

## **Gentrificação: Abordagem Jurídica no estudo do projeto “Projeto Porto Maravilha”**

**Aluna: Rebeca Souza Peterli dos Santos**

**Orientador: Augusto Henrique Pereira de Sousa Werneck Martins**

### **Apresentação**

O grupo de pesquisa “*Gestão democrática da Cidade: Estudo do Projeto Porto Maravilha*”, de cujo grupo faço parte, é integrado por 3 pesquisadores, Felipe Hermeto de Almeida e orientado pelo Professor Augusto Werneck. O projeto de pesquisa objetiva acompanhar o projeto de revitalização Portuária da Cidade do Rio de Janeiro (Porto Maravilha) para aferir se o mesmo se desenvolve em observância legislativa aos princípios e diretrizes da Constituição e do Estatuto da Cidade.

No período de janeiro de 2012 até junho de 2013, o projeto de pesquisa estudou a efetividade do princípio de gestão democrática na implementação do referido projeto de revitalização. Inicialmente a pesquisa estudou o modelo de gestão desenvolvido na Zona Portuária do Rio de Janeiro. Dando seguimento a metodologia, realizou pesquisa teórica acerca do princípio da gestão democrática da cidade, com a organização de seminário sobre o tema. Após foi realizada pesquisa empírica aplicando questionários com os diversos segmentos sociais envolvidos, com os agentes do poder público e com os representantes da concessionária responsável pela operação urbana consorciada.

Por fim, confrontaram-se os dados teóricos, saber, a legislação e os conceitos dos princípios estudados, com os dados empíricos obtidos com as entrevistas.

### **Introdução**

A Zona Portuária da Cidade do Rio de Janeiro está passando por um processo de revitalização. Com a finalidade de promover a reestruturação do local no contexto dos megaeventos, a Lei Complementar 101/2009, instituiu a Operação Urbana Consorciada da região do Rio de Janeiro (OUC), possibilitando investimentos privados.

Esse programa de revitalização consubstanciou-se no chamado projeto “Porto Maravilha” que prevê a reurbanização de vias, a recuperação e ampliação de redes de infraestrutura, a valorização do patrimônio histórico da região, e a implantação de mobiliário urbano entre outras medidas. O referido programa está organizado sob o modelo de parceria público-privada, através da modalidade concessão administrativa<sup>1</sup>. (art. 2º da Lei 11.079/2004).

José Afonso da Silva define Parceria Público- Privada como *acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e ganhos entre os pactuantes.*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O Projeto “Porto Maravilha” se enquadra na modalidade administrativa, uma vez que tem por objeto, nos termos dispostos pela professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro, “prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

O “Projeto Porto Maravilha” consubstancia uma típica PPP com a finalidade de revitalizar a região portuária da Cidade do Rio de Janeiro, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental da região (art. 1º da Lei Complementar 101/2009).

A reestruturação da Zona Portuária resulta na valorização imobiliária da localidade, representando, de tal modo, um estímulo para implantação de novos empreendimentos comerciais e residenciais. Entretanto a revitalização de uma região não gera apenas a valorização imobiliária, mas também um aumento do custo de vida, o que acarreta a substituição dos segmentos sociais. Ou seja, engendra a “expulsão” de vários moradores tradicionais da região para lugares distantes e economicamente viáveis.

Intervenções revitalizadoras em cidades como Nova York e Barcelona resultaram na *gentrificação*, isto é, a substituição das camadas populares que ali habitavam quando a região estava degradada ou desvalorizada. Nesses casos a alteração da dinâmica da composição do local o valorizou, afetando a população de baixa renda local. A valorização, nessas cidades, foi acompanhada de aumento do custo de vida na localidade, dificultando a permanência de antigos moradores de renda insuficiente para sua manutenção em tal localidade revitalizada.

Esse é um dos possíveis impactos da Operação Urbana Consorciada da região portuária do Rio de Janeiro. Além das remoções diretas ocasionadas pelas desapropriações que resultam na violação do direito à moradia e no princípio da não remoção (Art. 429 da Lei Orgânica do Município), há as denominadas “remoções silenciosas”, que aos poucos substituem as camadas mais pobres daquela região.

Por sinal, o art. 3, da Constituição Federal consagra como um dos objetivos da República brasileira a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e estabelece a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como propugna pela redução das desigualdades sociais e regionais. Com efeito, em seu art. 182, a Lei Maior destaca que o fito da política urbana de *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*. Nesta senda, o Estatuto da Cidade (lei 10.257/07) ao regulamentar tal artigo, dispõe sobre a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Diante desses objetivos consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, é dever do Estado adotar medidas para minimizar os impactos do processo de gentrificação, garantido uma política urbana justa e razoável para evitar a exclusão sócio-espacial.

Associada a tal Política pública de revitalização da área portuária, um possível impacto negativo é o processo de gentrificação que, ao atrair investimentos lucrativos, valoriza a região resultando na valorização imobiliária e no aumento do custo de vida da região, deslocando a população contemporânea ao pretérito descaso do poder público para localidades distantes.

Sublinhe-se, desta maneira, a apropriação do conteúdo jurídico da gentrificação e sua repercussão em contratos de parceria público-privada cujo objeto se refira a uma operação urbana consorciada. Como foi apontado no relatório anterior, o grande desafio epistemológico desta modalidade de concessão se dava justamente no que concernia ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, dada a inexistência de tarifa, substituída por índices de valorização imobiliária, associados ou não a títulos emitidos com tal lastro, como acontece no caso do Projeto Porto Novo, com os certificados de adicional de potencial construtivo.

A relação estampada entre gentrificação e equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo é, sem dúvida, o foco principal que deve ser ASSUMIDO POR UMA POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESPAÇO URBANO NA ÁREA DO PORTO DO RIO DE JANEIRO, PARA EVITAR OS EFEITOS PERNICIOSOS DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E GARANTIR A PRESERVAÇÃO DE SÍTIOS

## HISTÓRICOS E DO DIREITO À MORADIA DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS, CASO ESPECÍFICO DO MORRO DA PROVIDÊNCIA E DO MORRO DA CONCEIÇÃO.<sup>3</sup>

### **Objetivos**

No contexto dos efeitos negativos havidos em função da revitalização portuária, o objetivo precípuo da pesquisa é o de verificar a existência de alguma política pública para mitigar tais consequências na região estudada.

Para atingir tal objetivo precípuo, explicitam-se objetivos específicos: a) estudo do arcabouço jurídico que fundamenta o dever do Estado de adotar tais medidas publicas; e, b) uma análise do Estudo do Impacto de Vizinhança no que tange a valorização imobiliária na região .

Com efeito, objetiva-se contribuir para uma hermenêutica crítica sobre o processo de valorização do espaço urbano.

