

**HELENA ROSA DOS SANTOS GALIZA**

## **REABILITAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS SEM GENTRIFICAÇÃO**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Urbanismo.

**Orientador:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lilian Fessler Vaz (PROURB/FAU/UFRJ)

**Co-orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Maria Lais Pereira da Silva (PPGAU/UFF)

**Rio de Janeiro  
2015**

**G161**

Galiza, Helena Rosa dos Santos,  
Reabilitação de áreas centrais sem gentrificação/Helena  
Rosa dos Santos Galiza. – Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2015.  
191f. Il.; 30cm.

Orientador: Lilian Fessler Vaz.  
Tese (Doutorado) – UFRJ/PROURB/Programa de Pós-  
Graduação em Urbanismo, 2015.

Referências bibliográficas: p.165-181.

1. Espaço urbano. 2. Gentrificação. 3. Habitação  
social. 4. Políticas públicas. I. Vaz, Lilian Fessler. II.  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de  
Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação  
em Urbanismo. III. Título.

CDD 711.4

**Helena Rosa dos Santos Galiza**  
**REABILITAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS SEM**  
**GENTRIFICAÇÃO**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Urbanismo.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lilian Fessler Vaz (orientadora)  
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro - PROURB/FAU/UFRJ

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Maria Lais Pereira da Silva (co-orientadora)  
Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo –  
Universidade Federal Fluminense - UFF

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana da Silva Andrade – PROURB/FAU/UFRJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sonia Le Cocq d'Oliveira – PROURB/FAU/UFRJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Corrêa do Lago  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ

---

Prof. Dr. Carlos Bernardo Vainer  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ

Rio de Janeiro 2015

### **Dedicatória:**

Ofereço esta pesquisa aos moradores de comunidades removidas ou ameaçadas de remoção que, nos últimos anos, compartilharam comigo o seu sofrimento. Em especial, a população da Vila Autódromo e da Zona Portuária carioca, estes representados por Graça (Rua do Livramento) e Roberto, Alessandra, Márcia e D. Francisca, moradores do Morro da Providência.

### **Homenagem**

Ao olhar para o passado, homenageio meu pai, Ribamar da Nóbrega Galiza (*in memoriam*), que me ensinou a amar os livros e a sonhar com os ideais socialistas.

Ao olhar o futuro, a homenagem encantada para os meus queridos netos - Bernardo, Letícia e Carolina -, com a esperança de estar contribuindo para a construção de um mundo melhor, com menos desigualdades sociais.

## **Agradecimentos**

Nestes tempos de finalização deste trabalho, percebo a importância que o doutorado representou na minha vida. Além de realizar um sonho dos meus vinte anos, até então frustrado, de estudar na Universidade Federal do Rio de Janeiro, a pesquisa proporcionou, ao longo dos últimos anos, um desenvolvimento interior de abrangência intelectual, mas, também sentimentos outros, que repercutiram em mais confiança e crescimento emocional, psicológico, de ativista social, de abertura para o mundo. Como contraponto a isso, aumentou a minha crença no quanto mais estudo, menos sei.

Muitas pessoas participaram e me apoiaram essa caminhada, um período difícil na minha vida pessoal. Sinto gratidão a todas, incluindo aquelas que, por um lapso injusto, não estão aqui relacionadas.

Primeiramente, destaco as minhas professoras e orientadoras, Lilian Fessler Vaz e Maria Lais Pereira da Silva, amigas queridas, que suportaram heroicamente as minhas inseguranças, sinalizando caminhos, esclarecendo dúvidas e apaziguando os meus receios de exposição deste trabalho.

Aos professores, colegas e funcionários do PROURB, agradeço o apoio e as ricas trocas sobre a minha pesquisa, em especial as professoras Luciana Andrade e Sonia LeCocq d'Oliveira.

Ao professor Carlos Bernardo Vainer, o meu agradecimento especial pelas oportunidades que me ofereceu, de cursar disciplinas no IPPUR, de coordenar uma oficina do GPDES, abrir o meu mundo para as ricas experiências do Canadá e de participar das ricas discussões promovidas pelo Laboratório ETTERN, para cujos colegas estendo a minha gratidão.

À professora Luciana Corrêa do Lago, do IPPUR, que generosamente ofereceu os contatos que facilitaram a minha pesquisa no Uruguai.

Aos meus entrevistados do Canadá, da Comunidade Milton Parc de Montreal, o gerente Pierre Duclos e o ativista Dimitri Roussopoulos, pelas informações que ampliaram o meu conhecimento.

Ao meus entrevistados do Uruguai, o admirável Benjamin Nahoum e o meu amigo arquiteto Raúl Valles, pela generosa atenção e as valiosas informações sobre as cooperativas de autogestão de seu país.

Aos meus entrevistados brasileiros, Rodrigo COELHO (Caixa Econômica Federal) e Alberto Gomes Silva (CDURP), agradeço a gentileza de dedicarem o seu tempo para responder às minhas questões.

Ofereço o meu agradecimento às pessoas do Canadá que me receberam e apoiaram a minha permanência em Montreal. Ao meu professor da Universidade de Montreal (UdM), Jacques Fizette; aos amigos e amigas, Marianne Carle-Marsan, Mathieu Labrie, Jim Freeman, Sylvain Gauthieu e muitos outros que lembro com apreço. Agradeço à professora e amiga Anne-Marie Broudehous, pela amizade que se consolidou; e, em especial, ao querido Alain Caron, pelo acolhimento fraternal, a sua generosidade em hospedar-me na sua casa e por todas as informações que me forneceu sobre a cidade e as cooperativas de autogestão do Canadá.

Levo o meu agradecimento para o outro lado do Atlântico, ao professor John Horne, com admiração e amizade e por enriquecer o meu conhecimento; e aos amigos Melissa Fernandez e Isaac Marrero-Guillamón, pelo acolhimento e as trocas.

Agradeço aos defensores do bem, do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, na pessoa da defensora Maria Lúcia de Pontes, que me ensinou que vale a pena a luta pela moradia e pela justiça social.

Agradeço aos amigos e amigas que conheci ou estreitei a amizade ao longo desses anos, por tudo que me ofereceram, sentimentos que ultrapassaram as conversas intelectuais - Júlia Andrade, Nelma Gusmão de Oliveira, Camilla Lobino, Tâmia Magalhães e muitos outros. Um agradecimento especial ao amigo João Monteiro, pelas ricas trocas de ideias e por ter gentilmente traduzido partes desta tese.

E, finalmente, agradeço à querida família: minha filha Ana Rita, meu genro Sérgio, minha irmã Lúcia, minha sobrinha Luciana e a minha prima Flávia, pelo apoio carinhoso que recebi durante a realização desta pesquisa.

## RESUMO

GALIZA, Helena Rosa dos Santos. **Reabilitação de áreas centrais sem gentrificação**. Rio de Janeiro, 2015. Tese (Doutorado em Urbanismo)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

A reabilitação de áreas centrais transformou-se em uma estratégia de desenvolvimento urbano que conduz ao aprofundamento das desigualdades sociais e espaciais, ao associar política pública e capital imobiliário, utilizando o discurso oficial de agir para o bem de todos enquanto pratica o poder em nome de seu próprio interesse de classe, evidenciando assim o pensamento de Harvey a respeito da negação da existência de um Estado neutro e a visão de Poulantzas sobre o Estado ser o lugar da organização estratégica da classe dominante em relação às classes dominadas. No Brasil, onde a injustiça social está entre as maiores do mundo, projetos de reabilitação urbana que incentivam a moradia popular podem estimular a diversidade e a ascensão socioeconômica das famílias pobres, por serem locais onde se concentram muitos imóveis subutilizados com potencial residencial e boas oportunidades de trabalho e emprego. O projeto Porto Maravilha, uma Operação Urbana Consorciada situada na Zona Portuária do Rio de Janeiro, coordenada pela Prefeitura e viabilizada pelo governo federal, através da disponibilização de imóveis públicos e recursos financeiros do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), tem o foco na valorização imobiliária e recebe denúncias por violar os direitos humanos e a remoção de moradores antigos. Representa um modelo de política pública que ignora possíveis mecanismos de defesa contra processos de gentrificação, em contraste às soluções usadas nas cooperativas habitacionais de autogestão de países como Uruguai e Canadá. É objetivo geral da pesquisa, analisar políticas públicas de habitação de interesse social utilizadas na reabilitação de áreas centrais, indicando possíveis caminhos e instrumentos de planejamento urbano que contribuem para a redução das desigualdades sociais, econômicas e espaciais.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Reabilitação de Centros; Habitação Social; Gentrificação; Cooperativas Habitacionais

## ABSTRACT

GALIZA, Helena Rosa dos Santos. **Reabilitação de áreas centrais sem gentrificação**. Rio de Janeiro, 2015. Tese (Doutorado em Urbanismo)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

Regeneration of core areas, which has become an urban development strategy, leads to worsening social and spatial inequalities by associating public policy with real estate capital. The accompanying official discourse of acting for the good of all masks power deployed on behalf of specific class interests. That situation confirms Harvey's thinking towards denying the existence of a neutral State, and Poulantzas' view of the State as the locus for strategic organisation by the dominant class in relation to the dominated classes. In Brazil, where social injustice is among the most extreme in the world, urban rehabilitation projects offering incentives for low-income housing can encourage diversity and socioeconomic improvement for poor families, by virtue of their targeting locations with high concentrations of underutilized land and buildings with residential potential and good work and employment opportunities. The *Porto Maravilha* project is a 'Consortial Urban Operation' (*Operação Urbana Consorciada*) in the docklands area of Rio de Janeiro, coordinated by the city government with federal government support in the form of public real estate and funding from the Employee Severance Guarantee Fund (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS). Nonetheless, it focusses on enhancing real estate values and is drawing complaints for its human rights violations and evictions of longstanding residents. It represents a model of public policy that ignores possible mechanisms for defending against gentrification processes, in contrast to the self-managed housing cooperatives in place in countries such as Uruguay and Canada. The overall goal of the study was to examine social-interest housing policies applied in the regeneration of core areas, to indicate possible urban planning pathways and instruments that can contribute to reducing social, economic and spatial inequalities.

