

## SIMPÓSIO TEMÁTICO

### **Diferentes Reflexões sobre Desafios e Perspectivas para as Áreas Portuárias do Rio de Janeiro e Niterói**

### **Desafios para a Requalificação da Região Portuária do Rio de Janeiro: Desfazendo os estigmas sociais e a segregação**

**Luiz Paulo Leal**

Arquiteto e Urbanista - Mestrando

Programa de Pós-graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro – PROURB/FAU-UFRJ

#### **Resumo**

Este artigo pretende discutir as questões relacionadas à superação dos estigmas criados ao longo da história sobre os moradores da atual região portuária do Rio de Janeiro, avaliando as recentes propostas de requalificação da área e as formas de se evitar a elitização (*gentrification*) com a expulsão das populações tradicionais, garantindo-se espaços residenciais destinados aos trabalhadores e a diversificação cultural, social e de usos.

Palavras-chave: Requalificação Urbana, Região Portuária do Rio de Janeiro.

#### **Abstract**

This paper intends to discuss questions related to the overcoming of the stigmas created through history over the inhabitants of the Port Area of Rio de Janeiro, evaluating recent urban renewal proposals and ways to avoid 'gentrification', that causes expulsion of traditional local population, securing residential spaces for the work class and cultural, social and function diversification.

Keywords: Urban Requalification, Port Area of Rio de Janeiro.

## **Desafios para a Requalificação da Região Portuária do Rio de Janeiro: Desfazendo os estigmas sociais e a segregação**

### **Antecedentes**

Primeira periferia da cidade, a área situada ao norte do centro da cidade do Rio de Janeiro sempre teve o estigma de problemática e perigosa.

Associada primeiro aos escravos trazidos ao Brasil e que por ali entravam, eram comercializados, penitenciados e enterrados, a área posteriormente assumiu a vocação natural de porto comercial, local para armazenagem e embarque de mercadorias para exportação, dentre estas os próprios escravos.

O litoral recortado e a geografia do local sempre funcionaram como compartimentadores naturais, que favoreceram a segregação, tornando difícil a circulação por terra. Ali a natureza assumiu uma dupla e contraditória função: ao mesmo tempo que atraía pela beleza da paisagem, afastava pelas dificuldades de circulação.

Essa situação sempre foi bastante conveniente para as elites, pois o local é muito próximo dos pontos mais importantes da cidade, ao mesmo tempo que está separado fisicamente desta, pelos morros da Conceição, Livramento e Providência, e tem acesso direto à Baía de Guanabara, resguardando a área mais central para usos “nobres”.

O Morro da Conceição funcionou durante muito tempo como limite da cidade, pois marcava a última linha de defesa ao norte, protegido pela Fortaleza ali instalada após as invasões francesas do início do século XVIII (1711 e 1713).

Junto a esta última, em um ponto dominante, com vista superior sobre a cidade, se encontrava o Palácio Episcopal, simbolizando a força política da Igreja Católica sobre a colônia. A partir deste ponto, as construções se situavam “fora” da cidade propriamente dita, ainda que não existisse uma muralha real (que fora apenas prevista, mas nunca construída).

Ao longo do século XIX, após a chegada da família imperial, as atividades portuárias, que até então predominavam na área do Terreiro do Paço (atual Praça

XV), paulatinamente se transferem para a Prainha, onde hoje fica a Praça Mauá, e daí para o Valongo, local correspondente nos dias atuais à Rua Sacadura Cabral e à Praça da Harmonia.

Neste período a região recebeu a população trabalhadora relacionada às atividades portuárias, constituída basicamente de negros, mulatos e caboclos, além dos migrantes de outras regiões brasileiras ou portugueses menos abastados.

Com a abolição da escravidão e com a República, se cristalizam os estigmas, ao se constituir a primeira aglomeração precária da cidade, no Morro da Favela (hoje da Providência), que abrigou os soldados dispensados após a campanha de Canudos e, posteriormente, os excluídos das reformas higienizantes e modernizantes que se seguiram.

Enfim, durante os séculos XIX e XX a área esteve sempre associada à escravidão, pobreza, doenças, usos sujos e atividades comerciais menos nobres.

Segundo Rabha (2004):

*De fato, os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo eram reconhecidos como 'locais de pobres' da cidade. Apesar dos benefícios recebidos ao longo do século XIX, como o cais para desembarque da Imperatriz(1843), os colégios Pedro II (1837) e José Bonifácio (1877) e o mercado da Harmonia (1854), eram também localizações preferenciais para utilizações complexas, como o primeiro cemitério da cidade (dos Ingleses em 1809), o hospital para isolamento de doentes contagiosos (1853), os armazéns e depósitos, ou para resguardar a tradição da cultura africana, reduzida ao exercício livre em poucos lugares na cidade. O perigo e a má fama aliavam-se ao trabalho no porto, rotulando sua gente e o lugar.<sup>1</sup>*

## **Ascensão e Decadência**

Nos primeiros anos do século XX as reformas de Rodrigues Alves e Pereira Passos transformam a infraestrutura portuária e a apresentação da cidade

---

<sup>1</sup> RABHA, Nina Maria de Carvalho Elias. Bairros Portuários: Aspectos Sociais e Culturais, in: SCHWEISER, Peter; CESARIO, Sebastiana. (orgs.) *Revitalização de Centros Urbanos em Áreas Portuárias*. Rio de Janeiro: Viveiros de Castro, 2004.

praticamente da noite para o dia, com a construção da Av. Central e reorganização dos locais de armazenagem, além de modernizarem toda a operação de carga e descarga, até então realizada manualmente, em escala reduzida, comprometida pelas pequenas dimensões dos trapiches existentes, pelas ruas estreitas da cidade colonial e pelos anacrônicos meio de transporte para o embarque do café até então.