### **Metodologia**

Durante o segundo ano da pesquisa, período compreendido entre agosto de 2013 e junho de 2014, a metodologia consistiu, inicialmente em pesquisa teórica visando compreender o processo de “gentrificação” em casos de valorização do espaço, com especial destaque para as obras de Neil Smith e para o livro “De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos”, organizado por Catherine BIDOU-ZACHARIASEN.

Após essa pesquisa propedêutica, verificou-se que valorização imobiliária e aumento do custo de vida é uma consequência decorrente da revitalização da região portuária, tal como evidencia o Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio.

Para aferir as consequências desse processo de valorização imobiliária da região portuária no que tange a população original da área, foram aplicados questionários com moradores e comerciantes da região portuária, a saber, Praça Mauá, Saúde, Gamboa, Providência, Morro da Conceição, Morro do Pinto, Santo Cristo e Senador Pompeu.

O Roteiro da Entrevista conteve 4 (quatro) perguntas cujo conteúdo estavam relacionados a valorização urbana e as consequências para os entrevistados. Os questionários foram aplicados em junho de 2014, pessoalmente, garantindo total anonimato. As entrevistas foram transcritas respeitando o conteúdo da ‘fala’ dos entrevistados.

Após a aplicação dos questionários foi realizado estudo para averiguar se existe alguma política pública ou preocupação Estatal no sentido de mitigar esses possíveis impactos na região estudada, diante dos objetivos consagrados no ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>3</sup> Nesse sentido é importante ressaltar que existe medida protetiva da Pedra do Sal , berço do samba. Foi sancionado um projeto de lei criando a Área de Especial Interesse Cultural (AEIC) do Quilombo da Pedra do Sal.

## Resultados e Discussões

### 1. Projeto “Porto Maravilha” e o processo de gentrificação

O objetivo do presente trabalho não é estudar o processo de gentrificação, entretanto é necessário compreendê-lo visto que é uma consequência possível da política pública de revitalização da região portuária e interfere, como foi assinalado, no conceito fundador de equilíbrio econômico financeiro e deve ser assim considerado no plano dos critérios para estabelecimento de uma política pública de gestão democrática da Cidade.

A gentrificação é o vocábulo utilizado para definir o fenômeno de “expulsão” das camadas populares, que habitavam enquanto determinada região ou bairro estava degradada ou desvalorizada, em decorrência de medidas urbanísticas<sup>4</sup> marcadas pela valorização imobiliária e aumento do custo de vida na região.

O vocábulo *gentrification* foi utilizado pela socióloga Ruth Glass<sup>5</sup> na década de 60 que ao estudar as transformações imobiliárias dos subúrbios londrinos, descreveu a reocupação de bairros londrinos desvalorizados por famílias de classe mais abastadas. Aos poucos outros autores utilizavam o termo descrevendo um processo social, econômico e cultural<sup>6</sup>.

O processo de gentrificação foi estudado pelo geógrafo Neil Smith<sup>7</sup> e consolidado como uma “estratégia urbana global” utilizada para atrair investimentos para determinada região<sup>8</sup>. Segundo Smith todo tecido urbano é influenciado pelo processo de gentrificação, sendo uma reformulação social, política e econômica do espaço urbano.

O processo de gentrificação, conforme explicita Neil, é um fenômeno global que aparece associado ao abandono de políticas progressistas do século XX e o avanço neoliberal.

Cidades americanas e europeias sofreram esse processo, a maioria não associada revitalização de áreas portuárias, mas associadas aos investimentos públicos, valorização imobiliária e aumento do custo de vida em determinados bairros, alguns, inclusive financiados por parceria público-privada. Não abordaremos aqui cada uma das cidades americanas e europeias que passaram pela gentrificação devido ao limite deste trabalho e do objeto da pesquisa.

Bairros de Nova York passaram por três ondas de gentrificação, segundo Neil Smith. Na primeira fase os gentrificadores eram as novas classes sociais, como artistas e intelectuais que se deslocavam para os bairros periféricos reestruturando suas habitações. A segunda fase ocorreu por volta do início dos anos setenta e durou até final da década de oitenta, o qual os poderes públicos criavam condições urbanísticas para atrair investimentos dos setores imobiliários, esse processo resultou no deslocamento das camadas populares e atração de classes mais abastadas.

---

<sup>4</sup> Algumas intervenções pontuais, tais como construção de novos pontos comerciais e de serviços, podem valorizar uma região mas não afetar a população de baixa renda, desse modo não resultando em gentrificação.

<sup>5</sup> GLASS, Ruth. London: Aspects of change. Centre for Urban Studies and MacGibbonand Kee, London., 1964, p. 20.

<sup>6</sup> HAMNET, 1984 apud BIDOU ZACHARIANSEN (org), De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo. 2006, p.23. O autor definiu a *gentrificação* como um processo físico, econômico, social e cultural. Afirmando que é uma “mudança econômica sobre os mercados imobiliários e fundiários”.

<sup>7</sup> Neil Smith estudou vários processos de gentrificação, com especial destaque para aquelas que ocorreram em bairros de Nova York.

<sup>8</sup> SMITH, Neil. A gentrificação globalizada: de uma anomalia global à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: Bidou-Zachariasen, C. (ed.), *De volta à cidade. Dos processos de gentrificação às políticas de « revitalização » dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

O *crash* da bolsa em 1987 teria freado um pouco o processo de gentrificação, pois haviam reduzidos os investimentos imobiliários. Entretanto, por volta de 1994, esse processo foi retomado e utilizado como uma “*estratégia urbana articulada e global*” de regeneração urbana promovida pelo poder público com parceria com os entes privados. Esse planejamento estratégico das cidades não visa resolver problemas locais, mas adequar o espaço urbano às tendências do mercado financeiro global .

Na terceira fase, mercados , museus , restaurantes ,cinemas , teatros , ou seja , imóveis de uso não residenciais passam a ser valorizados . Segundo Smith nessa fase a gentrificação é caracterizada pela sua extensão a todo tecido urbano, inclusive as áreas destinadas à cultura, ao consumo e ao lazer.

O bairro de Ciutat Vella, em Barcelona também passou pelo processo de gentrificação<sup>9</sup>. A reforma urbana foi decidida, por volta dos anos 80, pelo poder público local, mas com os jogos Olímpicos de 1992 que se enxergou uma oportunidade de regenerar aquele bairro e outros da Espanha para atrair investimentos . O bairro de Ciutat Vella estava degradado , porém conversava uma grande importância histórica visto que desde os anos cinquenta , atraídos pelo desenvolvimento econômico da região , abrigou grande número de imigrantes .

O modelo utilizado para renovação do bairro Barcelona foi financiado por uma Parceria Público- Privada. Anos após essa operação o bairro se transformou, revitalizado atraiu investimentos imobiliários e comerciais, assim, o preço do metro quadrado aumentou exponencialmente atraindo famílias de classes elevadas e impulsionando a saídas das camadas mais populares. O caso que ocorreu em Barcelona é um exemplo do processo de gentrificação impulsionado por políticas públicas.