Keywords: public policies; urban core regeneration; social housing; housing cooperatives; gentrification

## Lista de Ilustrações

### FOTOS:

#### **Cooperativas habitacionais do Canadá**

Fig.1 a 4 – Diferentes móveis da Comunidade Milton Parc 74

#### **Cooperativas habitacionais no Uruguai**

Fig.5 a 8 - Imóveis localizados no centro histórico de Montevideo 75

#### **Zona Portuária do Rio de Janeiro**

Fig. 10 – Foto antiga da Zona Portuária 138

#### **Zona Portuária do Rio de Janeiro:**

Fig. 11 a 15 - Intervenções Projeto Porto Maravilha 138

Fig. 16 e 17 - Intervenções Projeto Porto Maravilha 139

Fig.18 a 20 – Morro da Providência 139

Fig.21 e 22 – Morro da Providência 140

Fig. 23 e 24 – Morro da Providência, região do Oratório 140

Fig. 25 a 27 – Morro da Providência, região do Oratório 141

Fig. 28 a 33 - Ocupações da Rua do Livramento 142

### MAPAS:

Mapas 1 - Mapas do Rio de Janeiro 136

Mapa 2 e 3 - Zona Portuária do Rio de Janeiro – Porto Maravilha 137

## Lista de siglas e abreviaturas

AEIU	Área de Especial Interesse Urbanístico
ADEMI	Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDURP	Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional Construtivo
CGU	Controladoria Geral da União
COI	Comitê Olímpico Internacional
CORECON	Conselho Regional de Economia
CS	Crédito Solidário
CVM	Comissão de Valores Imobiliários
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DHESC	Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
ETTERN	Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FIPM	Fundo Imobiliário do Porto Maravilha
FIRP	Fundo Imobiliário da Região do Porto
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUCVAM	Cooperativas de Viviendas por Ayúda Mutua
GeoRio	Fundação Instituto Geotécnica
GIDUR	Gerência de Desenvolvimento Urbano
GPDES	Curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPP	Instituto Pereira Passos
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MCMVE	Minha Casa, Minha Vida Entidades
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NUTH	Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho

ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria-Público-Privada
PRI	Perímetro de Reabilitação Integrado
PRSH	Programa de Revitalização de Sítios Históricos
PT	Partido dos Trabalhadores
SEH	Secretaria de Estado da Habitação
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
Sinduscon	Sindicato da Indústria da Construção Civil
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
VITER	Vice-Presidência de Gestão de Ativos de Terceiros

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	13
<b>1 BRASIL: DESIGUALDADE SOCIAL E SEGREGAÇÃO ESPACIAL</b>	22
1.1 O reflexo na política pública urbana e habitacional	23
1.2 O papel do Estado na redução da desigualdade sócioespacial	28
1.3 Gentrificação: o que dizem os teóricos	34
<b>2 REABILITAÇÃO URBANA E COOPERATIVAS HABITACIONAIS</b>	44
2.1 Política federal de reabilitação de áreas centrais	44
2.1.1 O componente habitacional na reabilitação de áreas centrais	47
2.1.1.1 Muito além do sonho da casa própria	50
2.2 Cooperativas e Autogestão Habitacional	52
2.2.1 Cooperativas habitacionais no Brasil	54
2.2.2 Cooperativas habitacionais no Canadá	58
2.2.2.2 A Comunidade Milton Parc	62
2.2.3 Cooperativas habitacionais no Uruguai	65
2.3 Considerações Parciais	71
<b>3 ESTUDO DE CASO: O PROJETO PORTO MARAVILHA DO RIO DE JANEIRO</b>	76
3.1 Zona Portuária: contexto histórico e urbanístico	76
3.2 O Projeto Porto Maravilha	87
3.2.1 Características da Operação	89
3.2.2 Instituições e instrumentos	99
3.2.2.1 Sobre o FGTS	99
3.2.2.2 Sobre a CAIXA	104
3.2.2.3 Sobre os CEPAC	107
3.2.3 A questão habitacional no Porto	112
3.3 Conflitos e Remoções: Morro da Providência e Ocupações	115
3.3.1 O Programa Morar Carioca no Morro da Providência	115
3.3.2 O Programa Novas Alternativas na Rua do Livramento	126
3.4 Considerações Parciais	130
<b>4 REABILITAÇÃO SEM GENTRIFICAÇÃO: UTOPIA OU REALIDADE?</b>	143
4.1 Instrumentos de Defesa Contra a Gentrificação	145
4.1.1 A locação social	146
4.1.2 As cooperativas de autogestão e a propriedade coletiva	146
4.1.3 Outros instrumentos	147
4.2 Operações Urbanas Consorciadas: normas recentes	147
4.2.1 O enquadramento da OUCdo Porto do Rio no normativo recente	154
4.3 Considerações Parciais	156

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	160
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	165
<b>ANEXO</b>	182

## INTRODUÇÃO

A formulação e implementação de políticas públicas de habitação social que garantem a permanência de moradores antigos nas áreas centrais das cidades representa um forte desafio. Faz parte dos meus ideais e da minha prática há muito tempo, incluindo os longos anos em que trabalhei no governo federal<sup>1</sup>, está na minha atuação como ativista social e nos meus estudos acadêmicos. Na dissertação de mestrado (GALIZA, 2008)<sup>2</sup>, abordei superficialmente as cooperativas de autogestão habitacional, observando que estas poderiam ser um dos raros mecanismos de defesa contra as leis de mercado. Desde então, embora sempre com a ideia das cooperativas presente, estendi minhas observações também na direção dos possíveis instrumentos de acesso à moradia, que funcionassem como barreiras à gentrificação, um dos principais processos de consolidação de um quadro de desigualdade urbana e de na segregação sócio espacial.

O projeto de tese que apresentei à seleção do doutorado, em 2009, tinha como título “Locação Social e Centralidades” e seguia a linha de pesquisar a locação como instrumento de defesa contra os processos de gentrificação, decorrentes da valorização imobiliária que atua como reforço à exclusão social, frequente em intervenções urbanas de reabilitação de áreas centrais consolidadas. Movia-me o interesse nas políticas de financiamento público em que o acesso à moradia não se faz unicamente através da modalidade aquisição da casa própria, como ocorre no Brasil.

Ao buscar outras formas de política urbana que focassem na redução da desigualdade social e espacial, aprofundi a pesquisa e ampliei essa visão inicial, em especial quando conheci as experiências das cooperativas habitacionais de autogestão de Montreal. Durante o segundo semestre de 2011, uma bolsa de estudo do governo canadense permitiu-me viver em Montreal por quatro meses, onde conheci o caso da Comunidade Milton Parc, uma cooperativa habitacional formada

---

<sup>1</sup> Trabalho exercido desde 1975, inicialmente como estagiária e, depois, arquiteta do Banco Nacional da Habitação (BNH). Após a extinção do banco, na Caixa Econômica Federal (CAIXA) até a aposentadoria em 2008. No Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), de 1986 a 1989.

<sup>2</sup> Galiza, Helena Rosa dos Santos. Política urbana federal de reabilitação de centros antigos: debates e diretrizes sobre habitação e inclusão social. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/ Universidade Federal Fluminense (PPGAU/ UFF). Niterói, 2008.

há mais de trinta anos, considerada referência na América do Norte. A leitura de trabalhos acadêmicos sobre essa experiência, enriquecida com as entrevistas realizadas com lideranças e administradores da Comunidade, levaram-me a entender que algumas práticas relacionadas à resistência contra a exclusão social apresentavam eficiência nesse sentido, caracterizadas principalmente nos dois pontos a seguir.

Primeiro, o fato de o sistema de acesso usado nas cooperativas, baseado na propriedade coletiva dos imóveis, ter sido fundamental para barrar o processo de valorização e especulação imobiliária, comum na vizinhança daquela Comunidade. O segundo ponto foi a constatação que a locação social pode ser, na verdade, uma peça a mais de um sistema de luta contra a gentrificação. No caso da experiência de Milton Parc, o aluguel social existe para os cooperativados que, mesmo sendo proprietários coletivos dos imóveis, pagam uma taxa mensal pelas suas casas, correspondentes a valores efetivamente abaixo do mercado de locação de imóveis, situados nos arredores daquela parte central de Montreal.

