

|404| MORRO DA PROVIDÊNCIA E PORTO MARAVILHA:
CAMINHANDO ENTRE A REALIDADE E A ILEGALIDADE
JURÍDICA

Felippe Andrade Rainha, Priscilla Rodrigues Fonseca

Resumo

O artigo pretende analisar o conteúdo do projeto Porto Maravilha e sua aplicação no Morro da Providência, localizado na Zona Portuária da cidade do Rio de Janeiro. Deseja-se verificar se há falhas na aplicação de suas normas jurídicas. Os processos de remoção em andamento na comunidade supracitada vêm ganhando repercussão em diversos canais de comunicação. Desta forma, o trabalho buscou averiguar denúncias e apresentar as intervenções urbanas impostas pelo projeto, evidenciando um contraste entre as leis regulamentadas e a realidade das ações. A bibliografia baseou-se em autores que discutem o direito urbanístico, como Edésio Fernandes (2006) e Nelson Saule Junior (1997), à luz do Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: Porto Maravilha, Morro da Providência, leis, Estatuto da Cidade.

Introdução

As cidades estão integrando-se cada vez mais ao mercado global. Desta feita, há necessidade de apresentá-las de modo que possam atrair investimentos internacionais e adquirir visibilidade, haja vista a competição mundial para sediar as Olimpíadas de 2016 e para definir a localização da partida final da Copa do Mundo de 2014. Em concordância com este modelo, a Prefeitura do Rio de Janeiro lançou a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, visando o desenvolvimento socioeconômico, habitacional e turístico para a área central da cidade.

Dentre as mudanças planejadas para a região portuária estão a alteração da malha viária; criação de novas áreas residenciais, de comércio e serviços, culturais e de lazer; reurbanização das favelas atingidas, entre outras. Com efeito, o programa pretende atrair investimentos e requalificar a região, já que hoje é considerada uma zona degradante da cidade.

A partir do exposto, o trabalho deseja analisar o conteúdo do projeto Porto Maravilha a fim de identificar falhas na aplicação das normas jurídicas, utilizando para tal a Lei Complementar nº.101 que o instituiu, o Estudo de Impacto de Vizinhança do mesmo e o Estatuto da Cidade. A Constituição Federal de 1988 servirá como base teórica que permeará toda a discussão.

Entendemos que as normas urbanísticas deveriam “*intervir na complexidade e na dinâmica da vida na cidade a partir da constatação da realidade, tendo por finalidade a sua transformação*” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 85). Logo, espera-se demonstrar o descumprimento de parte das leis envolvidas no espaço urbano em questão, uma vez que não há um diálogo transparente com a sociedade envolvida; que os métodos utilizados para justificar as remoções se contradizem; que a divulgação do processo de remoção das famílias é inadequada; e que as alternativas para os moradores que serão reassentados são limitadas e injustas. Averiguamos estas denúncias através de reportagens, fotografias, relatórios e vídeos sobre o tema.

Nossa pesquisa limitar-se-á a estudar os problemas que envolvem a comunidade do Morro da Providência, onde juntamente com outras favelas do entorno, cerca de 800 famílias serão realocadas. Além disso, inúmeras intervenções urbanas têm sido questionadas pela sociedade civil em geral. Analisaremos desde o desmonte da principal praça, a destruição parcial da escadaria histórica até o processo de remoção da população atingida por esta operação, descumprindo leis e minando histórias de milhares de pessoas.

1. Morro da Providência e Porto Maravilha: um breve histórico

Será tecida nas linhas a seguir de maneira sucinta, a constituição geo-histórica do Morro da Providência, bem como uma breve explicação sobre a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha e seus objetivos. Vale lembrar que os sujeitos envolvidos neste processo vêm dando novo significado ao território da Zona Portuária carioca seja pela resistência ao processo de modernização - considerado excludente por parte da sociedade ou pela imposição arbitrária do projeto pelo poder público.

1.1. Morro da Providência

Uma das primeiras favelas do Rio de Janeiro, o Morro da Providência e sua história remontam ao fim do século XIX quando soldados remanescentes da Guerra de Canudos retornam a cidade com a promessa de ganhar casas na capital. A ocupação, inicialmente provisória, ganhou novos moradores com a Reforma de Pereira Passos no início do século XX, principalmente ex-escravos removidos dos cortiços (ABREU, 2006; VALLADARES, 2000).