Gestores urbanos estudam a experiência de revitalização da Zona Portuária de Barcelona, que transformou a região em um centro de atração de negócios e turistas. Inicialmente foi de iniciativa pública, posteriormente, completado pela reativação do mercado imobiliário e da atividade comercial, que fora impulsionado pela iniciativa pública.

Nuria Claver , afirma que o *Poder Público promoveu centro urbano orientado para o consumo e especializado por zonas , sem se preocupar com a oferta de habitações populares*, o que impulsionava segregação socioespacial na área.<sup>10</sup>

Além de Nova York e Barcelona, a Cidade do México, capital do México, também sofreu a “remoção indireta”. Na década de 80 o poder público elaborou um projeto , financiados por parceria público-privada ,de “revitalização” do centro histórico em declínio. O projeto tinha como objetivo revitalização de vários edifícios de valor arquitetônico na cidade , além desse objetivo , tinha a perspectiva de atrair para região classes mais abastadas e desenvolvimento do turismo .

Segundo Daniel Hiernaux, autor que estudou a Cidade do México á luz do processo de gentrificação , “os efeitos são poucos visíveis”, mas a cidade passa por uma grande transformação, lojas e restaurantes sofisticados ali passam a se instaurar , além de ser uma cidade que vem atraindo um grande número de turistas . Com efeito , segundo o autor, há uma modificação da classe econômica que frequenta a região referida , em que pese , por enquanto, não haver uma gentrificação em termos residenciais. Daí seu artigo intitula-se “A reapropriação dos bairros da Cidade do México pelas classes médias : *em direção a uma gentrificação*”<sup>11</sup>

<sup>9</sup> CLAVER, Nuria. A Ciutat Vella de Barcelona: renovação ou gentrificação. In: BIDOZACHARIASEN, Catherine (org.). De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

<sup>10</sup> Idem, p .

<sup>11</sup> HIEMAUX , Daniel. “A reapropriação dos bairros da Cidade do México pelas classes médias : em direção a uma gentrificação”. In : BIDOZACHARIASEN, Op. Cit.

Assim, analisando as experiências de revitalização vividas por outras cidades<sup>12</sup>, tal como Nova York, Barcelona e a Cidade do México, e os impactos negativos verificados pelos estudiosos à luz do processo de gentrificação, faz-se necessário transpor essas experiências para realidade carioca.

Os estudos realizados concluíram que a revitalização de bairros degradados geraram como consequência a valorização do espaço urbano estudado, e essa valorização gerou o gradativo aburguesamento dos bairros, ou seja, a substituição das camadas mais pobres por camadas mais abastadas.

A revitalização dessas regiões resultou em aumento de custos de bens e serviços, *dificultando a permanência de antigos moradores de renda insuficiente para sua manutenção no local cuja realidade foi alterada.*<sup>13</sup>

A valorização do espaço portuária acarreta a valorização imobiliária e o aumento do custo de vida na região valorizada. A Operação Urbana Consorciada pretende revitalizar a região atraindo investimentos imobiliários, comerciais, de serviços, com destaque para hoteleiros.

O Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio (EIA) ao avaliar os impactos a serem gerados pela implementação da operação, concluiu que a valorização imobiliária é uma consequência decorrente, *in verbis*:

A Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio pretende atrair investimentos para novas unidades residenciais, comerciais e de serviços, sedes de empresas, estabelecimentos hoteleiros, equipamentos culturais e de lazer, especialmente para Zona Portuária. Assim, a economia local seria fomentada através de financiamentos em diversas escalas.

Assim, do conjunto de intervenções, quer sejam de melhoria da infra-estrutura, ou de implementação de novos equipamentos para o uso da comunidade, ou pela qualificação paisagística e ambiental, ou ainda pela geração de novas oportunidades de trabalho, **é que se estará verificando a valorização imobiliária decorrente.**<sup>14</sup>

(grifo nosso)

O referido EIV destaca que a região portuária encontra-se degradada e com déficit em infra-estrutura é uma área sujeita a iluminação pública precária, sujeita a inundações e com sistema de esgotamento sanitário inadequado. Com efeito, ressalta que o preço dos imóveis caíram em decorrência disso.

Os investimentos<sup>15</sup> decorrentes da Parceria Público Privada na região Portuária serão incentivos para atração de novos estabelecimentos comerciais e residenciais. Essas intervenções valorizam o espaço portuário e tem como consequência a valorização dos imóveis da área atingida. O EIV apresentou a valorização e estímulo a negócios imobiliários como possível impacto futuro da Operação Urbana Consorciada. Entretanto o estudo conclui que esse é um impacto positivo e que não deve ser mitigado:

---

<sup>12</sup> O relatório final ocupou-se apenas dos casos de gentrificação ocorridos em Nova York e Barcelona, entretanto foram estudados inúmeras cidades que a valorização imobiliária e aumento do custo de vida resultaram no processo de gentrificação. Cidades como Londres e Bruxelas também vivenciaram a gentrificação.

<sup>13</sup> Gentrificação *In*. <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1659737>.

<sup>14</sup> Estudo do impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio. Fonte <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/eiv/V.%20Situacao%20Atual%20e%20Futura%206.%20Valorizacao%20Imobiliaria.pdf>.

<sup>15</sup> Há previsão de investimentos em infra-estrutura como novos sistemas de abastecimentos de água, iluminação pública e distribuição de energia, gás, telecomunicações, esgotamento sanitário e drenagem urbana. Além de investimentos em infra-estrutura, há implantação de projetos culturais como museus.

As mudanças previstas de uso e ocupação do solo, alterando os usos existentes, taxas de ocupação e gabaritos com a modificação do Índice de Aproveitamento de terreno – IAT, associados aos investimentos previstos de infra-estrutura, trarão para a região uma melhor de qualidade de vida e qualidade ambiental, **levando a uma valorização imobiliária que está sendo considerada como positiva para a região da Operação Urbana.**<sup>16</sup>

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/07). Este instrumento consiste, sucintamente, em analisar previamente os impactos positivos e negativos de determinado empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (artigo 37 da referida lei). O artigo 37 elenca, exemplificadamente, alguns “fatores de investigação”<sup>17</sup> que orientarão a Administração Pública acerca da viabilidade do investimento, após a elaboração do EIV. Entre os elementos a serem analisados, está a valorização imobiliária e seus efeitos (inciso V do artigo 37).

Por meio do estudo é possível ter ciência dos eventuais efeitos positivos e negativos do planejamento urbano e ambiental do empreendimento, controlando esses impactos, propondo, assim ações que possam mitigar, compensar ou minimizar os danos ambientais e urbanísticos. Desse modo, o EIV é considerado um instrumento fundamental para a análise e controle das políticas públicas urbanas.

O Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio consagra a valorização imobiliária da região portuária como possível impacto e o considera como efeito positivo.