Largas avenidas são traçadas sobre as vastas áreas aterradas, alterando profundamente a paisagem e a estrutura social existente na nascente república brasileira do início do século XX.

O programa de saneamento, implantado sob a direção de Oswaldo Cruz priorizou ações na região, sempre problemática pelo protagonismo nefasto nas epidemias de febre amarela, instituindo a vacinação obrigatória e outras medidas associadas à higiene das habitações, o que acaba por causar reação dos moradores e trabalhadores do local.

Até o final da década de 1960, a infraestrutura relacionada à atividade portuária condiciona a paisagem da região, notadamente a ferroviária, devoradora de espaços e segregadora de funções, marcando negativamente o espaço urbano.

Quando se impõe a mudança tecnológica da operação portuária, motivando a transferência das principais atividades do porto para o bairro do Caju, que dispunha de áreas livres, a consequência imediata é a decadência da ferrovia que atendia a área dos bairros da Saúde, de Santo Cristo e da Gamboa. Com a subutilização e posterior desativação dos pátios ferroviários da Praia Formosa (Santo Cristo) e da Marítima (Gamboa), no final da década de 1990, há um aprofundamento do processo de degradação, comprometendo ainda mais a qualidade de vida no lugar, o que motiva a saída de muitos moradores da área formal mas acentua o crescimento/adensamento das favelas naquele setor da cidade.

## **A Necessidade da Revitalização**

Com as mudanças na operação portuária a partir da década de 1960, a região entra em franca decadência, com a paulatina desativação de vários galpões e armazéns, ultrapassados pela tecnologia dos *containers*.

A partir daí as construções vão ficando vazias ou subutilizadas, ou são ocupadas por atividades não relacionadas com a operação portuária, quase sempre vinculadas a usos não desejados em locais residenciais: oficinas de automóveis, postos de abastecimento, estacionamentos, garagens de ônibus, depósitos e escolas de samba.

As escolas de samba foram ocupando a região, de forma dispersa e pulverizada, pelas vantagens que ela oferecia: grandes espaços, aluguéis baratos (quando existentes) e proximidade ao Sambódromo. Se beneficiaram do momento de reestruturação das operações portuárias do início da década de 1990, quando a Cia Docas perdeu muito de sua força com a privatização, o que acabou por motivar a liberação de muitos espaços para atividades não portuárias.

Aqui, o problema parece encontrar um círculo vicioso que se alimenta da própria decadência: os espaços decadentes tornam os preços dos imóveis baratos e as novas atividades aprofundam a degradação do ambiente urbano, que acentua a decadência, o que diminui a circulação de pedestres e transmite sensação de insegurança, afastando alternativas residenciais, e assim por diante.

No entanto, a ocupação residencial nunca deixou de existir na região portuária, ainda que facilmente se possa constatar um processo de decadência das edificações e dos espaços públicos, carentes de manutenção e que sofrem com o contínuo esvaziamento populacional. Pelo contrário, este uso sempre caracterizou a ocupação dos morros contidos nestes bairros.

A partir daqui, é importante distinguir duas situações básicas no conjunto dos três bairros citados. Na primeira, há uma grande área plana, resultado dos aterros para implantação do porto moderno, onde a estrutura urbana tem perfil racionalista, com uma trama regular de ruas retas com grandes dimensões, que dão acesso a um tipo de edificação específico, destinado a armazenagem. Na segunda, encontramos uma ocupação residencial dos morros da Conceição, do Livramento, da Providência e do Pinto, que mantiveram o aspecto típico e a memória dos assentamentos tradicionais portugueses, com sua oposição entre bairros altos e cidade baixa, e com ruas estreitas e tortuosas seguindo o relevo natural, que ainda guardam recantos com qualidade espacial reconhecida, que lembram o rio colonial, e que vêm sendo revalorizados nas últimas décadas no Rio, a exemplo do que acontece no bairro de

Santa Teresa e nas localidades da Lapa e do “Bairro” de Fátima (Centro do Rio).

Na primeira situação se enquadrariam as observações referentes à degradação conhecida, que seguem o mesmo processo vivido por áreas semelhantes no mundo todo. Na segunda, se encaixa a ocupação residencial tradicional da região, com edificações de pequeno porte, baixa densidade populacional e relações de vizinhança baseadas na cidade tradicional, tendo a rua como principal referência, enfim, bairros populares que abrigam predominantemente trabalhadores que se beneficiam da proximidade com o Centro e dos baixos custos das moradias no local.

## Os Planos de Revitalização

No final da década de 1980 a área apresentava uma tal situação de degradação que muitas iniciativas surgiram no sentido de reverter a situação e promover a reestruturação urbana da região portuária.

