária – aspecto mais diretamente relacionado ao tema do presente artigo – mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade constata-se que a aplicação de instrumentos como o usucapião coletivo ainda é problemática, devido aos custos da demarcação das áreas, aos empecilhos colocados pelos cartórios de registro de imóveis, à necessidade de transferência de ocupantes de áreas de risco ou de proteção ambiental, etc. (Fernandes, 2003, p. 149). Em consequência, as políticas de legalização da posse têm, em geral, fracassado. Entretanto, as políticas urbanísticas que integram os programas de regularização de favelas têm conhecido um relativo sucesso: “ao longo dos anos de investimentos públicos muitas favelas beneficiadas já estão mais bem equipadas com infra-estrutura e serviços públicos do que os loteamentos ilegais das periferias das cidades” (Fernandes, 2003, p. 147).

Mesmo os beneficiários desses programas, porém, permanecem à margem da legalidade no que respeita ao mercado imobiliário. E – o que é mais grave – sujeitos a ameaças no que tange a sua expulsão pelo próprio Poder Público para dar lugar a usos mais lucrativos. Mesmo que haja comprometimento dos governantes com objetivos de justiça social, há que considerar as dificuldades oriundas da crônica falta de recursos em tempos de austeridade fiscal, o que torna a definição de prioridades dos investimentos públicos um jogo de soma zero. Neste, os parceiros mais poderosos são justamente os que se beneficiam com a dicotomia entre cidade legal e cidade ilegal. É neste contexto que técnicos, gestores e forças políticas deparam-se com a sedução de um novo modelo de intervenção no espaço urbano, como será visto a seguir.

A crise das cidades e a estratégia da requalificação urbana

Na década de 1980, nos países capitalistas avançados, a reestruturação produtiva e a consequente realocação da grande indústria fordista, aliadas à crise fiscal do Estado, acarretaram grandes dificuldades para a gestão de muitos centros urbanos (Harvey, 1992). Estes acumulavam um passivo de deterioração dos equipamentos e serviços públicos, desemprego, pobreza, violência e segregação dos pobres e minorias étnicas. A situação de quase falência dos governos dessas cidades demandava a busca de novos modelos de gestão, capazes de reverter esse quadro.

O planejamento urbano compreensivo, com sua ênfase numa rígida legislação urbanística, tendo o zoneamento como carro-chefe, parecia ter esgotado suas possibilidades de contribuição para o desenvolvimento urbano. Já na década de 1960, críticos como Jane Jacobs (1961) apontavam para os efeitos segregadores desse enfoque nas cidades americanas, condenando, também, as políticas de “urban renewal” e a construção de grandes conjuntos habitacionais para os pobres.

A partir da década de 1980, no contexto político conservador do neoliberalismo, firmou-se um tipo de “empreendedorismo urbano” que considerava as cidades como mercadorias a serem vendidas num mercado

competitivo globalizado (Arantes, 2000). Venciam aquelas que fossem capazes de ofertar serviços de qualidade, ligados aos setores avançados da economia (microeletrônica, computação, telecomunicações, finanças, publicidade e marketing, engenharia genética, etc.) (Castells, 2000). A rápida transmissão de informações permitida pelas novas tecnologias contribuiu para o aumento do turismo e do consumo de produtos culturais, propiciando uma maior interdependência (ou dependência, conforme o caso) econômica, política e cultural entre diferentes países. O lazer, o turismo e o “consumo cultural” tornaram-se também setores de ponta da economia, geradores de emprego e renda. Era preciso preparar as cidades para competir pela atração dessas atividades e de seus consumidores.

A requalificação² de centros históricos ou frentes marítimas dissemina-se como estratégia de recuperação da economia urbana. Trata-se de produzir novos espaços com qualidades estéticas diferenciadas, voltados para grupos sociais supostamente heterogêneos, incluindo turistas. Essas intervenções implicam uma mudança na escala e na natureza dos planos: ao invés da abordagem compreensiva, uma intervenção mais contextualizada, voltada para bairros ou setores específicos da cidade; ao invés de concepções totalizantes, que impunham o zoneamento funcional das diferentes atividades urbanas, projetos de corte pluralista, que permitam “colagens” de espaços diferenciados (Harvey, 1992, p. 46). Uma das principais ações é a construção de museus, centros culturais e outros equipamentos como aquários, planetários e parques, a exemplo do que ocorreu em Baltimore e Nova York, nos Estados Unidos; e em Londres, Barcelona, Paris e outras cidades da Europa. Assim, o espaço urbano transforma-se em mercadoria a ser consumida, mediante o turismo e o lazer cultural (Arantes, 1998; Hall, 1996; Gondim, 2006; Zukin, 1995 e 2000).