Entretanto a valorização imobiliária não acarreta apenas efeitos positivos para todos os segmentos sociais. Muitas situações a valorização imobiliária associada ao aumento do custo de vida da região resulta na saída das famílias de classe mais pobres e a gradual substituição por famílias de classes mais abastadas.

Conforme já explicitado, ao analisar as experiências de revitalização vividas por outras cidades como Nova York e Barcelona uma das consequências verificadas pelos estudiosos foi o processo de gentrificação.

Os estudos realizados concluíram que a revitalização de bairros degradados geraram como consequência a valorização do espaço urbano estudado, e essa valorização gerou o gradativo aburguesamento dos bairros, a substituição das camadas mais pobres por camadas mais abastadas.

Conforme já analisado, o Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio ao avaliar os impactos a serem gerados pela implementação da operação, concluiu que a valorização imobiliária é uma consequência decorrente.

A valorização imobiliária e o aumento do custo de vida na região do Porto do Rio de Janeiro, após a instituição da Operação Consorciada, já se constituem em uma realidade perceptível. Informações disponíveis em sites especializados apontam a valorização dos imóveis na região portuária.<sup>18</sup> Por intermédios dos questionários aplicados aos moradores da região portuária obtemos informações sobre a valorização do espaço portuário, inclusive com alusão aos preços de bens econômicos e culturais, observados em eventos na Praça da Harmonia e na Pedra do Sal.

<sup>16</sup> Estudo do impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio. Fonte: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/eiv/V.%20Situacao%20Atual%20e%20Futura%206.%20Valorizacao%20Imobiliaria.pdf>

<sup>17</sup> CARVALHO FILHO, 2013 p. 320.

<sup>18</sup> Porto Maravilha revitaliza a zona portuária do Rio de Janeiro para as Olimpíadas de 2016. Fonte: <http://imovelpv.com.br/blog/porto-maravilha-revitaliza-a-zona-portuaria-do-rio-de-janeiro-para-as-olimpiadas-de-2016/#ixzz38lzdPW5p>. Mais informações disponíveis em: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/revitalizacao-da-zona-portuaria-do-rio-ja-valoriza-imoveis-da-regiao-20110625.html>.

No Morro da Conceição o aumento do preço do aluguel é notável. Locatários da região afirmaram que o valor dos aluguéis na Conceição sofrem reajustes desde o anúncio do Projeto de revitalização :

*Entrevistador: “A senhora notou aumento no custo de vida ou dos imóveis na região após o início do Projeto”?*

*Morador 1: “Sim .A minha casa mesmo , o preço aumentou . Minha irmã , inclusive disse para procurarmos outro lugar que o preço do aluguel seja menor .[...]Conheço algumas pessoas que também querem se mudar por causa do aumento do preço dos aluguéis . Eu acredito que eles querem começar alugar para estrangeiros .”*

Conforme evidenciado na transcrição da fala da entrevistada, os preços dos aluguéis aumentaram , e assim , ela e outros moradores já pretendem se mudar do bairro. Um morador da região da Gamboa afirma que após o início das obras o valor da taxa do condomínio também aumentou:

*Entrevistador: “O senhora notou aumento no custo de vida ou dos imóveis na região após o início do Projeto”?*

*Morador 2 : “Sim .Eu sei que os aluguéis estão aumentando , e preço dos produtos nessa região também .Eu moro em condomínio e ele aumentou .”*

*Entrevistador: “O senhor tem conhecimento de algum morador ou comerciante que se mudou da região portuária por motivo de aumento do custo de vida e/ou preço de aluguel ?”*

*Morador 2 : “Tenho , varias pessoas , algumas me falaram que pagavam 600 reais mais ou menos de aluguel e aumentou para uns 1200 , muito caro.”*

Sr. José Carlos, morador da Saúde há 28 anos , afirma que se o custo de vida ficasse muito elevado deixaria a região :

*Entrevistador: “O senhora notou aumento no custo de vida ou dos imóveis na região após o início do Projeto”?*

*Morador 3 : “O preço dos produtos que vendem na região , e também o preço das comidas que vendem nos restaurantes daqui .”*

*Entrevistador: “Se o custo de vida aumentasse muito, o preço dos tributos , IPTU , por exemplo ,o senhor permaneceria aqui ?*

*Morador 3 : “Mesmo morando na região a 28 anos , se tudo ficasse muito caro e eu não tivesse como me manter aqui eu sairia daqui”*

Outro morador da região corrobora o mesmo pensamento :

*Entrevistador: “Se o custo de vida aumentasse muito, o preço dos tributos , IPTU , por exemplo ,o senhor permaneceria aqui ?*

*Morador 4 : “ Meu IPTU hoje não chega a 100 reais , se aumentasse muito , eu sairia sim . Eu sei que o preço dos imóveis para vender aqui aumentaram uns 70 por cento, e eu posso dizer isso , moro aqui a 12 anos. [...]”*

Como já mencionado, Barcelona vivenciou uma experiência semelhante a atual experiência carioca, o projeto de revitalização dos antigos centros teve iniciativa do poder



público local , que tinha , entre outros , o objetivo de valorizar o patrimônio histórico da região e promover uma diversidade das atividades ali desenvolvidas.

Hélène Rivière D' Arc em seu artigo “*Requalificar o século XX : projeto para o centro de São Paulo*” , do livro “*De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos.*” , afirma que os poderes públicos locais programam a gentrificação . A gentrificação , segundo a referida autora , emergiu inicialmente como prática dos autores privados e posteriormente através de políticas públicas por intermédio da implementação de projetos de revitalização.

Tanto nos casos europeus como sul americanos encontramos projetos voluntaristas que constroem ou programam a “gentrificação”, parecendo que se esteja em presença de um modelo urbanístico que decididamente dá as costas a um modelo precedente , ou seja , aquela da “cidade moderna”<sup>19</sup>

Tendo em vista que a valorização imobiliária do espaço portuário é uma consequência decorrente, e levando em conta as pesquisas realizadas por estudiosos em cidades e bairros revitalizados, um dos possíveis impactos da Operação Urbano Consorciada referida é a gentrificação.

A aplicação dos questionários concluiu que vários locatários deixaram o Morro da Conceição em virtude do aumento do preço do aluguel após o início das obras na região portuária. As entrevistas também levam à conclusão que muitos moradores deixariam os bairros caso o custo de vida ficasse muito elevado.

Como já mencionado, a valorização imobiliária e revitalização de determinada região não acarreta apenas efeitos positivos. Entre os efeitos negativos para a população original da região revitalizada cita-se a gentrificação. Entretanto, verifica-se que não há sequer preocupação da política pública estudada quanto a esse eventual impacto negativo.