Entre as várias instituições que formularam propostas para a área, a Prefeitura iniciou um processo de formulação de alternativas que, no entanto, duraria três décadas até que algum resultado concreto tomasse forma.

As primeiras iniciativas se limitaram ao bairro da Saúde, mesmo assim na sua área mais baixa, excluindo o Morro da Conceição, que faz o contraponto cidade alta-cidade baixa naquele bairro da Cidade do Rio de Janeiro.

Foram propostas que se limitaram a indicar alterações na legislação que pudessem reverter o processo de degradação que já se fazia presente na Praça Mauá, apesar da proximidade com a Av. Rio Branco. Naquele momento já se identificava no prédio da antiga Imprensa Nacional (hoje ocupado pela Polícia Federal) um dos fatores de segregação espacial naquele bairro, pois a edificação ocupa



Figura 1 – Revista da associação Comercial do Rio de Janeiro, 1985. Os planos formulados buscavam estratégias especulativas para sua viabilização econômica.

posição chave no local, imobilizando um quarteirão inteiro, o que dificulta a circulação de pedestres e o aproveitamento adequado das edificações localizadas a noroeste da Praça Mauá.

A solução então indicada para esta situação foi o destombamento e a demolição do prédio para construção de uma edificação mais moderna, com aproveitamento mais intenso do terreno, o que acabou condicionando o insucesso da iniciativa, pois houve grande resistência dos órgãos de defesa do patrimônio construído, e logo se seguiu a crise dos anos 1990, que reduziu os investimentos em construção no centro da cidade, inviabilizando a proposta pelas implicações políticas que acarretaria, representadas pela “necessidade” do destombamento e pela mudança da legislação na Câmara Municipal, naquele momento concentrada na discussão do Plano Diretor.

Ao longo da década de 1990<sup>2</sup>, a Prefeitura concentrou esforços nos projetos urbanos de curto prazo, deixando em segundo plano as propostas estruturantes, ou que implicassem negociações e processos de implantação de médio e longo prazos.

No centro da cidade, além das intervenções associadas ao Projeto Corredor Cultural, que regulamentou a proteção e requalificou os conjuntos urbanos e os espaços mais emblemáticos do Centro Histórico, dois projetos foram priorizados: o referente à “Frente Marítima”, que requalificou a Praça XV, com a construção do mergulhão; e o “Rio-Cidade Centro”, que se limitou à reformulação do espaço público da Av. Rio Branco.

O eixo de intervenção/proposição da Prefeitura se deslocou, portanto, da região portuária para o chamado Centro de Negócios, ou Área Central de Negócios, dentro a agenda hegemônica naquele momento, representada pelo que convencionou chamar de planejamento estratégico.

Enquanto isso, a Cia. Docas, principal proprietária da região, agindo nos moldes da iniciativa privada, buscava alternativas para seus ativos imobilizados, promovendo um concurso restrito a convidados, o que resultou em várias propostas de reconfiguração da região, nenhuma delas se viabilizando nos anos seguintes, acima de tudo por dificuldades de articulação com a administração municipal, que, em última análise, mantém a prerrogativa constitucional de legislar quanto à intensidade do uso

---

2 Ver a este respeito Magalhães, Roberto Anderson de, “A requalificação do Centro do Rio de Janeiro, a construção de um objetivo difuso”, Prefeitura do Rio/Culturas, coleção Biblioteca Carioca, 2008.

do solo.

Depois disso, as propostas de “revitalização” (ou “renovação” ou “requalificação” ou “reurbanização”<sup>3</sup>) da Região Portuária só seriam retomadas no século XXI, através de um plano intitulado “Porto do Rio”, elaborado nos moldes dos programas de revitalização (bem sucedidos ?) realizados em várias cidades européias e americanas (Hamburgo, Amsterdam, Baltimore, Nova Iorque), além da grande operação de “*Puerto Madero*” em Buenos Aires e dos exemplos brasileiros de Belém e Recife.

O novo plano trouxe como novidade o tratamento de conjunto de uma área extensa (cerca de 170 ha), e foi concebido utilizando-se um conjunto de conceitos onde a Prefeitura:

*trabalha com a expectativa de produção de um novo espaço voltado para uso da sua população, caracterizado pela existência de modernas funções urbanas e ocupando formas edificadas carregadas de tradição e passado. Para o Rio, trabalhar seu espaço urbano com tal intenção representaria o passaporte estratégico, que permitiria referendar sua inserção no circuito internacional das cidades mundiais, onde o potencial de qualidade ambiental do sítio se destaca. Seria também a oportunidade para consolidar num único espaço, as diversas iniciativas e instrumentos já disponíveis na estrutura administrativa da cidade nas áreas da habitação, patrimônio, transportes, dentre outras.*<sup>4</sup>

O plano é essencialmente urbanístico, voltado à requalificação do espaço público e à regulamentação do aproveitamento do espaço privado, dentro de uma Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) definida no início do processo (Decreto Municipal 20.658), em 2001, mais ou menos restrita à área aterrada no início do século XX. Nesse último aspecto, embora buscasse determinar parâmetros urbanísticos que respeitassem o ambiente construído, o plano pouco interferia na questão econômica que envolve a valorização imobiliária decorrente de intervenções

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*, pags. 67-68.