Os projetos de requalificação urbana, muitas vezes, são implementados como parte de um “planejamento estratégico”, com forte conteúdo privatista (Arantes, 2000). O ideal de “cidade eficiente” do urbanismo modernista, apoiado numa visão tecnocrática de planejamento compreensivo, dá lugar a um novo estilo de planejar que enfatiza a gestão, mediante “parcerias” entre o Poder Público e diferentes atores da sociedade civil, sob a liderança de grupos empresariais.

Apesar de sua retórica progressista, os projetos de requalificação urbana têm contribuído para agravar a exclusão social e espacial, criando novas ameaças à permanência dos pobres e mesmo de setores da classe média nas proximidades das áreas requalificadas. Esses espaços, outrora decadentes, tornam-se por demais valorizadas para permanecerem subtraídos ao mercado imobiliário formal e à ocupação por atividades mais lucrativas: equipamentos culturais, edifícios de escritórios para grandes corporações, shopping centers, hotéis, centros de convenção, etc. (Fix, 2001).

Nas cidades brasileiras, malgrado as promessas da CF/88 e do Estatuto da Cidade, não acabou de todo a alternativa de “fazer desaparecer” os pobres que ocupam áreas requalificadas: a erradicação de favelas manteve-se em “hibernação”, pronta para emergir nas políticas públicas, ainda que de maneira mais tópica e conjugada a medidas para reduzir seu impacto (Machado da Silva, 2002, p. 231). Nesse sentido, duas opções colocam-se para o destino das ocupações irregulares. Uma é a remoção dos moradores, mediante o pagamento de indenizações que, via de regra, são insuficientes para permitir a aquisição de moradias em locais com centralidade equivalente. Tal é o caso da proposta apresentada para os moradores do Pirambu – uma das mais antigas favelas de Fortaleza – que ocupam áreas situadas no traçado ou às margens da avenida Costa do Sol, que está sendo construída no litoral oeste da

cidade. A alternativa à remoção seria a relocação dos moradores em áreas próximas às ocupadas atualmente, em habitações construídas pelo Poder Público; indenizações seriam pagas apenas para aqueles que assim preferissem. Foi essa opção que o Governo do Estado do Ceará ofereceu aos moradores da comunidade do Poço da Draga, situada na Praia de Iracema, bairro da capital cearense que tem sido objeto de intervenções urbanísticas realizadas pelos governos estadual e municipal desde o início da década de 1990. A remoção da favela, situada à beira-mar, permitiria construir no local um centro feiras e eventos³.

A requalificação da Praia de Iracema e o Poço da Draga

O Poço da Draga situa-se na porção inicial da Praia de Iracema, onde outrora existia o primeiro porto de Fortaleza, nas proximidades da área central da cidade. Segundo levantamento cadastral realizado em 2001 (Estado do Ceará/Seinfra, 2001), a comunidade abrigava 312 famílias, distribuídas em 273 imóveis. A população total foi estimada em 1.071 pessoas.

Até a década de 1940, a Praia de Iracema abrigava, predominantemente, usos ligados à função portuária, à habitação e ao lazer. A construção de um porto mais a leste, no Mucuripe, acarretou a destruição parcial da praia e de várias edificações, devido ao avanço das marés. Iniciou-se um processo de estagnação do bairro, onde permaneceram alguns trechos ocupados por habitação de classe média ou baixa, convivendo com espaços deteriorados, bares e casas de prostituição frequentados por boêmios e intelectuais. No período entre as décadas de 1940 e 1970, ocorreu a consolidação da comunidade do Poço da Draga, formada por famílias de pescadores, na vizinhança do antigo cais, então abandonado.