O referido Estudo de Impacto de Vizinhança consigna que “*a valorização de imóveis da área de diretamente atingida e estímulo a negócios imobiliários com expansão dos investimentos na área*” é um impacto previsto e considera que se trata de uma consequência de natureza positiva para a região e não necessita ser mitigada. :

As mudanças previstas de uso e ocupação do solo, alterando os usos existentes, taxas de ocupação e gabaritos com a modificação do Índice de Aproveitamento de terreno – IAT, associados aos investimentos previstos de infra-estrutura, trarão para a região uma melhora de qualidade de vida e qualidade ambiental, **levando a uma valorização imobiliária que está sendo considerada como positiva para a região da Operação Urbana.**

(grifo nosso)

Além disso, segundo o EIA; “*foram introduzidas mudanças no uso e ocupação do solo, com mudanças no zoneamento e gabarito do local, assim como novas taxas de ocupação propostas, novos índices de Aproveitamento do Terreno – IAT. Tais mudanças permitirão uma ocupação mais densa, e mais racional, permitindo a ocupação racional do espaço, e terão como consequência um aumento do adensamento populacional.*”

A reorganização do espaço portuário com a implantação de determinada infraestrutura, empreendimentos comerciais e de serviços valoriza a região, mas essa reorganização é adaptada para ser ocupada por uma determinada classe, mais abastada .

O Estado que através de parcerias com entes privados alinha a cidade aos interesses do mercado econômico- financeiro global, atraindo para aquela região investidores e empresários que não possuem vínculo direto com aquela região da cidade .

<sup>19</sup> Hélène Rivière D' Arc. Requalificar o século XX :Projeto para o centro de São Paulo, Op. Cit. In : BIDOU-ZACHARIASEN.

A Operação Urbano Consorciada não pode acarretar simplesmente a “expulsão” da população original, pois esta é um impacto oposto ao objetivo das políticas de desenvolvimento urbano, que é *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*.

## 2. Análise jurídica dos resultados

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, em seu art. 182, que a *política de desenvolvimento urbano, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/001) regulamenta o referido artigo estabelecendo as diretrizes gerais que devem orientar as políticas públicas urbanas, *in verbis* :

Art.2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I– garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações

**II –gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;**

(...)

**IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;**

(...)

(grifo nosso)

Com efeito, o Estatuto da Cidade estabelece que **a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização é** diretriz inerente à política urbana e ao desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Segundo Edson Ricardo Saleme a função social da cidade é um desdobramento do princípio da função social da propriedade<sup>20</sup>. Esse princípio está previsto explicitamente na Constituição brasileira desde 1967<sup>21</sup>, contudo, teve um tratamento adequado apenas com a Constituição de 1988.<sup>22</sup>

A propriedade deve ser considerada em seu aspecto social, com efeito, a Carta Maior submete o direito de propriedade à sua função social (art. 5º, XXIII), obrigando a utilização da propriedade de modo a atender o interesse coletivo, uma vez que *“a propriedade obriga e o seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social”*.<sup>23</sup>

Nos termos expressos no artigo 182 § 2º da CRFB/88, a propriedade urbana cumpre sua função social *“quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”*, segundo art. 7 do plano diretor, *“assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”*.

<sup>20</sup> SALEME, Edson Ricardo. *Parâmetros sobre a função social da Cidade*. In:

<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf>

<sup>21</sup> Redação atribuída pela emenda nº 1, de 1969.

<sup>22</sup> A Constituição Federal de 88 subordinou o direito de propriedade à sua função social, estabelecendo sanções ao titular quando sua propriedade não cumpre função social (vide §4º do artigo 183 e o artigo 183).

<sup>23</sup> Artigo 153 da Constituição de Weimar.

A função social da propriedade não representa apenas a limitação dos atributos inerentes a propriedade (art. 1228. do CC ), a saber, usar, gozar e dispor , mas *impõe o exercício do direito de propriedade , seja pública ou privada, segundo os interesses da coletividade, de forma condizente com as determinações do Plano diretor da Cidade ,referência fundamental para atender as exigências da função social da cidade(...)*<sup>24</sup>

O referido princípio é um conceito constitucional que sintetiza a finalidade das políticas públicas urbanas, traduzindo a supremacia do interesse coletivo sobre o privado. A definição desse conceito constitucional não fica ao alvedrio da administração pública, mas tem o seu conteúdo apresentado no inciso I do art. 2 do Estatuto da Cidade.

A cidade, portanto, cumpre sua função social quando garante direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos, a justiça social respeitadas as diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade.

Entre as diretrizes estabelecidas, o Estatuto da cidade consigna a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

A justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização é um dos princípios que obriga o poder público, ao desenvolver a política urbana, agir em prol da coletividade. Para alcançá-lo o instrumento normativo elencou vários institutos entre eles a construção do uso e do solo; gestão da valorização imobiliária e outorga onerosa de direitos.

Outros instrumentos jurídicos podem materializar essa diretriz geral da política urbana, entre elas cita-se a contribuição de melhoria <sup>25</sup> prevista no artigo 145, inciso III da CRFB/88 e no art. 81 e 82 do Código Tributário Nacional e Desapropriação por Zona prevista no Decreto-lei no 3.365, de 21 de junho de 1941.

Entretanto não apenas os encargos do processo de urbanização devem ser distribuídos entre a coletividade, mas também os benefícios. Existe necessidade de desenvolver políticas urbanas redistributivas, que distribuam igualmente os benefícios a todos os agentes urbanos . Com efeito, uma política urbana que valoriza o espaço e que tem como um dos impactos a saída dos moradores e pequenos comerciantes que não mais conseguem se sustentar naquele espaço em virtude de sua exponencial valorização, é uma política pública que não distribui igualmente os benefícios do processo de urbanização.

Com efeito, as ações públicas que valorizam o espaço urbano devem reverter em benefício para todos os integrantes da cidade . O objetivo da política urbana deve ser redistribuir os benefícios para toda coletividade e não beneficiar algumas classes sociais ou empreendedores privados, uma vez que ao obter a valorização do espaço urbano se mobilizam recursos públicos.

A justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização também tem previsão normativa na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro , *in verbis* :

---

<sup>24</sup> CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do Direito à Cidade. In Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi, orgs. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.58.

<sup>25</sup> Contribuição de Melhoria é o tributo que é cobrado pelas entidades federadas quando o contribuinte tem seu imóvel valorizado em decorrência de obras públicas.

Art. 429A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:  
I - provisão dos equipamentos e serviços urbanos em quantidade, qualidade e distribuição espacial, garantindo pleno acesso a todos os cidadãos;  
II - **justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização**

[...]

( grifo nosso)

Além da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro que preconizam políticas públicas justas , a Lei Complementar nº101/2009, que institui a OUC, estabelece no seu §1º, do art. 2º o atendimento econômico e social da população diretamente afetada.