<sup>4</sup> PCRJ/SMU/IPP, “Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro”, Rio de Janeiro, out. 2002.

de requalificação urbana e, portanto, de processos de elitização que acabam por “expulsar” indiretamente a população de maior fragilidade econômica, notadamente as que moram de aluguel.

Note-se que à época já estava em vigor o Plano Diretor Decenal<sup>5</sup> do Município, um dos primeiros planos brasileiros elaborados depois da Constituição de 1988, e que conta com todos os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, inclusive aqueles que poderiam de alguma forma mitigar esse tipo de consequência, como os Estudos Prévios de Impactos de Vizinhança/Relatórios de Impacto de Vizinhança (RIVs), as operações urbanas consorciadas, a outorga onerosa ou a transferência de potencial construtivo.

Na ocasião em que este plano foi elaborado, o Estatuto estava na iminência de ser aprovado no Congresso Nacional mas havia pouca intimidade entre os profissionais que compunham a equipe com o texto final, que apresenta muitos dispositivos de aplicação imediata (sem necessidade de regulamentação), bem como muitas dúvidas quanto à aplicabilidade efetiva dos instrumentos previstos, o que foram motivos suficientes para não se avançar na ideia de utilização imediata desses instrumentos.

## **Os Novos Instrumentos do Estatuto da Cidade: do urbanismo tradicional às Operações Urbanas**

Com a aprovação do Estatuto das Cidades<sup>6</sup>, após dez anos de discussões no Congresso Nacional, “novos” instrumentos de gestão das cidades brasileiras são criados/regulamentados, iniciando-se um processo nunca antes experimentado em termos de regulação da gestão do uso do solo, em que a propriedade urbana deve “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, submeter-se aos interesses maiores da sociedade, conforme a ideia de função social expressa nos artigos 182 e 183 da Constituição brasileira.

No entanto, mesmo com aplicabilidade definida no Estatuto, os instrumentos

---

<sup>5</sup> Lei Municipal Complementar 16/92.

<sup>6</sup> Lei Federal 10.257/2001.

ainda teriam que se submeter a uma longa batalha judicial para serem utilizados, o que só ocorreria em 2003, com a experiência de São Paulo no caso das operações urbanas consorciadas Faria Lima, Centro, Água Branca e, posteriormente, na OUC Água Espraiada<sup>7</sup>, a primeira a ser formatada utilizando os Certificados de Potencial Adicional de Construção desde o início.

Este instrumento está na ordem do dia neste momento porque é o que já acumulou experiências em número suficiente (ainda que praticamente limitado ao município de São Paulo) e em um prazo mais longo, e também porque é o que será utilizado pela Prefeitura do Rio, nesta última gestão que começou em 2009, para a revitalização da região portuária, o que nos permite uma avaliação das propostas cariocas atuais sob a luz da prática paulistana.

De qualquer forma, podemos observar que o urbanismo saltou do patamar tradicional de mero elemento de composição plástica do espaço físico da cidade e de sua paisagem (mesmo que atuasse também organizando suas funções e disciplinando seu uso), para uma situação em que é elemento chave para o aproveitamento da terra urbana, interferindo diretamente nas políticas de desenvolvimento imobiliário e redirecionando os vetores de crescimento urbano através de novas formas de gestão que incorporam ferramentas de controle e planejamento que agem sobre a estrutura econômica diretamente.

É claro que com estas novas regras do “jogo” o nível de interesse dos diferentes setores econômicos aumenta, pois admite-se interferências das empresas privadas sobre a reorganização do espaço urbano, assim como se amplia a responsabilidade do poder público na articulação desses interesses com os interesses e objetivos de desenvolvimento da sociedade em geral, aqui representada não apenas pelos moradores e usuários de determinados setores da cidade, mas também das instituições e dos cidadãos da metrópole, entendidos como entes inseridos em uma rede urbana internacional, com fluxos complexos de mercadorias, informações e indivíduos.

---

7 Lei Municipal.

## **A Metodologia Francesa em Operações Urbanas**

Antes de avaliar a proposta atual da Prefeitura carioca para a revitalização dos bairros degradados pela desativação de grande parte da retro-área portuária, gostaríamos de mencionar a experiência de cooperação entre técnicos brasileiros e franceses ocorrida em terras cariocas e relacionadas às operações urbanas.

O contato com a metodologia francesa de desenvolvimento urbano baseado em parcerias público-privadas se deu através de um programa de cooperação firmado pelo Ministério das Cidades/Caixa a partir de 2001, o programa Cidade-Brasil, que envolveu prefeituras de diversas cidades brasileiras, como Salvador, São Luís, São Paulo, Recife, Rio de Janeiro, entre outras.

No Rio, o programa articulou uma cooperação direta entre as cidades de Paris e Rio de Janeiro, com interveniência da Caixa, gestor federal da política habitacional, interessada sobretudo no componente residencial do programa de requalificação do centro histórico carioca, que já contava naquela altura com um simpático programa de recuperação de antigas edificações para fins residenciais, o Novas Alternativas.

A cooperação foi então articulada para promover a integração entre diferentes setores da administração municipal<sup>8</sup>, e destes com o governo federal através da Caixa, visando a reabilitação da Região Administrativa de São Cristóvão, composta pelos bairros de Mangureira, Vasco da Gama, Benfica e São Cristóvão, que vinham sofrendo um longo processo de esvaziamento e decadência.