Mudanças na legislação de uso do solo, ocorridas no final da década de 1970, permitiram a elevação do gabarito no bairro, o que possibilitou a construção de “flats”. Mesmo após a revisão dessa legislação, motivada por pressões de ambientalistas e de moradores de classe média, durante a administração da prefeita petista Maria Luiza Fontenele (1986-1988), a Praia de Iracema continuou a atrair usos ligados ao turismo e ao lazer, como hotéis, pousadas, bares e restaurantes.

No início da década de 1990, a Praia de Iracema passou a ser objeto de processo de requalificação, iniciado pela Prefeitura Municipal com a construção de um “calçadão” e a reconstrução de um prédio, erguido na década de 1920 para uso residencial, e que abrigava o restaurante Estoril, reduto de boêmios e intelectuais. Destruída por fortes chuvas, em 1993, essa edificação era apresentada na mídia como “marco da memória” do bairro (Schramm, 2002). Esse processo acelerou-se após a construção, pelo governo estadual, do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC), em 1998.

O CDMAC foi concebido pela Secretaria de Cultura do Estado como parte de uma política cultural mais ampla, visando a fomentar o turismo, a cultura e o lazer, como parte da estratégia de transformar Fortaleza numa “cidade global”. O projeto foi pensado, também, como fomentador de um novo “espaço público” em Fortaleza, aberto a grupos sociais heterogêneos (Gondim, 2006).

Na área do entorno do centro cultural, multiplicaram-se bares, restaurantes e casas de show, predominando sobre usos mais diretamente ligados a funções culturais, como ateliês, galerias de arte e lojas de artesanato. Tal predomínio está relacionado à valorização dos imóveis e à conseqüente elevação dos aluguéis e dos preços de venda, fazendo com que seus ocupantes procurem atividades mais imediatamente lucrativas.

Em outubro de 2001, o governo estadual anunciou que pretende construir no local ocupado pelo Poço da Draga um Centro Multifuncional de Feiras e Eventos, utilizando também área a ser criada mediante um aterro marítimo de 19 hectares. Esse projeto foi elaborado sem a participação da Prefeitura de Fortaleza, apesar de seu previsível impacto sobre a cidade. A falta de integração entre os governos estadual e municipal – que também ocorreu em outros casos, como na implantação do CDMAC – foi um dos aspectos criticados nas discussões públicas sobre o empreendimento. Outras críticas referem-se à possibilidade de danos ambientais decorrentes do

aterro e à geração excessiva de tráfego, num bairro onde já se verificam dificuldades de circulação e de estacionamento.

Um dos aspectos mais problemáticos diz respeito ao destino dos moradores do Poço da Draga. A localização da comunidade numa área objeto de requalificação contrapõe uma forma de habitação “pré-moderna” – no sentido de que permaneceu à margem da “cidade legal” produzida pelo urbanismo modernista (Maricato, 1996; 2000) – e uma experiência de “planejamento pós-moderno”. Nesta, a valorização imobiliária e os novos usos previstos tornam inviável a presença de favelados, pressionando para que a exclusão social se traduza mais claramente em segregação espacial, por meio de políticas de remoção.

Não seria a primeira vez que a comunidade enfrentaria essa ameaça: no Plano Diretor de Fortaleza aprovado em março de 1963, já eram previstos para a área um parque e locais para feiras, exposições e congressos (cf. Seinfra, 2002, p. 10). Na segunda metade da década de 1970, várias famílias foram retiradas para dar lugar a um estaleiro privado, a Indústria Naval do Ceará (Inace). Mais recentemente, em 1995, a Prefeitura Municipal de Fortaleza propôs a relocação dos moradores em um terreno localizado na Rua José Avelino, também na Praia de Iracema, para viabilizar o projeto turístico “Rua 24 horas”, tendo como eixo um corredor comercial localizado a leste (a avenida Monsenhor Tabosa). No caso da construção do Centro Multifuncional de Feiras e Eventos, a proposta do governo estadual era o reassentamento dos moradores em um conjunto de prédios de apartamentos, a ser construído nas proximidades da área atualmente ocupada pelo Poço da Draga. Para esse fim, o governador expediu um decreto declarando de interesse social, para fins de desapropriação, um terreno de 20.687 de m².