Cumprе ressaltar, ainda no referido art. 2º, em seu § 2, há a definição das diretrizes estruturadoras da OUC, com destaque para :

[...] **promover a habitação de interesse social** e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação; realizar melhoramento nas áreas de especial interesse social e seu entorno, com implantação de infraestrutura e regularização fundiária; e **incentivar a recuperação de imóveis ocupados para a melhoria das condições de moradia da população residente.**

(grifo nosso)

A Operação Urbana Consorciada (OUC) deve prever um “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação” (Seção X, artigo 33 do Estatuto da Cidade ) , desse modo , garantir a não-expulsão da população de baixa renda residente na área afetada pela operação deveria ser um dos programas a serem implementados pela política pública urbana .

José Afonso da Silva define Operação Urbana como “toda atuação urbanística que envolve alteração da realidade urbana com vista a obter nova configuração da área”<sup>26</sup>. Ao definir OUC, o Estatuto da Cidade considera como conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, *com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*( Seção X, Art. 32, § 1º).

Assim, o referido diploma legislativo ao definir tal instrumento urbano estabelece como objetivo da Operação Consorciada *melhorias sociais e valorização ambiental*, não são definidas como objetivos benefícios apenas aos agentes imobiliários e a iniciativa privada.

Verifica-se ao estudar o arcabouço jurídico é dever do poder público estabelecer mecanismos para reduzir a segregação sócio espacial, distribuindo os ônus e benefícios do processo de urbanização, de acordo com critério de justiça.

Os benefícios da política pública urbana devem ser distribuídos igualmente entre os segmentos afetados, não apenas os grandes empreendedores imobiliários devem ser beneficiados com o processo de urbanização. Se processo de revitalização da cidade engendra a “expulsão” de vários moradores tradicionais da região para lugares distantes e economicamente viáveis, a “*justiça social*”, exigência fundamental de ordenação da cidade expressas no plano diretor na Constituição Federal , não é alcançada .

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. SP: RT, 2006, p. 361.

Segundo urbanistas, a saída dos moradores de baixa renda para as periferias da cidade “*não é consequência apenas do aumento do custo de vida ou do aquecimento do mercado imobiliário. Deve-se também à fragilidade das políticas habitacionais*”<sup>27</sup>

Em artigo publicado no site da Carta Capital ,os jornalistas Rodrigo Martins e Willian Vieira, citam Raquel Rolnik, urbanista da Universidade de São Paulo e relatora especial das Nações Unidas para a moradia adequada ,que afirma que existem instrumentos para evitar que os moradores de baixa renda sejam afetados por esse impacto negativo da valorização do espaço urbano , *in verbis* :

“[...] Há muitos instrumentos para evitar isso. O governo pode delimitar áreas de interesse social nos bairros mais bem localizados, com limites bem definidos do tamanho e do porte das residências, ou mesmo subsidiar o aluguel das famílias pobres.”

Prossegue:

“Ao varrer a pobreza para a periferia, só agravaremos as tensões sociais e os problemas urbanos, como o transporte de trabalhadores da periferia para o centro e o aumento desordenado da -demanda por -escola, - hospitais e demais serviços públicos em áreas afastadas da cidade. É o mesmo erro que São Paulo tem cometido historicamente. Estão ‘paulistanizando’ o Rio”.

O artigo refere-se ao encarecimento do custo de vida nas comunidades da Zona Sul. Em virtude da valorização do espaço, em decorrência de obras públicas como pavimentação das ruas, iluminação pública, arremedos de saneamento, moradores de baixa renda não tem condições econômicas de permanecer na localidade.

Não se questiona a melhoria das condições de vida dos habitantes. Esse dado é crucial para atender a função social da cidade, mas critica-se o fato do poder público não se preocupar com o gentrificação do espaço, mesmo tendo o dever de fazê-lo.

A legislação urbana teve um grande avanço com a Constituição de 88 e com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Segundo Ermínia Maricato, o Estatuto da Cidade é um “exemplo para o mundo”:

**O Estatuto da Cidade, de 2001**, é tido como um exemplo para o mundo, objeto de curso para urbanistas até na Holanda. Ele **restringe e limita o direito de propriedade, subordinando-o ao “bem coletivo” e ao “interesse social”**. A função social da propriedade e o direito de moradia estão previstos na Constituição Federal, mas entre a retórica e a prática vai um abismo. É comum que a aplicação da lei ocorra de forma inversa ao motivo que a inspirou – isto é, na prática, afirma-se a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres.<sup>28</sup>

(grifo nosso)

Em que pese à legislação limitar o direito de propriedade, subordinando-o ao “bem coletivo” e ao “interesse social”, as diretrizes estabelecidas no referido diploma legislativo carecem de efetividade.

O art. art.23,X, da CRF/88 atribuí a todos os entes federativos o dever de *combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*. Entretanto os principais beneficiários do Projeto Porto Maravilha são

<sup>27</sup> MARTINS ,Rodrigo . Os retirantes das favelas. In. <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/os-retirantes-das-favelas-2/>

<sup>28</sup> MARICATO, E. O impasse da Política Urbana no Brasil. Petrópolis, Vozes: 2011, p.188-189.

as empreiteiras, construtoras, promotoras imobiliárias, hotéis, empresas do entretenimento, que atuam ou pretendem atuar na região<sup>29</sup>.

### 3. Políticas Públicas de controle da gentrificação : Projeto “Porto Maravilha”

O arcabouço jurídico brasileiro revela que o poder público tem o dever de estabelecer mecanismos para reduzir a segregação sócio espacial, distribuindo os ônus e benefícios do processo de urbanização, de acordo com critério de justiça. Com efeito, é dever do Estado adotar medidas para minimizar os impactos do processo de gentrificação, garantido uma política urbana justa e razoável para evitar a exclusão sócio-espacial .

Conforme mencionado no item 1 , a valorização da região portuária do Rio de Janeiro é uma consequência da Operação Urbana Consorciada da Região.

Analisando as experiências de revitalização vividas por outras cidades alhures, tal como Nova York e Barcelona, conclui-se que a valorização imobiliária associada ao aumento do custo de vida da região resultou no êxodo bairristico das famílias de classe mais pobres, e na gradual substituição populacional por famílias de classes econômicas mais abastadas.

Transpondo esse impacto social para realidade carioca conclui-se que a gentrificação é um possível impacto do projeto “Porto Maravilha”.

Conforme analisado no item 1 esse impacto não foi previsto , e ainda , a valorização imobiliária, consequência decorrente da Operação Urbana , foi considerada como positiva para a região, *in verbis* :

[...]

#### 6. 6.1 Valorização de imóveis da área de diretamente atingida e de influência

Com a divulgação da Operação Urbana, e as melhorias previstas para a região, **poderá ocorrer valorização dos imóveis e estímulo a negócios imobiliários com expansão dos investimentos na área.**

A divulgação do Projeto da Operação Urbana, e a especificação das melhorias previstas para a região, deverá ter veiculação ampla, não restrita somente a região, e sim no âmbito da metrópole, para atrair e qualificar os novos investimentos.