Apesar de contarem com uma das mais importantes áreas de proteção do ambiente cultural, com a presença da Quinta da Boavista e de várias edificações representativas do Brasil Imperial, esse conjunto de bairros vinha perdendo população e força econômica desde os anos 1980, além do patrimônio edificado, descaracterizado progressivamente pelo empobrecimento da população e pelas

---

<sup>8</sup> Secretarias de Urbanismo, Patrimônio Cultural, Habitação, Transportes, Meio-ambiente e o Instituto Pereira Passos, que coordenou o Grupo de Trabalho criado pela Prefeitura.

limitações da administração municipal, que não conseguia articular iniciativas eficazes para a sua conservação/restauração.

Partindo de uma idéia inicial restrita a um projeto urbano a ser implantado no principal eixo viário da região, a rua São Luiz Gonzaga, o projeto evoluiu para um plano de reabilitação integrada<sup>9</sup> para a toda a região administrativa, incluindo propostas de operações urbanas nos moldes das implantadas em Paris, nas localidades de Bercy e Seine Rive Gauche, entre outras.

Nestas operações, previstas no Plano Local de Urbanismo (PLU)<sup>10</sup> como Zonas de Planejamento Negociado (ZACs)<sup>11</sup>, o poder público articula os diversos interesses econômicos e sociais, balanceando os custos de reestruturação da infraestrutura com os retornos econômicos previstos pelo mercado, visando financiar as obras de requalificação com parte da valorização obtida com o investimento público.

Essa metodologia, utilizada com sucesso em Paris e em outras cidades francesas, ainda que não desprovida de questionamentos e conflitos, foi absorvida pelos técnicos cariocas como uma alternativa à política paulistana de utilização dos Certificados de Potencial Adicional de Construção, os CEPACs, cuja experiência já apresentava frutos promissores àquela altura.

A principal diferença percebida pelos técnicos envolvidas residia na força econômica dos governos parisiense e francês, que “bancaram” os investimentos em infraestrutura antes de capturar as mais-valias, em contraponto com o baixo poder de investimento dos governos locais e federal brasileiros, que acabaram por criar a ideia dos CEPACs como forma de iniciar a captura da valorização antes da realização dos investimentos, que prosseguiria durante as obras através de leilões sucessivos, capazes de acompanhar progressivamente a valorização dos imóveis.

Assim, uma nova cooperação foi construída, desta vez sob os auspícios do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financiou um conjunto de estudos, com recursos do Fundo Fiduciário Francês, visando a reestruturação da Região Central do Rio de Janeiro, composta Centro da cidade e pelos bairros que com ele se identificam mais diretamente: Cidade Nova, Saúde, Santo Cristo, Gamboa, São

9 PCRJ, “Plano de Reabilitação Integrada de São Cristóvão”, SMU/IPP, 2008, disponível em [www.rio.rj.gov.br/armazemdedados](http://www.rio.rj.gov.br/armazemdedados).

10 *Plan Local d'Urbanisme*, equivalente ao nosso Plano Diretor.

11 Sigla em Francês, correspondente a *Zones d'Amenagement Concerté* – ZAC.

Cristóvão, Mangueira, Praça da Bandeira e partes dos bairros de Santa Teresa e Maracanã.

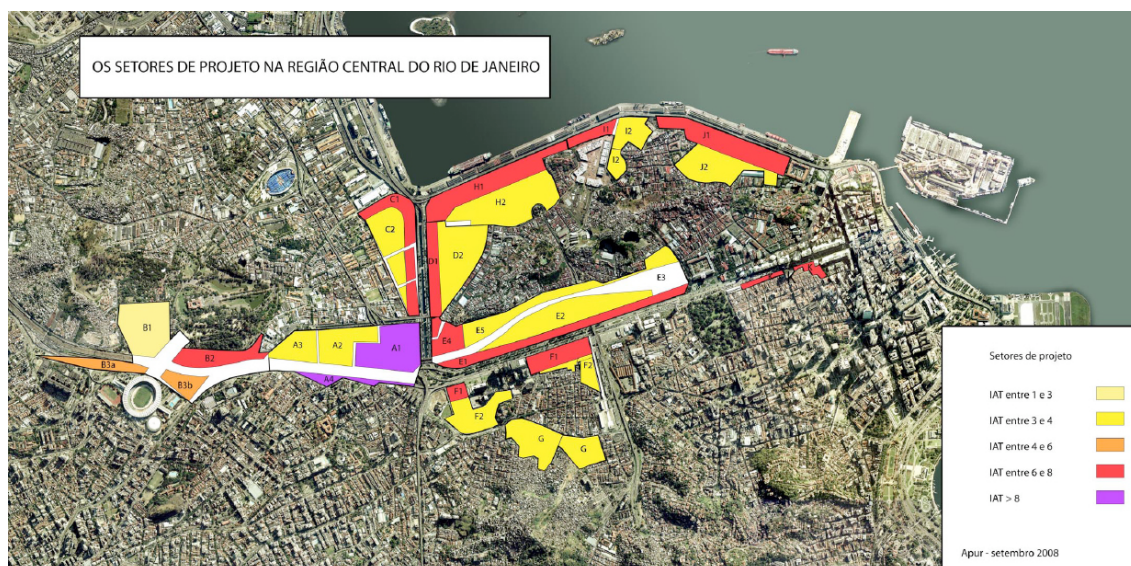


Figura 2 – Os Setores de Projeto na Região Central do Rio de Janeiro.