A proposta do governo foi encarada com desconfiança, apesar da sedução de uma mudança para habitações com padrão de classe média, acesso às vantagens locais oferecidas pela Praia de Iracema e com título de propriedade. A Associação de Moradores, assessorada pelo Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (CDPDH), da Arquidiocese de Fortaleza, realizou diversas consultas e reuniões, nas quais eram discutidas as inquietações despertadas pelo projeto:

“A moradora [nome] falou que (...) querem casa boa, posto de saúde (...), creche, lavanderia, não querem ir para longe. A moradora [outro nome] disse que (...) não conheciam o projeto do governo, que ninguém tinha mostrado a eles, que falam que ficarão no entorno, que somente há boatos que irão para a rua José Avelino. Informou que muitas pessoas não vem [sic.] pra reunião porque não acreditam nisso, que têm casas pobres, mas têm condições de sobrevivência porque não estão na periferia onde tinham que catar lata, papel. Lembrou que tinham filhos que saem e ficam despreocupados, porque a comunidade não tem violência, o que difere da periferia e que têm que cobrar [explicações sobre] como vão ser as casas, onde elas serão” (Ata da Assembléia dos Moradores do Poço da Draga, realizada em 2 de outubro de 2002, p. 2).

Para fazer frente às resistências, o governo estadual, com a participação de professores da Universidade Estadual do Ceará e a colaboração da Associação de Moradores e do CDPDH promoveu seminários, cursos e outras atividades, incluindo apresentações do projeto arquitetônico do conjunto habitacional. Foi realizada até uma visita à cidade interiorana de Jaguaribara, cujos moradores haviam sido reassentados devido à construção de um açude. Nessas atividades, eram enfatizadas não só a solução dos problemas habitacionais, mas a geração de empregos e renda pelo incremento da atividade turística e a realização de cursos de capacitação para os moradores (Estado do Ceará/Seinfra, 2002).

De um modo geral, a concretização do reassentamento era apresentada como fruto da “participação da comunidade”, cujos membros foram chamados a escolher entre três opções de terreno. A distribuição dos espaços destinados ao comércio e a garagens, localizados sob pilotis e em número insuficiente para atender a todos os domicílios, ficaria a cargo da associação de moradores.

A “participação”, porém, esteve ausente na concepção do tipo de moradia destinada às famílias: apartamentos duplex de um quarto (44 unidades), de dois (200 unidades) ou três quartos (44 unidades). A limitação da quantidade de área disponível no terreno escolhido impedia uma maior flexibilidade, capaz de dar conta das necessidades e gostos diferenciados e permitir grandes reformas e acréscimos no futuro. Tais possibilidades são exequíveis em vários casos de urbanização das favelas, sobretudo quando a área ocupada não apresenta grandes problemas topográficos, como é o caso do Poço da Draga. Assim, na urbanização de Brás de Pina, favela do Rio de Janeiro referida em item anterior deste artigo, os moradores participaram ativamente do desenho das plantas das novas casas (Santos, 1981).

O critério de alocação dos apartamentos de acordo com o número de membros da família gerou bastante insatisfação. Embora possibilitasse que as famílias em situação de coabitação tivessem sua própria moradia⁴, era desvantajoso no caso de casais, famílias pequenas ou indivíduos que ocupavam casas com vários cômodos e receberiam apartamentos de um ou dois quartos. O tipo de moradia proposto não poderia acomodar possíveis mudanças na estrutura do grupo familiar ou preferências (casais que pretendiam ter filhos, idosos que passaram a morar sem os filhos, mas estavam acostumados em casas espaçosas e até com quintal, etc.).

Particularmente preocupante era a questão dos novos custos habitacionais: o condomínio, os impostos e as tarifas a serem pagas. Havia o temor de que quem não fosse capaz de arcar com esses custos seria obrigado a vender seu apartamento e mudar-se para outras áreas, sem as vantagens da antiga localização. A opção pela entrega de títulos de propriedade individual tornaria os moradores particularmente vulneráveis à “expulsão branca”, em benefício, provavelmente, de grupos ou pessoas de mais alta renda. Tentar evitar esse processo não significa “engessar” a mobilidade residencial que ocorre espontaneamente, sobretudo em assentamentos de baixa renda. Trata-se de manter o perfil sócio-econômico da clientela atendida pelo Poder Público, buscando um equilíbrio entre o respeito aos direitos individuais dos beneficiários e a função social dos programas de habitação e regularização fundiária (Fernandes, 2006, p. 361). Afinal, “o reconhecimento dos chamados direitos sociais de moradia (...) não pode ser reduzido ao reconhecimento de direitos de propriedade” (Fernandes, 2003, p. 151). No caso da proposta de reassentamento do Poço da Draga, o investimento público em desapropriação, urbanização do terreno e construção de habitações se torna injustificável se a área for privatizada e apropriada por uma clientela com maior poder aquisitivo.