Distante do meu país, as questões surgiram e deram base às reflexões aqui apresentadas. Seria possível tomar esse caso como inspiração para uma política pública de habitação de interesse social (HIS) no Brasil? Diante das desigualdades sociais e espaciais, qual o papel do Estado brasileiro ao patrocinar projetos de reabilitação de áreas centrais consolidadas, que têm a valorização imobiliária como decorrência e, em muitos casos, como premissa? Como ocorre um processo de gentrificação? As experiências de cooperativas de autogestão poderiam ser adotadas como mecanismo de defesa contra a gentrificação? Quais os impeditivos de utilizar essa forma de organização na política federal de habitação social do nosso país?

Seguindo essas questões, a locação social, anteriormente estudada como um instrumento de certa forma isolado, assumiu um papel importante num sistema maior, nucleado em torno da problemática sobre a existência (ou não) de mecanismos de defesa eficientes contra os processos de exclusão social e gentrificação. A sustentação das reflexões acima, apoiadas nas experiências estudadas bem como na minha prática, mostrou a importância do significado da ação social coletiva, e sua inserção na política pública como fator “garantidor” do direcionamento desta política para a redução do quadro de desigualdade sócio espacial. Este quadro, por sua vez, embora geral para o urbano, tem aspectos

especiais ao se tratar das áreas centrais, uma vez que nestas, na atualidade, parecem estar mais exacerbadas e visíveis as questões relativas à gentrificação.

Com estas reflexões construí uma hipótese inicial, que se constituiu no eixo central da pesquisa, orientou seus objetivos e a prática metodológica adotada.

A hipótese formulada partiu do princípio que organizações como as cooperativas habitacionais de autogestão, cuja base está na propriedade coletiva e, no plano da ação coletiva representam a união e a força da luta dos movimentos sociais, são elementos essenciais em políticas públicas que buscam promover a redução das desigualdades sociais, em especial quando priorizam as áreas centrais das cidades.

Como objetivo geral, este trabalho se propõe a analisar políticas públicas de habitação de interesse social utilizadas na reabilitação de áreas centrais, indicando caminhos e instrumentos de planejamento que poderiam ser estratégicos na redução das desigualdades sociais, econômicas e espaciais.

Tendo clara essa linha de trabalho, senti necessidade de realizar outra pesquisa internacional de cooperativas de autogestão, cuja realidade estivesse mais próxima da nossa. Embora conhecendo as diferenças de contexto, história, dimensão do país e de população, o Uruguai foi o país escolhido, em 2012. A política pública de habitação social desse país, reconhecida internacionalmente, estimula e financia projetos de cooperativas habitacionais de autogestão desde 1968, usando mecanismos de defesa semelhantes aos encontrados em Montreal. Em especial, a propriedade coletiva dos imóveis e a contribuição de pagamento mensal dos cooperativados, por valores compatíveis com os rendimentos das famílias. Apesar do evidente processo de valorização imobiliária nas vizinhanças do centro antigo de Montevideo, a política do Estado utiliza um sistema onde a inclusão socioespacial na cidade tem um papel relevante e primordial na redução das desigualdades. No centro histórico de Montevideo pude visitar prédios, verdadeiros patrimônios culturais, onde os moradores antigos permanecem residindo após as obras de reciclagem, apesar da valorização que ocorre no imóvel e no seu entorno. Além da questão referente à solução residencial, foi possível perceber a importância do papel das cooperativas como fator de mobilização, organização e luta dos movimentos sociais uruguaios, constituindo uma contribuição efetiva de força e união nas suas reivindicações.

Ao retornar do Canadá, e após a experiência no Uruguai, constatei que a

problemática urbana e habitacional no Brasil, em especial no Rio de Janeiro, havia se agravado. A remoção de milhares de famílias de suas casas (ou ameaças de) intensificou-se em diversas partes da cidade, justificadas pelos grandes projetos urbanos exigidos para a realização dos megaeventos esportivos da cidade<sup>3</sup>, coordenados pela Prefeitura do Rio. Vigoravam (e ainda vigoram) as leis da “cidade de exceção e a democracia direta do capital (que) se transformam em modelo” (Vainer, 2011, p.2). Tendo definido como recorte espacial a área central do Rio de Janeiro, em função das questões e da hipótese da pesquisa, como já indicado, passei a acompanhar mais de perto os problemas de moradores expulsos (ou ameaçados) da Rua do Livramento e do Morro da Providência, áreas localizadas na zona portuária da cidade, dentro do perímetro do projeto Porto Maravilha. A partir dessa prática, defini esse como estudo de caso da minha tese e aprofundi a pesquisa, buscando conhecer a proposta e os objetivos do projeto. Ao mesmo tempo, ampliei o meu interesse sobre a situação socioeconômica e habitacional dos residentes antigos da área, os seus receios e suas lutas em torno do direito a continuar vivendo no local.

O projeto Porto Maravilha<sup>4</sup> é reconhecido na imprensa carioca e nacional como a maior Operação Urbana Consorciada (OUC) e a maior Parceria-Público-Privada (PPP) do país. Participar de muitas reuniões a favor e contra o projeto, entrevistar moradores, representantes de instituições municipais e federais, defensores públicos, profissionais responsáveis pelo projeto, além de outros sujeitos, trouxe mais vivamente as questões decorrentes do fato de o projeto ter sido concebido dando prioridade à busca pela máxima valorização imobiliária da região. Segundo as pesquisas desenvolvidas e o que se depreendeu da mídia, ao lançar o projeto (em 2009) o poder público ignorou a cidade e seus cidadãos, em particular os moradores das áreas desfavorecidas. Naquele momento, a prefeitura aprovou uma legislação que suprimiu propositadamente o uso residencial na região do projeto e concedeu incentivos e benefícios fiscais unicamente para empreendimentos de uso comercial ou corporativo.

Tal postura começou a mudar apenas cinco anos depois do lançamento do projeto, com a aprovação da Lei Nº 5780 (de 22 de julho de 2014) que estendeu

---

<sup>3</sup> Copa Mundial de Futebol (2014) e os Jogos Olímpicos (2016)

<sup>4</sup> As informações aqui constantes sobre o projeto Porto Maravilha estão detalhadas e referenciadas no Capítulo 3.

estímulos fiscais também para a produção habitacional nas Áreas de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto Maravilha. Ainda assim, apesar de propagar o discurso da diversidade socioeconômica, o projeto não fez, nesse momento, menção à construção de habitação de interesse social (HIS) em quantidade suficiente para promover o *mix* populacional pretendido enunciado no discurso oficial. Em consequência, há registro dos muitos problemas sociais causados pela remoção (ou ameaça) de moradores antigos, casos de reassentamentos em locais distantes e de inquilinos que não suportaram mais pagar a alta crescente dos valores dos aluguéis na região. Para completar o quadro de segregação socioespacial, os novos e poucos empreendimentos imobiliários residenciais anunciados pela imprensa destinam-se a famílias de padrão socioeconômico mais alto<sup>5</sup>.

É possível registrar que o projeto Porto Maravilha representa o oposto do que propunha o Ministério das Cidades (MCidades) para um programa de reabilitação urbana, em 2003, cujo discurso baseava-se no aproveitamento do acervo imobiliário disponível em áreas centrais de várias cidades brasileiras para suprir parte do déficit habitacional. Naquela época, foram retomadas ideias (anos 1980) do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), que haviam sido antes resgatadas pela Caixa Econômica Federal (Caixa), no início dos anos 2000. As justificativas dessas proposições realçavam para o paradoxo existente entre o déficit de moradia e a grande quantidade de imóveis vagos do país. De acordo com o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esse número era superior a 6 milhões de unidades<sup>6</sup>. Embora até hoje não exista uma informação certa sobre a localização desses imóveis<sup>7</sup>, é fácil encontrar muitos desses em um simples passeio a pé por centros antigos de muitas cidades brasileiras. A análise da política pública federal de reabilitação de áreas centrais (GALIZA, 2008), mostrou que os vinte anos de discurso das instituições federais não se transformaram numa prática porque,

---

<sup>5</sup> Como será visto no Capítulo 3, a determinação da inclusão efetiva de habitação de interesse social (HIS) passou a ocorrer apenas em dezembro de 2014, quando o Ministério das Cidades lançou a Instrução Normativa Nº 33/2014, que incluiu a determinação de a Prefeitura do Rio de Janeiro realizar um plano de HIS. Tal regulamentação foi mencionada em uma auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), cujos recursos financeiros viabilizam as obras e ações do projeto Porto Maravilha.

<sup>6</sup> Déficit habitacional do país: 7,2 milhões de moradias (Fundação João Pinheiro, 2005) e domicílios urbanos vagos: 4.580.147 milhões (Censo IBGE, 2000). Dados atualizados do Censo IBGE 2010: déficit habitacional: 6,490 milhões de moradias e 6,052 milhões de domicílios vagos (Fundação João Pinheiro, <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>, acesso em 15/0/2014.