Localizado na Zona Portuária(Figura 1) entre os bairros do Santo Cristo e Gamboa e próximo a Avenida Presidente Vargas,o Morro da Providência atualmente abriga pouco mais de cinco mil moradores. A Ladeira do Barroso é o principal acesso à comunidade. Alguns dos pontos históricos são a Capela das Almas, a praça Américo Brum - datada de 1860 -, a Ladeira do Barroso, a Igreja Nossa Senhora da Penha e o Oratório do início do século XX na praça do antigo Cruzeiro.

Figura 1 - Localização do Morro da Providência



Fonte: Google Maps e Google Earth. Edição Priscilla Fonseca, 2012.

Em abril de 2010 foi instalada na comunidade uma Unidade de Polícia Pacificadora. Hoje o morro faz parte de um conjunto de intervenções urbanas realizadas pelo projeto Porto Maravilha. Algumas das medidas anunciadas foram a construção do teleférico, bonde, plano inclinado, espaço de desenvolvimento infantil, centro esportivo, centro de trabalho, emprego e renda, obras de infraestrutura e habitação. Para concretização das operações, será necessário remover inúmeras casas, cujo total é impreciso e também a Praça Américo Brum, principal espaço de entretenimento dos moradores.

A partir dessa realidade, grande parte da população local tem reclamado sobre a falta de informação a respeito do processo de implantação do projeto. Segundo os moradores, as remoções têm acontecido de forma arbitrária e mesmo aqueles que vivem em

áreas de risco e consentiram com a realocação, questionam a atuação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Ainda, parte da população reclama das remoções em áreas que não estão essencialmente em risco, somente para a implantação dos projetos de urbanização. Os reassentamentos estão previstos para áreas próximas ao morro, mas antes disto, será concedido o aluguel social de R\$ 450,00.

1.2. Porto Maravilha

O projeto da prefeitura é uma parceria público-privada do Consórcio Novo Porto, formado por empresas como Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia. Devido à proximidade da Zona Portuária com a área central, sua atual degradação e espaços esvaziados tornam-se atrativos para a expansão dos negócios e turismo na cidade. A operação urbana pretende reestruturar a Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro¹ (Figura 2). A requalificação do local teria o intuito de melhorar a qualidade de vida dos moradores, bem como desenvolver a sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região. A malha viária atingida engloba a Linha Vermelha, Avenida Brasil, Viaduto da Perimetral e Avenida Francisco Bicalho (CDURP, 2010).

Figura 2- Área de abrangência do Projeto Porto Maravilha



Fonte: CDURP, 2010.

O Porto Maravilha é uma Operação Urbana Consorciada (OUC) prevista no Estatuto da Cidade (art. 4º) e instituída pela Lei Complementar nº. 101, de 23 de novembro

¹ Definida pelo Decreto Municipal n.º 26.852 de 8 de agosto de 2006.

de 2009. Para financiar parte da obra, utilizar-se-ão os CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção), também elucidados no Estatuto no artigo 34. Para que fosse possível instaurar tal operação foi necessária a aprovação de lei complementar que autorizasse a mudança do potencial construtivo da região envolvida (exceto áreas de preservação, patrimônio cultural e arquitetônico). A dinâmica do processo se dá através da compra, pelos interessados, dos CEPACs para o financiamento da obra. Todo o valor arrecadado precisa ser investido na própria região, como especifica o Estatuto no artigo 34, parágrafo 1º.

O plano de revitalização pretende transformar a área em um novo vetor de crescimento da cidade, já que o Porto recebe milhares de turistas e a região conta com inúmeros pontos de interesse históricos e turísticos. O complexo será composto por áreas de comércios e serviços, equipamentos urbanos, culturais, de lazer, grandes parques e ainda zonas residenciais (CDURP, 2010).

Os principais objetivos do Porto Maravilha, segundo o Estudo de Impacto de Vizinhança, seriam: a modernização da área, com o intuito de atrair o capital imobiliário para investir em novas unidades residenciais, comerciais e de serviços, de cultura e lazer; alteração do fluxo viário e promoção da acessibilidade à região; dinamização da economia local e valorização da área central da cidade; criação de novos postos de trabalho e estímulo à geração de renda; melhoria das condições das unidades residenciais já existentes, recuperando assim, a vocação residencial da região; reurbanização dos morros próximos ao empreendimento; e requalificação das áreas de ocupação informal.