O plano incluiu dois trabalhos contratados paralelamente por licitação na França<sup>12</sup>, cujo vencedor foi o *Atelier Parisien d'Urbanisme - APUR*, e no Brasil, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM<sup>13</sup>.

O primeiro articulou o plano urbanístico propriamente dito, enquanto o IBAM deu apoio aos órgãos municipais nos estudos referentes à dinâmica imobiliária carioca, trabalhando os dados dos censos e dos cadastros municipais do IPTU e do ITBI, além de consolidar avaliações do IPP, da própria SMU, da ADEMI e do Sinduscon<sup>14</sup>.

Ambas as equipes tiveram uma composição multidisciplinar, contando com especialistas das áreas de urbanismo, habitação, transportes, economia, meio ambiente e patrimônio cultural, consolidando um conjunto de propostas abrangentes para 12 áreas da região central do Rio, que comporiam operações urbanas isoladas

<sup>12</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, Projeto BID n° ATN-1033, "Plano de Revitalização da Área Central do Rio de Janeiro – Relatório Final", Paris, 2008-2009".

<sup>13</sup> PCRJ, SMU/IPP, IBAM, "Serviços de apoio para elaboração de estudos de viabilidade econômico-financeira do Plano Geral de Revitalização da Região Central do Rio de Janeiro", Rio de Janeiro, 2008.

<sup>14</sup> ADEMI – Associação dos Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário e SINDUSCON – Sindicato das Industrias de Construção Civil.

ou agrupadas, conforme definição política posterior.

A metodologia utilizada buscou conciliar a lógica financeira das operações francesas com as novas modalidades brasileiras de cobrança de outorga onerosa do direito de construir, sempre segundo cálculos que equilibram receitas e despesas.

Com relação ao espaço a ser ocupado pelo uso habitacional, e que mais nos interessa aqui, o plano definiu diferentes padrões habitacionais, relacionados às categorias de renda da população carioca, visando uma composição social futura diversificada, assim como, em relação aos usos comercial e de serviços, definiu um contexto urbano equilibrado e multifacetado, com usos e atividades variados, tanto em intensidade quanto em escala e porte.

O importante é destacar o tratamento que é dado, na metodologia utilizada, aos estratos mais baixos da escala social, que se encontram integrados espacialmente aos demais usos e categorias sociais, posição considerada essencial para uma integração social efetiva a ser realizada na cidade partida.

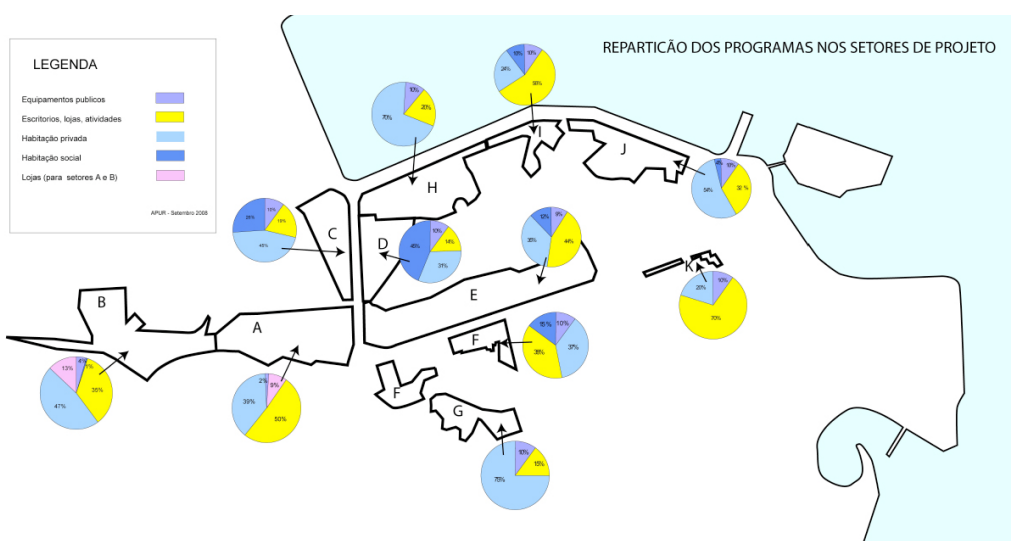


Figura 3 – Repartição dos Programas nos Setores de Projeto.

Outro ponto que gostaríamos de destacar aqui se relaciona ao papel que um programa de aluguel social pode oferecer dentro desta preocupação com a integração social da população com renda inferior a três salários mínimos dentro de um plano de revitalização/requalificação, que inevitavelmente gera valorização imobiliária. Neste

aspecto, a experiência francesa (centenária) nos trouxe a certeza que determinadas categorias sociais só conseguem ter a chance da integração efetiva se contempladas por programas subsidiados de aluguel, que podem evitar problemas já observados no Brasil, como o descrito por Valladares (1980)<sup>15</sup>, em contraponto aos programas que preconizam o acesso à casa própria como fator primordial de desenvolvimento social (tipo 'Minha Casa, Minha Vida' do Governo Federal).