O mercado imobiliário movimenta-se em função de expectativas e a medida que essas começam a se concretizar a situação dos impactos tenderá a se estabilizar.

**Considera-se que se trata de um impacto de natureza positiva para a região e não necessita ser mitigado.**<sup>30</sup>

[...]

(grifo nosso)

Estudos apresentados pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP)<sup>31</sup> para a complementação das avaliações realizadas nos Estudos de Impacto de Vizinhança e de Tráfego, afirmam que na Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto Maravilha “*existem pelo menos, 1.500 imóveis de valor*

<sup>29</sup> Na Sombra dos Megaeventos : Exceção e Apropriação Privada. In . : [http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/Na\\_Sombra\\_dos\\_Megaeventos\\_FINAL\\_maior\\_.pdf#page=11&z](http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/Na_Sombra_dos_Megaeventos_FINAL_maior_.pdf#page=11&zoom=auto,-107,238)

<sup>30</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO - CDURP. Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, s/d. Disponível em <http://portomaravilha.com.br/web/esq/estudosImpactoVizinhanca.aspx>.

<sup>31</sup> Gestora da prefeitura na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, instituída pela Lei complementar nº 102.

*histórico e arquitetônico. A grande maioria privados e subaproveitados”. Constatam que “possuem tamanhos variados são excelentes para residências, escritórios, hostels, hotéis-boutique e empreendimentos culturais. Este estoque, uma vez recuperado, complementa a revitalização aumentando oportunidades para o mercado imobiliário”.*

A valorização da Região Portuária em decorrência dos investimentos em infraestrutura e revitalização da área é uma consequência determinante. Com essa revitalização vários empreendimentos serão atraídos para região portuária, tal como evidencia o EIV analisado.

O item 6.1.5 da complementação do EIV afirma que *“o foco estratégico é no aumento do capital social dos atuais moradores de modo a que não se vejam seduzidos pela realização de ganhos imediatos com a venda de seu patrimônio”.* Entretanto não há previsão de medidas concretas para garantir a permanência das classes menos abastadas à luz do processo de gentrificação.<sup>32</sup>

No estudo de adensamento populacional<sup>33</sup>, a população prevista com desconto da população residente, *prevê-se que haverá num prazo de 15 anos um incremento populacional em relação a essa população da ordem de 301.610 habitantes, englobando a população residente, usuária e a flutuante.*<sup>34</sup>

Vários impactos foram previstos em função do adensamento populacional<sup>35</sup>, e foram listadas *as medidas mitigadoras já definidas para os possíveis impactos referentes ao adensamento populacional, ou seja, as medidas que são capazes de prevenir, minimizar ou compensar os impactos negativos que possam ser potencialmente gerados.*

Um dos impactos sociais possíveis é a substituição gradual da população da região. Atualmente a região portuária abriga uma população de 22 mil habitantes, a maioria de classe baixa. Com revitalização da região, e consequente valorização imobiliária, os moradores que terão condição de se instalar e manter-se naquela região são aqueles integrantes das classes mais abastadas.

A reorganização do espaço portuário com a implantação de determinada infraestrutura e empreendimentos comerciais valorizam a região, mas essa reorganização é adaptada para ser ocupada por uma determinada classe, mais abastada.

Nas cidades revitalizadas, analisadas no item 1 da presente pesquisa, não há muitas ofertas de moradia a preços módicos. Assim, indaga-se: Quando a Operação Consorciada for concluída haverá moradias a preços módicos na região portuária?

O presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro (CREA-RJ), Agostinho Guerreiro, critica o projeto cujo foco tem sido a atração de investimentos comerciais e não residenciais:

*“Não é o ideal porque quando se falou em revitalização, a ideia é revitalizar o porto e com isso, incluir a população. Qual o conceito de revitalização? É não ter uma cidade morta em nenhum momento do dia. E o que acontece com a cidade do Rio na parte da noite é que uma grande parte da cidade é morta, exatamente pela prioridade que foi se dando à parte de edificações institucionais, voltadas para serviços e comércio. São atividades que transcorrem fundamentalmente durante o dia”*<sup>36</sup>

<sup>32</sup> A prefeitura oferece alguns cursos gratuitos, mas a formação não é suficiente para complementar a renda de forma que fixe os moradores na região. São apenas medidas paliativas.

<sup>33</sup> O adensamento populacional foi analisado em três cenários, a saber, implantação da Operação Urbana com limite de estoque de CEPAC, sem estoque definido e ausência dos incentivos da Operação.

<sup>34</sup> Previsão no cenário da implantação da Operação Urbana com limite de estoque de CEPAC.

<sup>35</sup> Foram listadas: Na fase de operação, Falta de Energia Elétrica decorrente do incremento de população, Falta de Drenagem Pluvial, Falta de Esgotamento Sanitário, Falta de Água potável.

<sup>36</sup> Fonte: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/10/26/porto-maravilha-corre-o-risco-de-ficar-deserto-a-noite-e-nos-finais-de-semana/>

Além de o projeto privilegiar outros empreendimentos ao residencial , não há política habitacional para mitigar os eventuais impactos da gentrificação .

Os processos de especulação financeira e imobiliária devem aumentar na região portuária do Rio de Janeiro, a exemplo do que ocorreu em outras intervenções urbanas como em Nova York , Buenos Aires e Barcelona.

O artigo “Maravilha para quem?”, publicado pela revista Democracia Viva n° 46, problematiza essa temática, *in verbis* :

O projeto Porto Maravilha, ao propor o zoneamento da região, estabelece quatro áreas “residenciais”, sendo apenas uma “de interesse social”, a do Morro da Providência. As outras áreas são de casas e prédios passíveis de restauração. **Esses imóveis, hoje ocupados por diversas famílias de baixa renda, irão terminar atendendo às classes médias.** Nas localidades mais próximas do *waterfront* estão as áreas comerciais, de serviço, culturais, de turismo e entretenimento, um convite à apropriação da região pelo capital privado.

[.]

**O Porto Maravilha é maravilha para poucos. O projeto praticamente não conta com o envolvimento e a participação da população e lhe falta transparência nas decisões.** Ele não tem como diretriz misturar classes sociais e diversificar os usos da região, considerando os já existentes. **A iniciativa não prevê nenhuma ação para valorizar a memória, os patrimônios material e imaterial da região ou para garantir a permanência da população atualmente residente no local.** Esses são alguns dos pontos negligenciados pelo Porto Maravilha. A tendência é transformar bairros portuários em lugares estéreis. A participação da população é vital para garantir o direito à cidade e um processo de transformação urbana sustentável e sem violação de direitos.<sup>37</sup>

(grifos nossos)

Além de todo extenso arcabouço jurídico estudado, a legislação estabeleceu uso prioritário de terrenos de propriedade do Poder Público para habitação de interesse social (Art. 4 IIc da lei 11- 124 de 16 de junho de 2005 que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social). A maioria dos terrenos na região portuária são públicos e não estão sendo destinados para habitação de interesse social.