Enfim, a OUC busca atrair investimentos à Zona Portuária do Rio de Janeiro, a fim de requalificar e modernizar a região. Entretanto, para atingir tais objetivos, o setor público utilizará de estratégias que nem sempre contemplarão de maneira plena a função social da cidade, como determina o Estatuto.

O próximo capítulo pretende discutir as medidas impostas pelo Estatuto da Cidade na definição das Operações Urbanas Consorciadas, bem como a Lei Complementar que implementou a OUC da Região do Porto do Rio e o Estudo de Impacto Ambiental (EIV) do projeto, de modo a identificar se as leis estão sendo cumpridas pelo Consórcio Porto Novo e Prefeitura Municipal. A realidade será exposta a partir da utilização de reportagens e relatórios sobre o tema.

2. Legislação x Realidade

O Estatuto da Cidade performa um “conjunto de regras jurídicas que condicionam e pontuam a atividade urbanística”(MOREIRA, 2006, p. 30). Ele

promoveu uma mudança estrutural do planejamento urbano brasileiro, que passa a ser não apenas o planejamento regulatório tradicional, mas também um planejamento indutor de processos territoriais e urbanísticos que tenham um impacto direto na dinâmica dos preços do mercado imobiliário, processo esse que pode levar à ocupação de vazios urbanos e à distribuição mais justa dos ônus e benefícios da urbanização. É fundamental que o poder público local ocupe e assuma a liderança desse processo, seja indicando o que pode acontecer onde e como, mas também impondo obrigações de que certos comportamentos aconteçam, como e quando – ou mesmo dizer que o comportamento não pode acontecer. Trata-se de uma mudança qualitativa do planejamento urbano brasileiro (FERNANDES, 2006, p.15).

Desta forma, de acordo com a sessão V denominada Institutos Jurídicos e Políticos, do artigo 4º, institui-se as operações urbanas consorciadas, que são regulamentadas especificamente nos artigos 32, 33 e 34,

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001, art. 32, § 1º).

Para a implementação da OUC é necessário lei específica que a aprove (ibid., art. 33). A partir disto, e dentro dos limites da norma aprovada, podem ser determinadas algumas medidas para a área da operação, tais como modificação de gabaritos, novos parâmetros de zoneamento e parcelamento do solo e regularizações edilícias, desde que seja considerado o impacto ambiental.

De modo a facilitar a comparação das leis e a realidade, dividimos os assuntos de interesse a pesquisa nos que envolvem a (i) sociedade civil (participação e remoções) e (ii) equipamentos urbanos (patrimônio histórico-cultural e áreas de lazer).

2.1. Participação da sociedade na elaboração e implementação do projeto e remoções das famílias.

Sobre o tema, o Estatuto declara no artigo 33 que o plano da OUC precisa conter, entre outros,

III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

(...)

VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;

A participação popular na decisão dos assuntos referentes a projetos de desenvolvimento urbano foi definida no artigo 2º da lei supracitada da seguinte forma:

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;

(...)

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Examinando também a Lei Complementar nº. 101, que definiu a Operação, os princípios norteadores visam:

III - o atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela Operação;

(...)

VI - transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil;

VII - o apoio da regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social; (RIO DE JANEIRO, 2009, art. 2º, § 1º).

Também uma das diretrizes deixa clara a necessidade de “*promover a Habitação de Interesse Social e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação*” (ibid., art. 2º, § 2º, IX). Fundamentando este aspecto, a Carta Magna determina que “*as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro*” (BRASIL, 1988, art. 182, § 3º).

De maneira a cumprir as normas supracitadas, a lei complementar define a criação de um Conselho Consultivo, com a incumbência de trimestralmente apresentar

relatório da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP). Este conselho deve ser composto por:

I - um representante da CDURP, como coordenador;

II - três representantes do Município;

III - três representantes da sociedade civil, que serão escolhidos pelos demais integrantes do Conselho, com mandato de três anos (RIO DE JANEIRO, 2009, art. 40, §1º).

A partir do exposto, dedicamos as linhas seguintes à averiguação de depoimentos e reportagens de modo a constatar se os dispositivos das leis podem ser verificados na realidade local.