Nesse sentido, o deslocamento dos atuais moradores do Poço da Draga para dar lugar a um centro de feiras e eventos dificilmente contribuirá para que o Poder Público cumpra o seu papel de garantir a função social da propriedade urbana; a urbanização da favela com a titulação coletiva provavelmente atenderia melhor a esse objetivo. Como o terreno ocupado é de marinha e, portanto, pertence ao Patrimônio da União, não caberia utilizar o usucapião especial urbano. Os instrumentos mais adequados para a regularização fundiária seriam a concessão de direito real de uso ou a concessão de uso especial para fins de moradia, que podem ser conferidos coletivamente. A

concessão de direito real de uso, já mencionada, é um instrumento anterior à Constituição de 1988, instituído pelo Decreto-Lei 261/67, cuja utilização requer aprovação do legislativo (Instituto Pólis, 2001, p. 107). A concessão de uso especial para fins de moradia foi prevista na Medida Provisória n.º 2.220, editada em 4 de setembro de 2001, logo após à aprovação do Estatuto da Cidade

Atualmente, a situação fundiária e a própria sorte dos moradores do Poço da Draga permanecem indefinidas. Após o término do mandato do governador Tasso Jereissati, em 2002, o projeto de construção do centro de feiras e eventos, bem como o reassentamento da comunidade, entraram em compasso de espera, durante toda a gestão do governador Lucio Alcântara. Com a derrota deste nas eleições em 2006, a incerteza continua.

Conclusão

As possibilidades de aplicação do Estatuto da Cidade, com vistas à maior equidade do acesso à habitação, em geral, e à solução do problema das favelas, em particular, são, no mínimo, incertas. A inclusão de instrumentos de regularização fundiária na legislação urbanística não garante sua aplicação, uma vez que, historicamente, a gestão das cidades brasileiras tem sido marcada por uma dicotomia entre a lei e sua efetiva aplicação.

Áreas que, como o Poço da Draga, permaneceram à margem da “cidade legal” criada pelo urbanismo modernista, hoje se defrontam com a ameaça de remoção decorrente da valorização imobiliária trazida por projetos de requalificação de áreas históricas para fins de turismo e lazer cultural. Essa ameaça não se extingue mesmo quando o governo acena com a possibilidade de moradias na mesma área, uma vez que a realocação implica custos adicionais (impostos, tarifas, condomínio) e a possibilidade de “expulsão branca”. Assim, o “urbanismo pós-moderno” tende a acentuar a exclusão social e espacial, na medida em que não considera a possibilidade de integrar a comunidade favelada nos novos espaços.

Notas

¹ O capítulo constitucional sobre a política urbana obteve 322 votos favoráveis, um contrário e três abstenções (Bassul, 2003, nota 108, p. 117).

² Diferentes conceitos têm sido utilizados para nomear o processo de requalificação urbana. Enobrecimento (equivalente ao termo inglês *gentrification*) indica a substituição da população usuária ou residente por pessoas com maior poder aquisitivo. Revitalização refere-se à recuperação econômica de áreas deterioradas, podendo incluir mudanças no uso e na ocupação do solo. A palavra requalificação parece mais adequada à experiência das cidades brasileiras, em que as áreas atingidas nem sempre estão estagnadas, e cuja transformação não leva necessariamente ao enobrecimento, no sentido de uma nova ocupação permanente por pessoas de renda média ou alta.

³ A análise do caso da comunidade do Poço da Draga, apresentada no próximo item, baseia-se em pesquisa em andamento, conduzida pela autora, com o apoio do CNPq. Também foram utilizados dados obtidos nas pesquisas realizadas por Oliveira (2002; 2006) e Sousa (2003; 2006).

⁴ O cadastro da Seinfra constatou a existência de 36 casos de coabitação (2001, Estado do Ceará/Seinfra, s/p).