<sup>7</sup> Na época em que o Ministério das Cidades estudava o seu programa de reabilitação, tentou (sem êxito) com o IBGE que esses números fossem melhor qualificados e identificados espacialmente.

entre outras razões, não houve uma “vontade” efetiva em disponibilizar recursos financeiros para viabilizar tais proposições.

Como técnica das instituições citadas, participei das três tentativas frustradas de formulação de um programa federal de reabilitação de áreas centrais do país. De certa forma, isso me credencia para reconhecer na Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro (nome oficial do projeto Porto Maravilha) o que seria a prática daquele discurso de política pública nacional, não realizada pelo governo em 2003, só que agora revestida com nova roupagem, de compromissos articulados principalmente aos grandes interesses imobiliários. A “vontade” do governo federal ficou claramente expressada no aporte de recursos do FGTS e na disponibilização dos imóveis públicos de organismos federais onde serão construídos grandes, imponentes e caros empreendimentos imobiliários da região.

### **Considerações sobre a Metodologia**

Os objetivos e hipóteses iniciais da pesquisa desdobraram-se em duas dimensões: 1) da análise das políticas de reabilitação efetivamente implementadas nas áreas centrais tendo como caso estudado o projeto Porto Maravilha; 2) das possibilidades de outros caminhos para as políticas de reabilitação e políticas urbanas em geral, no sentido de reduzir o quadro de desigualdade sócio espacial, em especial aquele surgido do processo de gentrificação. Neste sentido, o desenho da metodologia teve como fonte as minhas experiências e os estudos desenvolvidos na cidade do Rio de Janeiro para dar conta da primeira dimensão, como também se utilizou, para considerar a segunda dimensão, a observação “*in loco*” de duas experiências internacionais de efetivação de políticas de reabilitação.

Na primeira abordagem - a análise do Projeto “Porto Maravilha”- há de se notar que o direcionamento da pesquisa voltou-se para aspectos ainda pouco desvendados, apesar das várias pesquisas realizadas (e em realização) sobre o projeto e o Porto. Busquei “os bastidores” para revelar os mecanismos através dos quais estão sendo realmente implementadas as políticas, e de como estas se refletem na ação sobre os grupos sociais e suas pautas de reivindicações. Neste sentido, foi dada uma ênfase especial aos processos de operacionalização e os mecanismos do FGTS, a legislação federal - como está sendo interpretada e efetivada - e o campo da concessão dos terrenos públicos federais.

Na segunda abordagem, as observações sobre as experiências internacionais e algumas tentativas nacionais foram desenvolvidas com a intenção de avaliar as possibilidades de sua implementação em contextos diversos. Obviamente, nesta dimensão, o exercício reflexivo volta-se mais para um leque de possibilidades e avança em algumas linhas que deverão ser aprofundadas talvez em momentos posteriores.

Os procedimentos metodológicos, sintetizados a seguir, enfatizam as fontes e os instrumentos que fundamentaram a pesquisa.

A metodologia adotada teve como referência as seguintes fontes:

- a) A pesquisa bibliográfica documental que envolveu estudos, livros, dissertações de mestrado e teses de doutorado, documentos e relatórios de instituições do governo federal, pesquisados em bibliotecas, livrarias, Internet e jornais, além das muitas orientações, reflexões e anotações de sala de aula, com professores e colegas dos cursos;
- b) Minha experiência profissional vivenciada no BNH, no Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e na Caixa Econômica Federal (até aposentar-me em 2008), onde participei de muitos trabalhos técnicos sobre o tema da tese, com amplo acesso a documentos internos;
- c) Esse vínculo profissional contribuiu para facilitar a consulta e o estudo da documentação, em especial: da Caixa Econômica Federal (entendimento sobre o seu papel e suas normas); do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (operacionalização, mecanismos); da legislação federal (documentos e concessão de terrenos públicos);
- d) O trabalho voluntário de assistência técnica ao Projeto Moradia Digna nas Áreas Centrais, que participei por dez anos com outros profissionais, numa experiência direta de construção de um projeto de habitação social com e para moradores da Ocupação Regente Feijó, no Centro do Rio de Janeiro. Seus dados concretos fundamentaram parte importante da minha análise na questão habitacional e de inclusão social, considerando as dificuldades em viabilizar a reforma de um imóvel público ocupado e a permanência dos seus moradores de baixa renda, aliada à busca de promover, ao mesmo tempo, a ascensão sócio-econômico-cultural dessas famílias;

e) O contato com as experiências internacionais de cooperativas habitacionais da Comunidade Milton Parc (Montreal/ Canadá) e das cooperativas habitacionais de Montevideo/ Uruguai;

f) As experiências de campo na área do Porto Maravilha, destacadas em dois momentos e duas etapas:

f.1) Observação na Rua do Livramento: atualização dos dados de pesquisa anterior (Zepeda, 2007), com observação direta (imóveis vagos e em ruínas) / fotos e questionário com treze famílias remanescentes - base para as questões /debate sobre gentrificação na área e a pesquisa posterior

f.2) Observação no Morro da Providência: escolha em função de prática social e política na área, campo para novas questões sobre o projeto Porto Maravilha: a aplicação de 23 questionários socioeconômicos, em uma área específica (entorno do Oratório), desenvolvidos com estudantes da Oficina Morro da Providência: Habitação e Patrimônio<sup>8</sup>; ampliação de contatos e seleção dos principais informantes; e a observação através de participação em audiências públicas e reuniões com moradores na Defensoria Pública e na Prefeitura;

f.3) Cinco entrevistas semi-estruturadas, com representantes das instituições envolvidas com o Projeto Porto Maravilha, como a Caixa, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp), o escritório responsável pelo projeto Morar Carioca, a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e o Instituto Rio-Patrimônio da Humanidade.

O trabalho é apresentado seguindo a seguinte estrutura:

No Capítulo 1, usando como base numa revisão teórica, são discutidos conceitos e teorias, focando na desigualdade social do Brasil e seu reflexo no espaço urbano e, em especial no significado do processo de gentrificação e seus efeitos nas cidades, em especial nas áreas centrais. É analisada a inserção do Estado neste processo tendo como pano de fundo o quadro mais geral da segregação sócio espacial e a ação pública governamental, direcionada especificamente para o componente habitacional. Os fundamentos teóricos da gentrificação são aqui apresentados para justificar a importância do papel do poder público na modelagem de políticas que contribuem para a redução das

---

<sup>8</sup> Do Curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES), do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)/ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

desigualdades sociais e econômicas.

No Capítulo 2, uma vez já definido o recorte espacial nas áreas centrais das cidade, este capítulo aborda o contexto histórico das políticas e programas lançados (e frustrados) durante quase trinta anos pelo governo federal, caracterizando a falta de vontade efetiva de atuar na reabilitação de centros, como forma de inclusão social da população desfavorecida. Completa-se o capítulo com a reflexão sobre as formas de organização em cooperativas habitacionais de autogestão e a importância de instrumentos como a propriedade coletiva na defesa de processos contra a gentrificação, tendo como exemplo as referências internacionais canadenses e uruguaias.

O Capítulo 3 trata do estudo de caso do Projeto Porto Maravilha, na Zona Portuária e área central do Rio de Janeiro, onde se demonstram os dados de comprovação empírica da tese, em dois aspectos: o primeiro, desvendando os mecanismos do Projeto e assim tornando mais claras as suas intenções e possíveis efeitos; o segundo aspecto toma como eixo os grupos sociais atingidos (ou ameaçados) pelas remoções nas áreas do Porto, que já sofreram intervenções contundentes como o Morro da Providência e seu entorno.

O Capítulo 4 leva em consideração o quadro teórico e empírico para refletir sobre as possibilidades de pelo menos minorar as contradições decorrentes dos processos descritos. Trazendo também linhas de uma proposta alternativa, é analisada a Instrução Normativa que estabelece as regras para a liberação de recursos financeiros do FGTS em Operações Urbanas Consorciadas, aprovada pelo Ministério das Cidades, que tenta enquadrar a OUC do Porto do Rio, considerado projeto piloto para um novo modelo de política urbana do governo federal em reabilitação de áreas centrais, cujo foco na valorização imobiliária leva, como consequência ao aumento das desigualdades socioespaciais.

As considerações finais buscam indicar possíveis caminhos para a reflexão e a prática do tema.

## CAPÍTULO 1

### 1 BRASIL: DESIGUALDADE SOCIAL E SEGREGAÇÃO ESPACIAL

Em abril de 2014, o Brasil era considerado uma das dez maiores economias do mundo<sup>9</sup> e o país mais rico da América Latina. Mas, em termos de desigualdade social, estava em quarto lugar na região, segundo o Relatório “Estado das Cidades da América Latina e Caribe”<sup>10</sup>, do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), apesar das melhoras dos últimos tempos. O documento esclarece que a desigualdade “é socioeconômica, mas também se expressa no espaço urbano” e “nas cidades se manifesta socialmente e espacialmente, apesar das muitas oportunidades para o desenvolvimento econômico e social que oferece a urbanização”.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) confirma as melhorias ocorridas nos últimos anos no país, mas afirma, no documento “A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda”<sup>11</sup>, que a desigualdade brasileira ainda “está entre as doze mais altas do mundo”. Outro documento, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2014)<sup>12</sup> indica em um ranking de 187 países, que o Brasil ocupa a 79ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), composto pelos itens saúde, educação e renda.