Segundo lideranças comunitárias em julho de 2011, após um ano desde a comunicação das obras, a população ainda não havia sido consultada sobre o projeto e nem este fora apresentado. Mesmo assim, o Fórum Comunitário do Porto afirma que cerca de 400 casas já estavam marcadas para serem removidas. Em entrevista ao *site uol*, a arquiteta da ONG Fase, Rossana Tavares, afirmou que:

O que os moradores e as instituições que compõem o Fórum Comunitário do Porto querem é que se estabeleça um espaço de diálogo para se pensar num projeto alternativo que minimize os impactos sociais².

Ainda de acordo com a arquiteta, os técnicos da prefeitura *“chegam sem avisar, não identificados e sem a documentação oficial, a casa da pessoa é pichada com um spray. A indenização, quando é oferecida, é um valor irrisório, varia de R\$ 5.000 a R\$ 25 mil.”* Retomando o artigo 33 do Estatuto da Cidade e o artigo 2º (§ 1º, III) da Lei Complementar nº. 101 (conferir. p.7 e 8), percebemos que esta determinação não está sendo cumprida.

O Jornal POVO do Rio³ denuncia que o aluguel social não garante uma moradia digna ou pelo menos que se equipare a original, obrigando os antigos moradores a viverem em situação precária em outra parte do morro. É possível prever também que o valor das indenizações não oferece condições viáveis à compra de outro imóvel compatível ao original nas imediações. Uma moradora contou que a SMH ofereceu duas alternativas: o aluguel social ou um apartamento de dimensões inferiores ao dela.

Uma das justificativas para as remoções de 164 domicílios na Providência é que as casas estariam construídas em área de risco, contudo, um relatório técnico, elaborado em 2011, evidenciou o superdimensionamento destas situações, já que os locais darão espaço a

² Disponível: <noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/07/19/construcao-de-teleferico-no-morro-da-providencia-gera-polemica-entre-moradores-no-rio.htm> [Consult. 2 mai. 2012].

³ Disponível: <forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2012/01/materia-opovo.jpg> [Consult. 24 mai. 2012].

novos usos, como lazer e alargamento de vias, mostrando uma total contrariedade da Prefeitura e desrespeito às famílias, pois são priorizados os novos usos do espaço às habitações já consolidadas. Segundo o parecer, não houve um estudo técnico adequado que sustentasse o desmonte das casas (SANTOS et al., 2011). A SMH informou que a construção de 290 novas habitações acontecerá no próprio local ou nas proximidades, além disso, outras 800 moradias abrigarão as famílias através do Programa Minha Casa Minha Vida⁴.

As obras que envolvem os novos locais para habitação ainda não iniciaram, gerando a dependência do aluguel social, já mencionado aqui como forma de precarização da qualidade de vida. Ainda, o Estudo de Impacto de Vizinhança do projeto discutido destaca que *“áreas de especial interesse social (AEIS) (...) devem ter sua legislação específica respeitada, restringindo intervenções nestas áreas* (CDURP, 2010, p.43, grifo nosso).

Em suma, nota-se uma total desinformação e falta de participação da sociedade, além do alto grau de autoritarismo da Secretaria Municipal de Habitação, ao marcar casas sem nenhuma comunicação anterior e ainda ressarcir com valores insignificantes. Outro problema envolve a composição do Conselho Consultivo, no qual a maioria dos representantes faz parte de organizações já comprometidas ideologicamente com o projeto, tais como a Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. Os nomes e atribuições⁵ no Conselho são:

- Alberto Gomes Silva - Assessor Especial da Presidência da CDURP;
- Carlos Alberto Muniz - Vice-Prefeito e Secretário Municipal de Meio Ambiente;
- Carlos Eduardo Gonçalves Maiolino - Subsecretário Municipal de Transportes;
- Marcelo Henrique da Costa - Secretário Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário;
- **Norma Taulois - Vice-presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/RJ;**
- Gabriel Catarino Rodrigues - Membro do Conselho de Segurança Bairros da Gamboa e da Associação de Moradores e Amigos da Gamboa;
- **Murillo Estevam Allevato Filho - Superintendente Geral da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário - ADEMI/RJ** (grifo nosso).

E não é por falta de interesse da população ou de instituições que lutam pela defesa dos direitos dos moradores que o conselho não conta com maior participação popular. A atuação de ONGs em favor dos atores prejudicados traz consigo pessoas

⁴ Disponível: <www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?article-id=2591642> {Consult. 26 mai. 2012}.