## **O Atual Panorama: o “Porto Maravilha”**

Recentemente foi divulgado o resultado da licitação realizada pela Prefeitura do Rio para a “Concessão Administrativa para a prestação dos serviços e realização das obras associadas visando a revitalização, operação e manutenção da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro”.

Um consórcio de três empreiteiras, que participaram da elaboração do *masterplan*, desenvolvido em 2009, foi o vencedor oferecendo um pouco mais de 7 bilhões pelo pacote.

Sem querermos nos aprofundar no projeto urbanístico contido no plano, que daria margem a uma avaliação à parte, a proposta elaborada pelo consórcio dá ênfase a quatro pontos principais:

1. Recuperação da infraestrutura urbana com investimentos da ordem de 3 bilhões de Reais (pagos pelos CEPACs), destinados a renovar uma área urbana de aproximadamente 1 milhão de m<sup>2</sup>, que abrigará um potencial construtivo de 5 milhões de m<sup>2</sup>, gerando cerca de 20 mil empregos diretos nos cinco primeiros anos;
2. Melhoria das condições habitacionais da população existente (recuperação do casario com criação cerca de 500 unidades adicionais através do programa Novas Alternativas) e atração de novos moradores para a

---

<sup>15</sup> VALLADARES, Lícia do Prado, “Passa-se uma casa – uma avaliação do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro”, Zahar, Rio de Janeiro, 1980.

região, que passará de 20 mil para 100 mil habitantes, correspondendo a aproximadamente 30 mil novas residências; Instalação da UPP no Morro da Providência;

3. Criação de um novo Pólo Turístico na região, com a recuperação do patrimônio histórico e cultural já existente e a implantação de novos equipamentos culturais e de entretenimento, com investimentos da Prefeitura em Museus e reurbanização da Praça Mauá e entorno (Museu do Amanhã – 120 milhões de Reais; Museu de Arte do Rio – 80 milhões de Reais; Praça Mauá e entorno – 300 milhões de Reais);
4. Atração de sedes de grandes empresas, empresas de tecnologia e inovação, modernização e incremento da atividade portuária de carga e do turismo marítimo e geração de impostos na ordem de R\$ 200 milhões, tendo como referência o ano de 2014.

## **Conclusões: evitando a elitização/gentrificação<sup>16</sup>**

No que se refere ao projeto elaborado na administração municipal iniciada em 2009, o que impressiona é a escala da intervenção proposta, que abrange além dos três bairros mencionados anteriormente, partes dos bairros de São Cristóvão, Centro e Cidade Nova.

Os recursos envolvidos, da ordem de 7 bilhões de Reais, entre obras, desapropriações e subsídios, são igualmente impressionantes, o que enseja questionamentos quanto aos riscos envolvidos.

Mesmo sendo otimista, avalia-se que o impacto de investimentos desta ordem em um curto espaço de tempo, podem trazer consequências profundas na economia

---

<sup>16</sup>Segundo Rojas (2004), o conceito de gentrificação ou elitização (*aburguesamiento* em espanhol ou *gentrification* em inglês) se empregou pela primeira vez na Grã Bretanha, em meados dos anos 60, para denominar os complexos processos sociais que acompanham a reabilitação de zonas habitacionais de trabalhadores, com sua transformação em bairros de classe média, decorrente da desindustrialização.

urbana, seja valorizando excessivamente os terrenos da área (o que caracterizaria especulação), seja concentrando investimentos em um ponto específico da cidade (o que pode aumentar os desequilíbrios regionais e os movimentos pendulares), ainda que seja na área central da cidade, ocupando antigos vazios urbanos.

No que se relaciona à habitação, os riscos são maiores, pois os movimentos especulativos atingem a população de menor poder aquisitivo<sup>17</sup> de maneira desproporcional, “expulsando” a curto prazo os moradores residentes de aluguel (o que tende a alimentar as favelas) e a longo prazo os que possuem pequenas propriedades, pela elevação dos valores dos imóveis (e como consequência dos impostos), ainda que neste último caso haja uma capitalização dos proprietários.

Em suma, é indiscutível que neste momento já existe um movimento de alta nos valores dos imóveis como decorrência dos investimentos na área<sup>18</sup>, o que inicia o processo de elitização e a “expulsão” dos tradicionais moradores.



Figura 4 – A segregação visível no Porto Maravilha: as piores áreas são reservadas para habitação social.

<sup>17</sup> Na área predominam as famílias com renda até 5 salários mínimos, grande parte destas com renda até 3 salários.

<sup>18</sup> “Porto Maravilha já provoca especulação imobiliária no Rio”, Valor Online, 27/10/2009.

O fato que se pretende destacar aqui é o conteúdo existente no plano elaborado, que, à exceção das 500 unidades previstas para construção pelo Programa Novas Alternativas, nada mais apresenta que contribua para a permanência dos atuais moradores, para atenuar os efeitos das políticas segregacionistas ou para o estabelecer um equilíbrio social e cultural na área.