A relação entre os itens saúde e saneamento é amplamente reconhecida. De acordo com o Instituto Trata Brasil<sup>13</sup>, ter saneamento básico é essencial para um país ser chamado de desenvolvido.

Os serviços de água tratada, coleta e tratamento dos esgotos levam à melhoria da qualidade de vidas das pessoas, sobretudo na Saúde Infantil com redução da mortalidade infantil, melhorias na Educação, na expansão do Turismo, na valorização dos Imóveis, na Renda do trabalhador, na Despoluição dos rios e Preservação dos recursos hídricos, etc. (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2014, ver Nota 8)

<sup>9</sup> Relatório “Programa de Comparação Internacional, do Banco Mundial, publicado na imprensa em 30/04/14 (Jornal Valor Econômico: <<http://www.valor.com.br/internacional/3532202/estudo-do-banco-mundial-mostra-brasil-como-7>>, acesso em 21/11/14). Relatório publicado em 20/01/15 do Fundo Monetário Internacional (FMI) reduziu “drasticamente” o crescimento do Produto Interno Bruto do Brasil e também da economia global (Jornal O Globo: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/fmi-reduz-drasticamente-projecao-de-crescimento-do-brasil-para-2015.html>>, acesso em 21/01/2015).

<sup>10</sup> Fonte: <<http://www.onu.org.br/cidades-al-caribe-2012/>>, acesso em 15/09/2014.

<sup>11</sup> Fonte: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf)> acessado em 15/09/2014.

<sup>12</sup> Fonte: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3911>>, acessado em 15/09/2014

<sup>13</sup> O Instituto Trata Brasil é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), “formada por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país”. Fonte: <<http://www.tratabrasil.org.br/>>, acesso em 28/8/14

O saneamento é um dos componentes essenciais do conceito de direito à moradia adequada, assegurado em legislações internacionais e nacionais de proteção, incluindo a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e a Constituição do Brasil (1988). Há uma relação direta de melhoria no IDH de um país quando as políticas habitacionais adotam os padrões de moradia adequados, como bem explica o documento Direito Humano à Moradia e Terra Urbana, da Plataforma Dhesca Brasil (2008)<sup>14</sup>, que destaca algumas características básicas da moradia adequada: é um direito universal, exigível em todos os lugares, não importando o País, o Estado ou a cidade na qual você se encontra, seja na área urbana ou na área rural; é indivisível, tão necessário quanto o direito à vida, à alimentação adequada, à saúde, à educação e ao trabalho, essenciais para o ser humano ter uma vida digna; possui inter-relação com direitos como a segurança, a intimidade, o convívio familiar e a integridade física e psicológica; possui interdependência, por acontecer de maneira conjunta à concretização de outros direitos.

### **1.1 O reflexo na política pública urbana e habitacional**

No Brasil, o direito à moradia adequada ainda está longe de ser estendido a toda a população e de refletir plenamente na redução da desigualdade socioespacial e nas políticas públicas - urbana e habitacional. Pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), encomendada pelo Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação<sup>15</sup> (MCidades/ SNH), mostrou os resultados do Déficit Habitacional no Brasil que, no ano de 2010, apresentava uma carência de 6.940 milhões de habitações, das quais 85% se localizavam em áreas urbanas. Segundo o estudo, a inadequação de coabitação familiar apresentava-se em mais de 70% do déficit habitacional brasileiro e a “maior parte do déficit habitacional do país estava concentrada nos domicílios de baixa renda”, até três salários mínimos. A pesquisa apontou, ainda:

---

<sup>14</sup> Fonte: Coleção Cartilhas de Direitos Humanos - Volume I - Direito Humano à Moradia e Terra Urbana Plataforma Dhesca Brasil Dezembro de 2008. <[www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)>, acesso em 13/5/13

<sup>15</sup> A metodologia considera integrante do déficit habitacional qualquer domicílio que se enquadre em uma das quatro situações: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos); coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de construir um domicílio exclusivo); ônus excessivo de aluguel (superior a 30% da renda familiar) ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório). Fonte: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>>, acesso em 15/8/14

A carência de infraestrutura urbana foi o componente de inadequação que mais afetou os domicílios urbanos brasileiros - no total, 13 milhões de habitações (26,4%) careciam de pelo menos um item de infraestrutura básica: água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/ MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, ver Nota 10)

A mesma pesquisa da FJP/ MCidades mostrou que existe no Brasil um estoque 6.052.161 domicílios vagos, 77% dos quais são localizados nas áreas urbanas<sup>16</sup>. Segundo o conceito utilizado, domicílios vagos são unidades habitacionais que se encontravam efetivamente desocupadas na data de referência do censo. Esses números não incluem os domicílios fechados (domicílios particulares permanentes cujos moradores estavam ausentes no período de coleta do censo), nem os domicílios de uso ocasional (domicílios particulares como casas de campo, de final de semana, férias entre outros).

Sobre esse ponto, o relatório da FJP destaca que, a cada nova pesquisa, são feitos muitos questionamentos sobre a existência de um enorme número de domicílios vagos, razão pela qual consideram que

**Existe no imaginário popular** a crença de que o problema do déficit poderia ser resolvido, ou mesmo amenizado, a partir da ocupação dos domicílios vagos. A equação, no entanto, não é tão simples. Para que qualquer ação nesse sentido pudesse ocorrer, seria necessário caracterizar melhor os domicílios vagos (condições de habitação, preço, localização entre outros), de modo a identificar a parcela que mais provavelmente poderia ser direcionada para suprir parte das carências de habitação da população. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, MINISTÉRIO DAS CIDADES: 2010, p.72-73, ver Nota 14) (Grifo nosso).

Alguns fatos concretos podem ser acrescentados para contestar parte das observações acima. No período inicial do Ministério das Cidades (2003-2004), uma reunião na sede do IBGE<sup>17</sup>, no Rio de Janeiro, solicitada pela então Secretária Nacional de Programas Urbanos Raquel Rolnik, tinha como objetivo do MCidades esclarecer e melhor caracterizar o conceito de “domicílios urbanos vagos”, uma vez que os números interessavam para justificar o aproveitamento desse estoque imobiliário e fundamentar a criação de um programa de reabilitação de áreas

---

<sup>16</sup> Fonte: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação; Fundação João Pinheiro. Relatório sobre Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010. Belo Horizonte, novembro de 2013. Fonte: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>, acesso em 21/01/15

<sup>17</sup> Na época, participei dessa reunião, na condição de técnica da CAIXA.

centrais<sup>18</sup>. Nessa reunião, o MCidades propôs a inserção de novas questões para o próximo censo (que estava em fase de planejamento no IBGE), demanda entretanto não levada adiante pelo Instituto, sob a alegação de pouco tempo para tal inclusão e o alto custo que novas perguntas acarretariam para a realização do Censo.

Quando a pesquisa FJP/ MCidades cita que é produto do “imaginário popular” acreditar que o aproveitamento dos domicílios vagos poderia ser utilizado para resolver ou amenizar o problema do déficit habitacional, a pesquisa da FJP parece ignorar muitos estudos realizados a partir dos anos 1980 pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), pela Caixa Econômica Federal (em 2000) e o pelo próprio Ministério das Cidades (em 2003). Em um trabalho realizado nas áreas centrais de várias cidades brasileiras, denominado “Estudos de Viabilidade de Recuperação de Imóveis para Uso Habitacional”, através de uma Cooperação Técnica firmada entre a Caixa e o Governo Francês e participação de prefeituras locais e universidades, foi identificada uma grande quantidade de imóveis antigos abandonados, subutilizados ou arruinados, passíveis de serem transformados em moradia digna, com a produção de muitas unidades habitacionais.

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que teve ampla participação das cidades e cidadãos de todas as regiões do Brasil, realizado no período 2007-2008 pelo arquiteto e urbanista Nabil Bonduki<sup>19</sup>, a partir de contrato firmado com o Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, também reconheceu e destacou a importância da política nacional de habitação aproveitar o estoque imobiliário subutilizado situado nas áreas centrais. O Plano tinha como objetivo “formular estratégias para equacionar a médio e longo prazo as necessidades habitacionais do Brasil, com vistas à inclusão social com desenvolvimento econômico”. Indicou, entre outras prioridades da política habitacional: identificar terrenos desocupados ou subutilizados inseridos na mancha urbana e, também, os imóveis ociosos, subutilizados e obsoletos; implementar as medidas necessárias para disponibilizar os imóveis da União aptos para a provisão habitacional. Há de se

---

<sup>18</sup> Assunto a ser detalhado no Capítulo 2

<sup>19</sup> Informações apresentadas pelo arquiteto Nabil Bonduki FAU – USP no Seminário Latino-Americano de Vivenda Popular, em 2009, com o título “Balanço das políticas de habitação e solo urbano na América Latina”. Fonte: [https://www.google.com.br/search?q=planhap+bonduki&rlz=1C1EODB\\_enBR509BR510&oq=planhap+bonduki&aqs=chrome..69i57.7376j0j8&sourceid=chrome&es\\_sm=93&ie=UTF-8#q=planhab+bonduki](https://www.google.com.br/search?q=planhap+bonduki&rlz=1C1EODB_enBR509BR510&oq=planhap+bonduki&aqs=chrome..69i57.7376j0j8&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8#q=planhab+bonduki), acesso em 23/01/15

destacar, especialmente, a criação do “subsídio localização” para viabilizar a produção e a reabilitação de habitação de interesse social (HIS) em áreas históricas, centrais e consolidadas.