⁵ Disponível: <portomaravilha.com.br/web/esq/cdurpQuemSomos.aspx> [Consult. 23 mai. 2012].

institucionalmente qualificadas para o debate, no entanto, a junta foi composta de maneira a sustentar a lógica do mercado, excluindo aqueles que porventura poderiam pressionar em direção contrária, a favor das camadas sociais de baixa renda envolvidas na realização do projeto. O próprio Estatuto (art. 2º, III) determina o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano pelo cidadão.

A associação de Moradores da localidade também se vê excluída desse processo de tomada de decisões e discussão, uma vez que se torna custoso inclusive tomar conhecimento das medidas já definidas. A fim de ratificar a conjuntura apresentada anteriormente, segue a citação retirada de uma nota publicada pela ONG Fase, a qual promove intensas discussões com os grupos sociais afetados pelo impacto do empreendimento em sua página na internet:

Apesar dos casos serem distintos, um problema comum é a falta de informações. Os moradores não sabem o motivo de sua possível saída, os responsáveis, os prazos e o futuro da comunidade.

São frequentes relatos de que os agentes da prefeitura não se identificam e informam de modo confuso. Muitas vezes, dizem que vão “cadastrar” os moradores e dias depois chegam preparados para destruir as casas. Também são comuns as marcações da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) ao longo da região portuária, principalmente no Morro da Providência, mesmo que os moradores não saibam sobre o destino de suas casas. Os autores do relatório⁶ não conseguiram quantificar com precisão o número de remoções previstas, mas a partir das numerações pichadas puderam supor que entre 300 a 400 devem vir abaixo no Morro da Providência⁷.

Em resposta às denúncias de falta de informação sobre as obras, Jorge Bittar declarou em entrevista ao RJTV⁸:

Deve ser uma brincadeira, eu já fui pessoalmente três vezes. Semana passada fui naquela quadra (Américo Brum). O projeto ali nem é remoção, mas sim urbanização. Estamos produzindo unidades

⁶ Trata-se de um dossiê elaborado pelo Fórum Comunitário do Porto, por diversos especialistas, que retrata uma série de violações dos direitos dos moradores da região do porto e foi entregue ao Ministério Público em 2011. Disponível: <www.fase.org.br/UserFiles/1/File/porto_final.pdf> [Consult. 25 mai. 2012].

⁷ Disponível: <www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3553> [Consult. 25 mai. 2012].

⁸ Disponível: <g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/08/remocao-de-familias-para-obras-da-copa-e-das-olimpiadas-gera-polemica.html>. [Consult. 25 mai. 2012].

habitacionais. Ou foi alguém que não compareceu ou alguém de má fé, por razões políticas.

As palavras do secretário não condizem com a realidade das manifestações que a sociedade civil e associações representativas têm feito através das redes sociais, em vídeos e relatórios. A partir daí, constatamos que a falta de transparência do projeto é uma das principais marcas de sua irregularidade.

A exclusão da participação da população do Morro da Providência no Conselho Consultivo pode ser identificado como parte da estratégia de agilizar a execução do projeto e dar início as obras. Com isso, a OUC não fere somente as diretrizes do Estatuto da Cidade, mas também viola a integridade dos direitos sociais presentes na Constituição Federal, que determina a gestão democrática das cidades nos artigos 182 e 183. O Estado, portanto, não tem cumprido seu papel de defensor da supremacia do direito público sobre o privado, conforme regulamenta o Estatuto em seu artigo 1º.

2.2. Equipamento Urbanos

Analisando mais uma vez a lei complementar nº. 101 sobre a preservação de bens públicos, um dos princípios prevê *“a valorização da paisagem urbana, do ambiente urbano e do patrimônio cultural material e imaterial”*(art 2º, § 1º, II).Da mesma forma, o Estudo de Impacto de Vizinhança determina que *“áreas verdes, equipamentos públicos, bens tombados e preservados devem ser mantidos e, se estiverem em mau estado de conservação, recuperados”* (CDURP, 2010, p.43, grifo nosso).

Não foi assim que aconteceu com a Praça Américo Brum, local de recreação das crianças e talvez a mais antiga da comunidade. A referida praça foi demolida sem nenhum diálogo com a população. Em seu lugar será implantada uma das estações do teleférico. No início das obras houve algumas manifestações, contudo não foram suficientes para conter o estrago. Os protestos resultaram em uma reunião da prefeitura com os moradores, no entanto, a pauta foi a localização das estações do teleférico e não a discussão do projeto em si⁹. Não foi questionada a importância que o modal terá para a população. Os rumores nos levam a crer que este meio de transporte não é *“extremamente importante para a população”*, como afirmou o secretário de habitação Jorge Bittar, mas faz parte das ações para transformar o morro em ponto turístico.