Ora, se considerarmos que os subsídios previstos para o Novas Alternativas, cobertos pelo Governo Federal (Caixa) e pela Prefeitura, seja de cerca de 25 mil Reais por unidade, chegamos a uma cifra aproximada de 12,5 milhões de Reais, menos da metade do que a Prefeitura está pagando para a Fundação Roberto Marinho e ao arquiteto Santiago Calatrava desenvolverem apenas o projeto do Museu do Amanhã (cerca de R\$ 29 milhões), na prática um subsídio indireto às empresas que investirão no entorno da Praça e do Píer Mauá.

O argumento parece mais contundente ainda se falarmos nos valores que serão investidos nos próximos dois anos para a reurbanização do entorno da Praça Mauá, que incluem além da reformulação do espaço público e do sistema de drenagem (R\$ 139,5 milhões na fase 1 do projeto), cerca de R\$ 90 milhões para a construção do Museu do Amanhã e outros R\$ 80 milhões para o Museu de Arte do Rio (MAR), cifras que não entraram no cálculo da operação urbana a título de “incentivo” ao turismo e ao desenvolvimento da região.

Por muito menos, o Poder Público, representado pelos governos federal, estadual e municipal, poderia:

1. Ampliar a construção de unidades residenciais subsidiadas destinadas à faixa de 3 a 6 salários, nos moldes das que estão sendo construídas/reformadas pelo programa Novas Alternativas;
2. Criar programa específico de aluguel social, destinado à população na faixa até 3 salários, ocupando parte das áreas pertencentes ao governo federal e as áreas disponíveis nos morros da região (que ainda têm grande potencial de adensamento), como forma de reter e manter contingentes expressivos de habitantes de menor renda (pelo menos 15 % do total = 18 mil dos 120 mil previstos);

3. Estudar a distribuição dos diferentes estratos sociais no tecido urbano reformado, mesclando-os com base nos estudos desenvolvidos pelo APUR/IBAM, e fazendo com os de maior poder aquisitivo, assim com as grandes empresas, subsidiem os mais frágeis através da renda obtida com os CEPACs;
4. Criar programa específico de regularização fundiária dando suporte aos moradores com heranças não registradas, problemas de inadimplência ou com direitos adquiridos de usucapião;
5. Ampliar os canais de participação da população residente, dando suporte aos residentes arrendatários com posições vulneráveis, levando em conta que a mitigação dos impactos negativos podem ser mais facilmente equacionadas se as comunidades reconhecem esforços de inclusão do poder público;
6. Priorizar na agenda municipal a revisão do Plano Diretor de forma a que sejam regulamentados os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e incluídas todas as operações urbanas necessárias ao re-equilíbrio dos valores da terra no Município, redirecionando os vetores de expansão para as áreas com melhor infraestrutura de transportes e saneamento, ampliando as áreas com cobrança de outorga onerosa e promovendo o adensamento das áreas mais próximas aos centros de emprego.

## **Bibliografia**

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IplanRio, Jorge Zahar Ed., 1987.

ACSELRAD, Henri. (org.). *A duração das cidades - sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ATELIER PARISIEN D'URBANISME – APUR, *Paris Projet numero 29, "L'Amenagement du secteur Seine Rive Gauche"*, Paris: APUR 1990.

BRASIL. *Operações Urbanas - Anais do seminário Brasil-França*. Brasília: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009.

\_\_\_\_\_. *Reabilitação de Centros Urbanos*. Brasília: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009.

Banco Interamericano de Desenvolvimento, Projeto BID nº ATN-1033, *Plano de Revitalização da Área Central do Rio de Janeiro – Relatório Final*, Paris: APUR, 2008-

2009.

CARLOS, Claudio Antonio Santos Lima. *Áreas de Proteção do Patrimônio Cultural, da idealização à banalização*. Tese de Doutorado, Proureb/UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano, entre o discurso e a prática*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

MAGALHÃES, Roberto Anderson. *A requalificação do Centro do Rio de Janeiro na Década de 90: a construção de um objetivo difuso*. Rio de Janeiro: PCRJ/Culturas, 2008.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – PCRJ. *Porto do Rio – Plano de Renovação e Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: SMU/IPP, 2002.

\_\_\_\_\_. *Plano de Reabilitação Integrada de São Cristóvão*, SMU/IPP, 2008, disponível em [www.rio.rj.gov.br/armazemdedados](http://www.rio.rj.gov.br/armazemdedados).

\_\_\_\_\_. *Serviços de apoio para elaboração de estudos de viabilidade econômico-financeira do Plano Geral de Revitalização da Região Central do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: SMU/IPP/IBAM, 2008.

REZENDE, Vera. *Planejamento Urbano e Ideologia, quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

ROJAS, Eduardo. *Volver al Centro, la recuperacion de áreas urbanas centrales*. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2004.

SANTOS, Nubia Melhem; LENZI, Maria Izabel; FIGUEIREDO, Cláudio. (Orgs.) *O Porto e a Cidade, o Rio de Janeiro entre 1565 e 1910*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.

SCHWEISER, Peter; CESARIO, Sebastiana. (orgs.) *Revitalização de Centros Urbanos em Áreas Portuárias*. Rio de Janeiro: Viveiros de Castro, 2004.

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa – uma avaliação do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.