No município do Rio de Janeiro, o déficit habitacional é de 220 mil unidades, enquanto o número de domicílios vagos no Estado do Rio de Janeiro é de 509.383 unidades, sendo 478.473 situados na área urbana (FJP/ MCidades, 2010). Vários levantamentos acadêmicos e técnicos, realizados em diferentes locais da área central carioca, identificaram grande quantidade de imóveis urbanos vagos ou subutilizados, antigos domicílios unifamiliares (em muitos casos), localizados em bairros consolidados da Região Central<sup>20</sup>, com potencial de serem recuperados e transformados em moradias dignas. Além desses, é grande a quantidade de imóveis institucionais abandonados e sem uso que, embora não façam parte dos dados censitários de domicílios vagos, poderiam ser aproveitados para uso residencial, como será comentado nos capítulos seguintes.

Como exemplos desses levantamentos técnicos, podem ser citados:

- a) Em 2004, uma pesquisa contratada pela Caixa Econômica Federal no espaço físico do projeto Perímetro de Reabilitação Integrado de São Cristóvão (PRI)<sup>21</sup> identificou 167 imóveis subutilizados, vazios ou arruinados, de uso residencial (ou não), com potencial habitacional;
- b) Em 2009, a Prefeitura do Rio de Janeiro, através da Secretaria Municipal de Habitação/ Programa Novas Alternativas<sup>22</sup>, realizou um levantamento em conjunto com o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro (Sinduscon-Rio)<sup>23</sup>, e foram selecionados, só na região do Projeto Porto Maravilha, 486 pequenos imóveis antigos, que poderiam gerar cerca de 9.745 unidades habitacionais;

---

<sup>20</sup> Bairros pertencentes à Região Central do Rio de Janeiro, segundo Área de Planejamento da Prefeitura: Caju, Gamboa, Santo Cristo, Saúde, Centro, Lapa, Catumbi, Cidade Nova, Estácio, Rio Comprido, Benfica, Mangueira, São Cristóvão, Vasco da Gama, Paquetá e Santa Tereza. Fonte: Armazem de Dados <[http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/3370\\_regplanej\\_bairro\\_2014.jpg](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/3370_regplanej_bairro_2014.jpg)>, acesso em 21/01/2015.

<sup>21</sup> Pesquisa Reabilitação do Bairro de São Cristóvão - Levantamento no Espaço Físico, novembro de 2004, coordenada pelo arquiteto Henrique Barandier. Esse levantamento fez parte do trabalho de cooperação técnica entre a Prefeitura do Rio e a Prefeitura de Paris, com a participação da CAIXA e do MCidades.

<sup>22</sup> Programa que trata da recuperação e reaproveitamento de imóveis antigos degradados, localizados em bairros da Região Central do Rio de Janeiro, e será comentado no Capítulo 3.

<sup>23</sup> Fonte: <[http://sinduscon-rio.com.br/SMH\\_INVENTARIOS.asp](http://sinduscon-rio.com.br/SMH_INVENTARIOS.asp)>, acesso em 22/01/15. Não há informação clara sobre a titularidade ou a ocupação (ou não) desses imóveis pesquisados.

c) Em 2007, o Governo do Estado do Rio de Janeiro/ Secretaria de Estado de Habitação (SEH) firmou um convênio com o Ministério das Cidades, que disponibilizou recursos financeiros para a realização de um Plano de Reabilitação e Ocupação de Imóveis vazios e subutilizados<sup>24</sup>, de propriedade estadual, a serem transformados em habitação, sendo selecionados 186 imóveis passíveis de serem recuperados e mais de mil unidades habitacionais produzidas.

d) A União também é proprietária de muitos prédios e terrenos localizados na Região Central carioca e um levantamento patrocinado pela Caixa, em 2006, por solicitação do Ministério das Cidades, identificou cerca de 114 imóveis (ocupados ou não) apenas na zona portuária carioca, pertencentes a instituições diversas, que poderiam ser utilizados na reabilitação do projeto Porto Maravilha (a ser tratado no Capítulo 3).

Todas as pesquisas citadas foram patrocinadas pelo poder público federal e comprovaram a existência de um grande número de imóveis urbanos vagos, situados em áreas centrais consolidadas das cidades brasileiras, destacando sempre a importância e a prioridade desse estoque imobiliário ser recuperado. Dos levantamentos citados, entretanto, poucos foram os imóveis efetivamente recuperados e transformados em unidades habitacionais e moradia digna, como será visto adiante. Como ressalta o próprio Bonduki, o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado pelo governo federal em 2009, como “a” política de HIS “atropelou” o próprio PlanHab, embora tenha sido criado em função da crise econômica mundial que paralisava o mercado imobiliário privado e ameaçava “interromper os investimentos do mercado privado para habitação, (que) havia adquirido grande quantidade de terra”. Nabil Bonduki alertou sobre os “riscos do Programa Minha Casa em termos de política urbana e da desarticulação entre planejamento urbano e habitacional”. (BONDUKI, 2009, ver Nota 18)

Qual deveria então ser o papel do Ministério das Cidades e da CAIXA, representantes do Estado Nacional na questão urbana e habitacional, além e financiadores (direta ou indiretamente) de todas essas pesquisas que evidenciaram o estoque de domicílios urbanos vagos, muitos dos quais localizados em áreas centrais das cidades do país?

<sup>24</sup> Fonte: <<http://www.rj.gov.br/web/seh/exibeconteudo?article-id=929648>>, acesso em 23/03/15; e <[http://www.academia.edu/2301571/T%C3%ADtulo\\_Interfaces\\_entre\\_ensino\\_pesquisa\\_e\\_pr%C3%A1tica\\_profissional\\_o\\_caso\\_do\\_plano\\_de\\_Reabilita%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Im%C3%B3veis\\_na\\_%C3%81rea\\_Central\\_da\\_Cidade\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro](http://www.academia.edu/2301571/T%C3%ADtulo_Interfaces_entre_ensino_pesquisa_e_pr%C3%A1tica_profissional_o_caso_do_plano_de_Reabilita%C3%A7%C3%A3o_de_Im%C3%B3veis_na_%C3%81rea_Central_da_Cidade_do_Rio_de_Janeiro)>, acesso em 24/06/15

## 1.2 O papel do Estado na redução da desigualdade socioespacial

Boaventura de Sousa Santos (2000, p.335) destaca a relevância do papel do Estado ao dizer que “graças à forma cósmica do seu poder (a dominação) e à forma cósmica do seu direito (o direito territorial), tem uma grande capacidade para condicionar as constelações de práticas sociais”. Erminia Maricato (2002) tem o mesmo tipo de posição quando comenta a importância dos governos municipais e estaduais, alertando entretanto que face às circunstâncias limitadoras em assuntos ligados à propriedade e à macroeconomia, a liderança do governo nacional é fundamental.

Carlos Vainer (2011, p.2) observa que o Estado protetor do grande capital faz “contratos em que as cidades se comportam elas mesmas como empresas públicas: são duas empresas fazendo um acordo empresarial em que, normalmente, como acontece com a maioria das parcerias-público-privadas, o custo fica com o público e o lucro com o privado”.

Entendendo a política como um instrumento para alcançar um poder ou um exercício para afirmar o prestígio (do poder pelo poder) e o Estado como a dominação do ser humano por outro ser humano através da violência legítima, destaco dois autores – David Harvey e Nicos Poulantzas - para melhor compreender o papel do Estado na questão urbana.

David Harvey (2006, p.79) utiliza a teoria marxista para afirmar que o Estado sempre foi o agente central do funcionamento da sociedade capitalista, presente desde o início, e que apenas foi mudando a forma e o funcionamento, de acordo com o amadurecimento do sistema. Cita a concepção geral de Marx, que “considera o Estado ‘uma forma independente’, que surge da ‘contradição entre o interesse do indivíduo e o da comunidade”, contradição essa baseada sempre na estrutura social e, em especial, “nas classes já determinadas pela divisão do trabalho [...] e pela qual uma classe domina todas as outras”. Cita Engels para dizer que o Estado é

[...] o produto da sociedade num estágio específico de seu desenvolvimento; é o reconhecimento de que essa sociedade se envolveu numa autocontradição insolúvel, e está rachada em antagonismos irreconciliáveis, incapazes de ser exorcizados. No entanto, para que esses antagonismos não destruam as classes com interesses econômicos conflitantes e a sociedade, um poder, aparentemente situado acima da sociedade, tornou-se necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da ‘ordem’; e esse poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado. (ENGELS, 1941: 155, *apud* HARVEY, 2006, p.80)

Segundo Harvey (2006, p.80), os dois grandes pensadores Marx e Engels (*apud* Harvey, 2006, p.81) identificaram uma contradição adicional decorrente do uso do Estado como instrumento de dominação de classe, que consiste em “exercer seu poder em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para o bem de todos”.