⁹ Disponível: <rioonwatch.org.br/?p=2808> [Consult. 24 mai. 2012].

Outra intervenção destruirá parte das escadarias da Ladeira do Barroso, a fim de viabilizar a construção do plano inclinado. Cremos que mesmo não fazendo parte dos bens tombados, a praça e as escadarias contam de alguma forma a história da comunidade e são muito valorizados por ela.

Alegando a necessidade de urbanização da favela, o Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais, o Morar Carioca, idealizou o redesenho de grande parte da praça do antigo Cruzeiro, onde localiza-se também o Oratório (IPP, 2010). O intento propõe-se a demolir casas do entorno e construir outras, baseadas no conceito arquitetônico do centro histórico de Paraty (Figuras 3 e 4). Fica clara a ideia de turismo, já que no local nunca houve este tipo de moradia.

Figura 3 e 4: Antes e depois: projeto para o entorno do Oratório



Fonte: <forumcomunitariodoporto.wordpress.com/tag/praca-americo-brum>[Consult. 24 mai. 2012] e IPP, 2010.

A questão da remoção das famílias deve ser tratada com o devido cuidado e total transparência por parte do poder público. A legislação afirma a prioridade da função social nas definições urbanas. Neste sentido, o capítulo seguinte discutirá o direito à cidade e como o Estatuto poderia ter sido utilizado de maneira a mitigar as intervenções urbanísticas, através de inúmeros instrumentos nele contidos.

3. Direito à cidade: o que pode o Estatuto?

O Estatuto da Cidade, por meio de suas diretrizes, regulamenta a produção do espaço urbano nacional e direciona os métodos que podem ser utilizados a fim de garantir o cumprimento da função social da cidade. Dessa forma, os instrumentos legais contidos nesta lei surgem como as principais ferramentas que podem interferir diretamente na solução dos

problemas urbanos e/ou na implementação de projetos que visam o desenvolvimento urbano.

O projeto do Porto Maravilha propõe para a Zona Portuária do Rio de Janeiro um processo de reurbanização de grandes proporções, no intuito de dinamizar a economia local, possibilitando novos usos e estimulando uma grande massa de investimentos. No entanto, a participação social no processo de decisão dos investimentos e de elaboração dos projetos é praticamente nula e, se não bastasse, todas as informações a respeito do andamento da implantação não são divulgadas, contribuindo para a articulação, ainda que limitada, de movimentos de resistência e luta pelo direito à cidade. A intervenção do poder público no Morro da Providência se dá, portanto, infringindo o Estatuto da Cidade em seus princípios básicos, fundados na “*garantia do direito a cidades sustentáveis*” e “*gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas*” (art. 2º, I e II).

Um dos instrumentos do Estatuto que pode garantir a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social é o direito de preempção (ou de preferência). Conforme o artigo 26,

O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

Por este motivo, devido a grande quantidade de propriedades subutilizadas na Zona Portuária, o poder público municipal poderia se valer de tal direito para alugar ou comprar imóveis, e se necessário, reformá-los, a fim de utilizá-los para a habitação de interesse social (HIS), ao invés de praticar o método do aluguel social, já visto aqui como inviável para fins de moradia digna.

Cabe mencionar que as famílias que não serão realocadas, têm suas condições de sociabilidade deterioradas, uma vez que a demolição dos imóveis vizinhos também afeta em certa medida sua própria permanência. Em conformação, segue um trecho da entrevista de uma moradora do Morro da Providência, relatando não só o problema dos que são removidos, como daqueles que ficam:

Onde vamos achar uma casa para alugar por 400 reais? Quem vai querer alugar uma casa para mim? Estou desempregada, minha mãe é doente, temos uma família grande. Não estamos aqui por teimosia, mas não vamos sair para ficar como as pessoas que a gente vê sair e

ficar na rua porque não conseguem alugar nada. (...) Está tudo no chão ao redor da minha casa, afetou a estrutura, agora estamos mesmo em situação de risco. (...) Eu vejo a minha história indo embora¹⁰.