Referências bibliográficas

ABRAMO, P. “A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal.” In: ____ (Org.). A cidade da informalidade. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/Faperj, 2003, p.189-223.

- ALFONSIN, B. M. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.
- ARANTES, O. urbanismo em fim de linha. São Paulo: Edusp, 1998.
- ____ “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ____; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11-74.
- BASSUL, J. R. Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?. Brasília: Senado Federal, 2005.
- CARVALHO FILHO, J.S. Comentários ao Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- ESTADO DO CEARÁ. SECRETARIA DA INFRA-ESTRUTURA (Seinfra). Poço da Draga – Sistema de Cadastro do Censo Habitacional. Fortaleza, novembro de 2001, mimeo.
- ____ Centro Multifuncional de Eventos e Feiras do Ceará – Estágio atual dos estudos e projetos. Fortaleza, janeiro de 2002, mimeo.
- FERNANDES, E. “Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil.” In: ABRAMO, Pedro (Org.). A cidade da informalidade. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/Faperj, 2003, p. 119-172.
- ____ “Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável.” In: ____ , ALFONSÍN, B. M. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: Forum, 2006, p. 309-363.
- FIX, M. Parceiros da exclusão; duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.
- GONDIM, L. M. P. “A manipulação do estigma de favelado na política habitacional do Rio de Janeiro.” Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, vol. 12/13, n. ½, p. 27-44, 1981/1982.
- ____ (Org.). Planos diretores: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: Instituto de Administração Municipal, 1990.
- ____ “O Plano Diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato?” Ensaios FEE, Porto Alegre, Secretaria da Coordenação e Planejamento / Fundação de Economia e Estatística, ano 16, no. 2, pp.472-490, 1995.
- ____ O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade. São Paulo: Annablume, 2006 (no prelo).
- HALL, P. Cities of tomorrow; an intellectual history of urban planning and design in the Twentieth Century. Oxford: Blackwell, 1996.
- HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- INSTITUTO PÓLIS. Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- JACOBS, J. The death and life of great American cities. Nova York: Vintage Books, 1961.
- MACHADO DA SILVA, L. A. “A continuidade do ‘problema da favela’”. In: OLIVEIRA, L. L. (Org.). Cidade: história e desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 220-237.

- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. "As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil." In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.
- _____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MATTOS, L. P. *A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas e Idéias Editora, 2003.
- OLIVEIRA, H. M. A. *O Poço da Draga "premiado": o projeto de realocação e a construção do Centro Multifuncional de Feiras e Eventos*. Monografia de Graduação em Ciências Sociais, Fortaleza, UFC, 2002, mimeo.
- _____. *O Poço da Draga e a Praia de Iracema: convivência, conflitos e sociabilidades*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, Fortaleza, UFC, 2006, mimeo.
- RIBEIRO, L. C. Q. "O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira." In: _____, CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2003, p. 11-26.
- _____, CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2003.
- SANTOS, C. N. F. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SCHRAMM, S. M. O. *Território livre de Iracema: só o nome ficou?* Dissertação de Mestrado em Sociologia, UFC, Fortaleza, 2000.
- SOUSA, V. B. *O Dragão e o Poço da Draga: as relações entre o imaginário da modernidade e o medo na cidade*. Exame de qualificação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba, fevereiro de 2003, mimeo.
- _____. *A cidade e a favela: o Poço da Draga e a requalificação urbana em Fortaleza*. Tese de Doutorado em Sociologia, UFPb, João Pessoa, 2006, mimeo.
- TASCHNER, S. P. "O Brasil e suas favelas." In: ABRAMO, P. (Org.). *A cidade da informalidade*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/Faperj, 2003, p. 13-42.
- VALLADARES, L. P. "A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, v. 15, n. 44, p. 5-34, out. 2000.
- _____. *A invenção da favela; do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- VETTER, D. M. *The impact on the metropolitan system of the interpersonal and spatial distribution of real and monetary income: the case of Grande Rio*. Los Angeles: Universidade da Califórnia, 1975.
- ZUKIN, S. "Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder." In: ARANTES, A. (Org.). *O espaço da diferença*. Campinas, Papirus, 2000, p. 80-103.
- _____. *The cultures of cities*. Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 1995.