Harvey (2006, p.83), considera que o Estado capitalista se propõe “amparar e aplicar um sistema legal que abrange conceitos de propriedade, indivíduo, igualdade, liberdade e direito, correspondente às relações sociais de troca sob o capitalismo”. O autor observa que a base do poder econômico está no direito de propriedade privada, direito este considerado um privilégio e a base do poder político, por sua vez representada por “uma pessoa, um voto”. Ao considerar o Estado uma entidade abstrata, Harvey (2006, p.89) diz haver um risco de “se situar o Estado como entidade autônoma mística, ignorando as complexidades e as sutilezas do seu envolvimento com outras facetas da sociedade”.

O Estado, como geralmente nos referimos a ele, é uma categoria abstrata, talvez apropriada para se generalizar sobre a coletividade dos processos pelos quais se exerce o poder, e também para ser levada em consideração, coletivamente, na totalidade da formação social. No entanto, o Estado não é uma categoria apropriada para descrever os processos reais pelos quais se exerce o poder. Invocar a categoria “o Estado” como “força em movimento” durante as análises históricas concretas é, em resumo, envolver-se numa mistificação. (HARVEY, 2006, p.91)

David Harvey (2006 p.94) questiona até aonde o sistema capitalista permite que diversos aspectos e instrumentos do poder estatal podem oferecer uma relativa autonomia ao Estado e “até que ponto os funcionários do Estado podem agir como entes totalmente neutros, ou mesmo árbitros auto-suficientes, nos conflitos de classe e intra-classes.” E cita Poulantzas como um pensador que abordou essa questão.

Na visão de Nicos Poulantzas (2000, p.138), é equivocado imaginar a existência de “um corpo de funcionários e de pessoal de estado unitário e cimentado em torno de uma vontade política unívoca”. O que existe, na verdade, são “feudos, clãs, diferentes facções, em suma como uma multidão de micropolíticas diversificadas”, contraditórias entre si. Questiona então por que os funcionários, que não são nem capitalistas nem latifundiários, não operam a favor dos trabalhadores, da revolução? Será que os funcionários defendem seus interesses próprios, uma vez que a sua reprodução depende da base do Estado, no regime capitalista, sem o qual ele não sobrevive, sem um desenvolvimento econômico favorável?

Poulantzas (2000, p.128) entende que o Estado não é o lugar da luta de classes, é o lugar dos interesses econômicos; quando o Estado nega as classes e os dominantes têm seus mecanismos de poder, a classe trabalhadora fica totalmente sem força. Por isso, quanto maior e melhor qualificada a classe social trabalhadora, maior a capacidade de associativismo organizado. Interpreta que, embora o Estado exerça “o papel principal de representante e organizador do interesse político das classes dominantes, as contradições existem em todo o bloco do poder, (que é) composto por várias frações de classe burguesa”.

O Estado constitui portanto a unidade política das classes dominantes: ele instaura essas classes como classes dominantes. Esse papel fundamental de organização não concerne aliás a um único aparelho ou ramo do Estado (os partidos políticos), mas, em diferentes graus e gêneros, ao conjunto de seus aparelhos, inclusive seus aparelhos repressivos por excelência (exército, polícia etc.) que, também eles, desempenham essa função. (POULANTZAS, 2000, p.129)

O mesmo autor (2000, p. 129) comenta que o Estado pode preencher esse papel desde que detenha uma relativa “autonomia” em relação aos componentes desse bloco de poder e de interesses particulares, que mantém uma relação de forças entre si (classes e frações de classe), de poderes alternados.

Ora a classe dominante absorve o Estado esvaziando-o de seu próprio poder (o Estado-Coisa), ora o Estado resiste à classe dominante e lhe retira seu poder em seu próprio benefício (o Estado-Sujeito e árbitro entre as classes sociais, concepção cara à social democracia) [...] O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação). (POULANTZAS, 2000, p.133-134)

Poulantzas (2000, p.135) cita algumas dessas frações do bloco no poder: o Executivo e o parlamento, exército, magistratura, diferentes ministérios, aparelhos regionais, municipais e aparelho central, aparelhos ideológicos (que também se dividem em circuitos, redes, trincheiras e interesses diferentes e divergentes entre si), além dos representantes dos grandes proprietários de terra, do capital não monopolista (como a comercial, industrial ou bancário), do capital monopolista (dominância bancária ou industrial), burguesia internacionalizada ou burguesia interna. A política atual do Estado é a resultante dessas contradições interestatais entre setores e aparelhos de Estado e no seio de cada um deles, caracterizando-se “um trabalho contraditório de decisões, mas também de ‘não decisões’ por parte dos setores e segmentos de Estado”

Em função desses interesses contraditórios, medidas pontuais, conflituais e compensatórias são tomadas para resolver os problemas do momento, caracterizando-se, muitas vezes, como posições incoerentes e caóticas. Poulantzas (2000, p.141) comenta que “a complexidade de articulação dos diversos aparelhos de Estado e de seus setores” se traduz frequentemente em “uma distinção de poder entre poder real e poder formal”. Acrescenta ainda que o “Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas”.

[...] Seria falso – deslize com consequências políticas graves – concluir que a presença das classes populares no Estado significariam que elas aí detenham poder, ou que possam a longo prazo deter, sem transformação radical desse Estado. [...] As classes populares sempre estiveram presentes no Estado, sem que isso tenha modificado jamais alguma coisa no núcleo essencial desse Estado. A ação das massas populares no seio do Estado é a condição necessária para sua transformação, mas não é o bastante. (POULANTZAS, 2000 p.145)

Poulantzas (2000, p.150) comenta que o “Estado é o lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com as classes dominadas” e, apesar de ser “um *lugar* e um *centro* de exercício do poder”, não possui poder próprio. Mas, ainda assim, a ideologia, dominante que o Estado reproduz e repete (como verdade) tenta “constituir o *cimento interno* dos aparelhos de Estado e da unidade de seu pessoal”. É a ideologia de um

[...] Estado neutro, representante da vontade e do interesse gerais, árbitro entre classes em luta: a administração ou a justiça acima das classes, o exército pilar da nação, a polícia garantia da ordem republicana e das liberdades dos cidadãos, a administração motor da eficiência e do bem estar geral. (POULANTZAS, 2000 p.158)

O papel de liderança do governo federal brasileiro nas políticas públicas é reconhecido e justificado pela sua capacidade de criar programas e disponibilizar grandes investimentos financeiros. Nesse sentido, a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal<sup>25</sup>, em 2003, parecia representar uma mudança que levaria para um país menos desigual em todos os aspectos, visto tratar-se de um partido político comprometido com as causas sociais e setores da esquerda. Entretanto, como diz Poulantzas (2000, p.141), no cenário político, “o fato de a esquerda ocupar o governo não significa forçosa nem automaticamente que a esquerda controle realmente os aparelhos, ou mesmo alguns, aparelhos de Estado”.

---

<sup>25</sup> Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (1º mandato: 2003-2006; 2007-2010), sucedido pela presidente Dilma Rousseff (1º mandato: 2011-2014; 2º mandato: 2015- )

De fato, passados doze anos do PT no poder, houve melhoras na desigualdade, como indicam as pesquisas citadas antes, principalmente no que tange aos programas sociais de transferência de renda. No aspecto urbano, entretanto, a liderança do governo federal, que se apóia principalmente na sua capacidade de disponibilizar grandes montantes financeiros, influenciando as políticas urbanas locais, ainda não repercutiu em redução na segregação sócioespacial do país.

Ao criar o Ministério das Cidades, o governo Lula dava indicativos que atuaria a favor da integração das políticas urbana e habitacional, concentrando a gestão das políticas de habitação, regularização fundiária, saneamento e transporte, e que atenderia às antigas reivindicações dos movimentos de luta pela moradia e reforma urbana.

Nessa época, o Ministério das Cidades (2005, p. 12) destacava a importância de a política habitacional seguir determinados aspectos urbanos, que implicassem na contenção da expansão das cidades, no aproveitamento de vazios urbanos e de imóveis vagos localizados em centros consolidados, no repovoamento dessas áreas. Reconhecia que "reabilitar os centros, de acordo com a estratégia de ampliar o espaço de urbanidade para todos, é um desafio de enorme complexidade, pois significa romper o paradigma de que requalificar uma área é sinônimo de excluir qualquer traço da presença dos mais pobres"<sup>26</sup>. Regina Ferreira (2014), na sua tese de doutorado "Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado" faz uma análise do papel do Estado, dos movimentos sociais de luta pela moradia e reforma urbana e, também, da política habitacional do Brasil. Reconhece que

O Estado tem um papel central na produção capitalista da moradia e da cidade: é o responsável pela coordenação dos agentes que atuam na produção habitacional; na regulação do solo urbano e do mercado imobiliário; e na produção e oferta de moradias para a população de menor renda. Até na aparente ausência o Estado tem um papel fundamental na produção do espaço urbano, pois a ausência é uma forma de política. A "não" ação do Estado é também uma expressão da política habitacional. (FERREIRA, 2014, p.60)

Ao frisar que a política habitacional implementada ao longo de décadas no país é um reflexo das relações de classe e forças sociais de determinado momento histórico, Ferreira (2014, p.46) entende que "a intervenção do Estado no Brasil na

---

<sup>26</sup>MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Reabilitação de Centros Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, n. 3, dez. 2005.