Se não houvesse a possibilidade de se aplicar o direito de preempção e a opção concebível fosse a construção de habitações por parte do governo, seria necessário que elas estivessem prontas antes mesmo do processo de deslocamento das famílias, a fim de diminuir os gastos públicos e não ferir os direitos do cidadão, já que o direito coletivo deve vir antes do privado. A zona residencial prevista no plano e que ocupará 53% da construção total do projeto não está destinada a HIS (CDURP, 2010). As realocações prometidas pelo secretário de habitação também não estão definidas no plano. Como o número de famílias removidas é muito grande e as 290 habitações próximas ao local não serão suficientes, há a possibilidade de deslocarem estas pessoas para a Zona Oeste, com infraestrutura de saúde, educação, transportes e acessibilidade precários, onde a maioria dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida são construídos. Como consequência, muitos desses cidadãos seriam prejudicados, pois trabalham na região central da cidade.

Corroborando com a questão da falta de clareza do plano em lidar com a HIS, o Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações argumenta a partir da lei complementar nº. 101, do artigo 2º, parágrafos 1º e 2º, que:

Tais princípios e diretrizes não encontram equivalência prática e observância legal no Programa Básico da OUC, uma vez que o mesmo apenas define um conjunto de intervenções físicas de obras e projetos viários e de infraestrutura urbana (...), sem qualquer previsão de componente ou programa claramente definido e orientado para a produção de habitação de interesse social, através do aproveitamento dos vazios urbanos existentes na área de intervenção, notadamente dos imóveis e terrenos públicos. Da mesma forma não são previstas ações de recuperação e regularização de imóveis ocupados por população de baixa renda na região. Fora do Programa Básico, em materiais de divulgação da OUC, como boletins informativos e/ou produção de materiais de apresentação audiovisual, há a veiculação da produção de aproximadamente 500 unidades habitacionais através

¹⁰ Disponível: <apublica.org/2012/04/rj-casas-vao-cair> [Consult. em 22 mai. 2012].

do Programa Novas Alternativas da Prefeitura do Rio. Nada mais além disso (FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO, 2011, p. 6).

Uma maneira de atuação mais efetivada população nas decisões que envolvem o desenvolvimento da cidade seria através do referendo, aprovando ou não a aplicação do projeto ou selecionando um dentre algumas opções que seriam eleitas a partir de um concurso público. E, ainda de modo mais abrangente, o debate utilizando o plebiscito, que colocasse em cheque a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha como única forma de intervenção na Zona Portuária, pelo fato de poder gerar uma transformação de grandes proporções no uso do espaço que afetaria toda a cidade. A primeira destas ferramentas consolidaria a participação da sociedade civil em um grande projeto que, conforme vimos exaustivamente, não tem sido realizada. O segundo mecanismo atuaria de forma mais profunda, acarretando um possível avanço nas discussões sobre o direito à cidade e os métodos utilizados pelo setor público para governá-la.

Sobre as indenizações, os órgãos oficiais não deixaram claro como estão resolvendo a questão. Contudo, é preciso lembrar que a Carta Magna em seu artigo 182, parágrafo 3º, formaliza a necessidade de pagamento justo devido a desapropriação. Porém, desconsidera-se o valor do solo no caso das remoções, ressarcindo somente o valor das benfeitorias. As poucas reportagens que embasam o assunto confirmam a inadequação do valor pago às famílias, pois são muito baixos e impedem a compra de outro imóvel similar ao anterior. Fica a lacuna, entretanto, a respeito do processo de pagamentos das indenizações, que pode ser aprofundada em trabalhos futuros.

Questionamos o porquê, depois de tantos anos com funcionalidade limitada, a região portuária não passou por um reordenamento territorial a partir de leis que condenam a subutilização de espaços urbanos. Em cumprimento ao atendimento da função social da propriedade, os imóveis considerados neste estado poderiam servir para fins de interesse social ou utilidade pública. Os instrumentos regulamentados neste sentido conforme o Estatuto da Cidade propõe nos termos dos artigos 5º ao 8º o parcelamento ou edificação compulsória, imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública.

Vemos que, a fim de garantir a participação da população no processo de produção do espaço urbano, mecanismos legais foram criados a partir da Constituição de 1988 e reforçados, anos mais tarde, no Estatuto da Cidade, possibilitando um aumento de poder de grupos sociais excluídos desse processo. Dessa forma, por mais que os agentes responsáveis pela execução das leis caminhem de maneira conservadora, no sentido de

reproduzir uma cidade excludente, os grupos de resistência devem tomar uma posição ativa, de modo a assegurar a luta pela garantia de seus direitos, como lhes é testificada pela legislação urbanística brasileira para assim, se tornarem também protagonistas da produção da cidade.