O Estatuto da Cidade disciplinou o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Outrossim, determina que o controle do solo deve ocorrer de modo a evitar “a utilização inadequada dos imóveis”; e “a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”, nos termos do art. 2º, inc. I e VI, letras “a” e “e”.

As diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade e no plano diretor são fundamentais para construção de uma sociedade mais justa . Em que pese a existência de extenso arcabouço jurídico que fundamenta o dever do estado de adotar medidas para minimizar a gentrificação , a Operação Consorciada estudada não se preocupa com o possível impacto .

## Conclusões

Ressalta-se inicialmente que as conclusões aqui evidenciadas limitam-se ao material de pesquisa obtido e podem se alterar no tempo.

Analisando as experiências de revitalização vividas por outras cidades alhures, tal como Nova York e Barcelona, conclui-se que a valorização imobiliária associada ao aumento do custo de vida da região resultou no êxodo das famílias de classe mais pobres, e na gradual substituição populacional por famílias de classes econômicas mais abastadas .

<sup>37</sup> TAVARES, Rossana. Maravilha Para Quem ? In : [http://issuu.com/ibase/docs/democraciaviva\\_ed46\\_web](http://issuu.com/ibase/docs/democraciaviva_ed46_web)



Após o estudo dessas experiências, e as consequências verificadas pelos estudiosos à luz do processo de gentrificação, transpôs-se tais experiências para realidade carioca. O Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio (EIA), ao avaliar os impactos a serem gerados pela implementação da operação, concluiu que a valorização imobiliária é uma consequência decorrente.

Os questionários aplicados averiguaram que a valorização imobiliária, e do custo de vida na região do porto do Rio de Janeiro já é uma realidade desde o início da implementação do projeto. Diante dessa análise empírica e através do arcabouço teórico obtido a partir de estudos realizados em cidades que passaram por processos de revitalização, conclui-se que a gentrificação é um possível impacto do projeto “Porto Maravilha”.

Verificou que a política urbana estudada não se preocupou com tal revés social, afirmando-se, inclusive, que a valorização imobiliária é um impacto positivo que não deve ser mitigado.

Com efeito, constatou que o projeto “Porto Maravilha”, ao ignorar esse ônus, se desenvolve com violação ao princípio da função social da cidade consagrado na CRFB/88. Não obstante, atenta contra uma das diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade pertinente à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

A política pública revitalizadora, ao não desenvolver ações para mitigar o consequente processo de gentrificação, resulta no aprofundamento das práticas de segregação espacial.

A ordem jurídica consolidada no Estatuto da Cidade evidencia a obrigatoriedade do poder público de agir em prol do interesse coletivo, distribuindo justamente os benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização. Assim, as políticas urbanas de requalificação das áreas centrais não podem se enquadrar em discursos gentrificadores, devendo promover a ocupação justa do espaço urbano.

Pode-se concluir que o projeto atual de revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro cumpre um ideário **ELITISTA** do espaço urbano, sendo questionável sua efetividade no plano de uma política de ocupação razoável e justa do espaço. Tal se dá pela imprecisão do equilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos dessa natureza e a concomitante ausência de instrumentos de gestão democrática que concretizem o princípio da eficiência dos atos administrativos e possam suprir a ausência de deliberações que contenham o processo de gentrificação, circunstância que já aconteceu episodicamente em casos como o da preservação da Pedra do Sal e na política cultural encetada pelo grupo “Pedra Preta”, nos arredores da Praça da Harmonia.

Para construção de uma sociedade mais justa é preciso que as diretrizes do Estatuto da Cidade tenham efetividade, *não só em termos de qualidade de vida para as classes abastadas, mas em termos de atendimento efetivo do direito de moradia digna e saudável para todos, como expressão mínima de cidadania, o que, aliás, decorre dos princípios republicanos fundamentais, consagrando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza, a marginalização e da redução das desigualdades sociais, promovendo-se o bem de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação.*<sup>38</sup>

Assim, esta pesquisa objetiva contribuir para uma hermenêutica crítica sobre o processo de valorização do espaço urbano. É importante que estudos no âmbito jurídico sejam desenvolvidos à luz do processo de gentrificação, visando a existência de uma política pública voltada para a redução das desigualdades socioespaciais e a construção de uma sociedade justa.

---

<sup>38</sup> LIRA, Ricardo. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi, orgs. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.11.

### Referências Bibliográficas.

ARANTES, Á.de O.; REPEZZA, R.; SOARES, B. R. Bairros São Jorge e Laranjeiras: a periferia que mais cresce em Uberlândia – MG. Revista Sociedade & Natureza, Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, Departamento de Geografia/EDUFU, V.3, N. 16, 1996, p. 5-14.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. **Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 11-74.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006, 293p.

BONIZZATO, Luigi (Coord.). **Direito á Cidade: Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO - CDURP. **Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio**, s/d. Disponível em <http://portomaravilha.com.br/web/esq/estudosImpactoVizinhanca.aspx>. Acesso em 29 de janeiro de 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública–Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas**. São Paulo: Atlas, 2005.

GLASS, Ruth. London: **Aspects of change**. Centre for Urban Studies and MacGibbonand Kee, London., 1964,

LIRA, Ricardo Pereira . **Elementos de Direito Urbanístico** . n ° 1934 , Rio de Janeiro, Renovar , 1997.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis, Vozes: 2011, p.188-189.

MARTINS ,Rodrigo . **Os retirantes das favelas**. Disponível em : <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/os-retirantes-das-favelas-2/>> Acesso em 17/10/2014

OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**, 2011. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo . Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16082012-161913/pt-br.php>>, Acesso em 26/01/2013.

ROLNIK, Raquel. **Continuamos sem saber onde estão os benefícios públicos desta PPP** (Parceria-Público-Privada). Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/06/13/porto-maravilha-custos-publicos-e-beneficios-privados/>, Acesso em 10/06/2014.

SALEME, Edson Ricardo . **Parâmetros sobre a função social da Cidade** . Disponível em : <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf>> Acesso em : 27/01/2013 .

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

TAVARES, Rossana. **Maravilha Para Quem?** Disponível em : [http://issuu.com/ibase/docs/democraciaviva\\_ed46\\_web](http://issuu.com/ibase/docs/democraciaviva_ed46_web)

**Na Sombra dos Megaeventos : Exceção e Apropriação Privada**. Disponível em . : [http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/Na\\_Sombra\\_dos\\_Megaeventos\\_FINAL\\_maio\\_r\\_.pdf#page=11&zoom=auto,-107,238](http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/Na_Sombra_dos_Megaeventos_FINAL_maio_r_.pdf#page=11&zoom=auto,-107,238)

Fórum sobre gentrificação <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1659737>