Considerações Finais

Delimita nos objetivos fundamentais da Constituição a construção de uma sociedade mais justa e redução das desigualdades sociais. As diretrizes deveriam nortear as ações governamentais de maneira a alcançar esta realidade. Todavia como vimos, o direito coletivo tem sido preterido em prol de uma minoria, composta por elites com poder de influência política nas decisões da esfera pública.

A segregação socioespacial é um processo vivenciado no espaço carioca a partir da especulação imobiliária e injusta distribuição dos equipamentos urbanos, cujo principal agente condutor é o Estado. No Morro da Providência, a renovação, modernização e criação de novos equipamentos no espaço em questão irão agregar valor às moradias e acabarão culminando na marginalização da população mais pobre, impotente de arcar com os “benefícios” da urbanização, cujo ônus será ver sua favela e sua identidade anuladas. Os fins turísticos pensados para a comunidade são alguns dos mecanismos capazes de provocar o impacto negativo descrito.

A luta pela manutenção da vida dos atores nestes lugares pode representar um novo momento no processo de produção do espaço urbano ou ao menos um marco de referência para novas lutas sociais, nas quais a valorização das identidades e dos territórios poderá se sobrepôr a necessidade de participar do mercado global a qualquer custo.

Infelizmente, porém, não enxergamos um Estado interessado em favorecer a classe popular. Os planos para habitação de interesse social só são possíveis em locais distantes, devido ao preço dos terrenos. São determinadas, através dos interesses capital privado, as áreas onde os pobres podem morar/pagar: locais periféricos, precários, áreas públicas, de risco ou de interesse ambiental. Tratando a propriedade como mercadoria, reduz-se a atuação do poder público em favor dos excluídos e mina-se a autoridade das normas já estabelecidas capazes de promover a justiça social e garantir uma sociedade menos desigual.

O Estatuto da Cidade pode, portanto, ser uma importante ferramenta na garantia dos direitos dos grupos sociais atingidos pelo processo de reurbanização da Zona Portuária

do Rio de Janeiro. A legislação urbanística e seus consideráveis avanços conquistados nos últimos anos defendem uma cidade justa e que cumpra sua função social. No entanto, é necessário romper com o modelo de desenvolvimento vigente, seguido pelo Estado, para que possamos vislumbrar uma sociedade mais justa e que goze plenamente dos seus direitos assegurados na ordem jurídica brasileira.

Referências Bibliográficas

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana no Rio de Janeiro*. 4ª ed. Rio de Janeiro: IPP, 2006. 156p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Imprensa Nacional, 1989. 292p.

— . Estatuto da Cidade. Lei nº. 10.257, de 10 de junho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, DF, 2001.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO - CDURP. *Estudo de Impacto de Vizinhança do Porto Maravilha*. Rio de Janeiro, 2010. 441 p. Disponível: <www.portomaravilha.com.br/web/esq/estudosImpactoVizinhanca.aspx> [Consulta. 16 mai. 2012].

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (org). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p.3-23.

FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO. *Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações*. 24 de maio de 2011.

MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord). *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 27-43.

RIO DE JANEIRO. Instituto Pereira Passos - IPP. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. *Revista Porto Maravilha*, [Online] n.3, novembro, 2010. Disponível: <www.portomaravilha.com.br/conteudo/revistas/Boletim%20do%20Porto%20web.pdf> [Consulta. 24 mai. 2012].

— . Decreto Municipal nº 26.852 de 8 de agosto de 2006. *Cria e delimita a Área de Especial Interesse da Região Portuária do Rio de Janeiro para fins que indica, declara de utilidade*

pública imóveis, estabelece condições para parceria com o setor privado e autoriza a constituição de Grupo de Trabalho.

— . Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009. *Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências.*

SANTOS, Maurício Campos dos; e ASEVEDO, Marcos de Faria. Relatório sobre as visitas técnicas realizadas nas comunidades do Morro da Providência e da Pedra Lisa nos dias 23/8 e 7/9/2011 e Parecer Técnico sobre os motivos alegados pela Prefeitura do Rio de Janeiro para a remoção de 832 famílias nessas duas comunidades. Rio de Janeiro, 31 de outubro de 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana.* Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997. p. 43-102.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* v.15 n.44. São Paulo. Outubro, 2000.