‘questão’ da habitação acompanha os diferentes estágios do país na inserção no modo de produção capitalista”. Nesse sentido, baseia-se em Harvey para afirmar que

[...] A política estatal relativa à posse da casa própria pela classe trabalhadora é uma política que atende a dupla função de reprodução da ideologia e de melhoria das condições de vida. Tem, simultaneamente, uma função ideológica - difusão do princípio do direito de propriedade privada - e econômica - possibilitar padrões mínimos de abrigo e abrir um novo mercado para a produção capitalista (FERREIRA, 2014, p.60).

Uma das lideranças do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Guilherme Boulos (2014, p.97), afirma que “da mesma forma que FHC (Fernando Henrique Cardoso)<sup>27</sup> foi o presidente dos banqueiros, Lula foi dos empreiteiros”. Tal observação parece identificar o setor da construção civil como a classe dominante citada por Poulantzas (2000, p.150) que, na sua organização estratégica conseguiu alcançar uma fonte de recursos, como o FGTS aplicado em Operações Urbanas Consorciadas, de uma forma inédita, que tem a garantia de retorno baseada unicamente na valorização imobiliária, que, por sua vez, alimenta especialmente a própria especulação. Seria também a confirmação de Poulantzas sobre o Estado não possuir um poder próprio, embora seja “um *lugar* e um *centro* de exercício do poder”. Enquanto isso, as classes dominadas, representadas pelos movimentos sociais, continuam lutando pela reforma urbana, como será visto adiante.

Mudando o ponto de vista para o planejamento urbano, qual seria o papel do Estado na redução das desigualdades socioespaciais? Entendendo-se a forma urbana como a morfologia do capital (relações sociais capitalistas) na cidade (morfologia social), é possível fazer a leitura da sociedade e, em vários momentos, algumas utopias urbanas foram colocadas em prática (Brasília, por exemplo) com a crença do urbanista em construir uma nova sociedade através da forma da cidade.

Entre as correntes teóricas do planejamento urbano, o planejamento denominado equitativo se apresenta como uma opção justa e possível de ser adotada, pelo fato de eleger a redução das desigualdades sociais como questão central. Essa forma de planejamento reconhece os conflitos existentes na sociedade, onde existem ganhadores e perdedores, mas considera que as perdas se distribuem de forma desequilibrada, concentrando maior peso sobre os mais pobres. Por essa

---

<sup>27</sup> Presidente do Brasil de 1995 a 2002

razão, entende que o planejador deve se posicionar em defesa dos interesses dos excluídos para permitir uma redistribuição de renda e poder.

O planejamento advocatício, que possui também esse caráter distribuidor, tem Paul Davidoff<sup>28</sup> como seu principal idealizador. Em linhas gerais, Davidoff (1965, p.191) propõe que o planejador atue como um advogado que toma partido dos excluídos no processo decisório, que fornece informações sobre as questões de interesse do grupo, além de ser capaz de transformar a fala dos mais pobres em linguagem técnica. Percebe a existência de vários planejamentos, que podem levar a várias soluções e não a apenas um plano correto.

O Urbanismo é uma ciência que nasce na cidade capitalista, uma vez que a cidade é o *locus* preferencial da universalização da troca de mercadorias. Para o geógrafo britânico Neil Smith<sup>29</sup> (2006, p.59), “entre o início dos anos setenta até estes primeiros anos do século XXI, emergiu um novo urbanismo (ou forma urbana), no qual a gentrificação representa uma dimensão central”.

O tema da gentrificação e suas implicações foi abordado por GALIZA (2008), que analisou a política pública modelada pelo governo federal, a partir de 2003, para as áreas centrais das cidades brasileiras. Na atualidade, quando está sendo colocado em prática pelo poder público (federal e municipal), o modelo de reabilitação urbana das Operações Urbanas Consorciadas, representada pelo projeto Porto Maravilha (Capítulo 3), o assunto é novamente retomado, com vistas a tentar responder de forma mais ampliada à pergunta: o que é afinal gentrificação?

### 1.3 Gentrificação: o que dizem os teóricos

O termo gentrificação é um neologismo anglófilo (*gentrification*), criado por Ruth Glass para descrever o processo de substituição de moradores de antigos bairros desvalorizados do centro de Londres por famílias de classe média.

<sup>28</sup> DAVIDOFF, Paul. Advocacy and pluralism in planning. In: Campbell, Scott; Fainstein, Susan. Readings in planning theory. Malden/Mass, Blackwell Publishers, 1996, pp. 305-322. O texto “Advocacy and pluralism in planning”, de 1965, foi a primeira elaboração do autor sobre o planejamento advocatício.

<sup>29</sup> SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global (p. 59-87). In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord). De volta à Cidade – Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. 293p. Smith era geógrafo, escocês e faleceu em 2012.

[...] numerosos bairros operários londrinos foram invadidos pelas classes médias alta e baixa. Locais degradados ou com casinhas modestas, com dois aposentos no térreo e dois em cima, forma retomadas quando os contratos de aluguel expiraram, e se tornaram elegantes residências de alto preço. [...] Esse processo de gentrificação, uma vez começado em um bairro, se estendeu rapidamente até que quase todas as camadas populares que aí moravam originalmente tivessem deixado o lugar e que todas as características sociais tivessem mudado (GLASS, 1964: XVIII *apud* SMITH, 2006, p.60)

Para Neil Smith (2006, p.61), enquanto na visão de Ruth Glass a gentrificação “era uma curiosidade marginal do mercado residencial (...), um esporte urbano pitoresco de iniciativa de classes média ‘evoluídas’, que não tinham receio de ‘encostar’ nas massas populares no final do século XX”, trinta anos depois, as políticas urbanas britânicas (1999) tinham (e têm), como solução para a decadência dos centros urbanos londrinos, intervenções em que “os agentes do renascimento urbano estão ligados ao Estado e às empresas, ou participam de uma parceria-público-privada”. Enquanto no caso citado por Glass, o processo era localizado e não planejado, o modelo passou a ser adotado mundial e sistematicamente, tornando-se um fenômeno contemporâneo que se difundiu geograficamente por praticamente todos os continentes, grandes e pequenas cidades.

É claro que essas experiências de gentrificação são bastante diferentes e desiguais, e muito mais diversificadas que nos primeiros casos europeus ou norte-americanos. Elas fazem parte de contextos culturais e econômicos de nível muito local e se conectam de maneira muito complexa com as economias nacionais e globais. (SMITH, 2006, p. 62)

Smith (2006, p.63) ressalta a rapidez da evolução desse processo urbano particular que, se (ainda) era marginal dos anos sessenta, acabou se transformando em uma dimensão marcante do urbanismo contemporâneo. Seja qual for a sua forma - das “reabilitações” de Glass ou daquelas socialmente organizadas do século XXI - gera processos de gentrificação que implicam sempre no deslocamento dos moradores das classes populares dos bairros centrais.

Essa é também a opinião de Catherine Bidou-Zachariasen<sup>30</sup>, responsável pela organização do livro “De volta à Cidade – Dos processos de gentrificação às políticas de ‘revitalização’ dos centros urbanos”, que reuniu artigos de importantes pesquisadores sobre o tema. A autora (2006, p.33) também reconhece a gentrificação como “a forma dominante do urbanismo contemporâneo, assim como

---

<sup>30</sup> BIDO-ZACHARIASEN, Catherine (coord). De volta à Cidade – Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. 293p.

‘a’ política urbana das grandes cidades ocidentais, articulando parcerias financeiras público privadas”. Bidou-Zachariassen cita Chris Hamnet como um dos autores que ampliou a definição do termo, em 1984:

A gentrificação é um fenômeno ao mesmo tempo físico, econômico, social e cultural. Ela implica não apenas uma mudança social, mas também uma mudança física do estoque de moradias na escala de bairros; enfim, uma mudança econômica sobre os mercados fundiário e imobiliário. É esta combinação de mudanças sociais, físicas e econômicas que distingue a gentrificação como um processo ou conjunto de processos específicos. (BIDOU-ZACHARIASSEN, 2006, p. 23)

Neil Smith (2006, p.63) utilizou casos ocorridos em áreas da cidade de Nova Iorque para sistematizar o processo de gentrificação, afirmando que as causas originais do fenômeno “estavam na mobilidade geográfica do capital e nos modelos históricos do investimento e desinvestimento no campo urbano”. Usando esses bairros como referência, Smith constatou que a gentrificação não ocorreu de uma só vez, e sim ao longo de algumas décadas, representadas por três ondas, cada qual com suas particularidades.

A primeira, que chamou de "gentrificação esporádica" e foi caracterizada pelos atores individuais que adquiriam, de forma isolada, os imóveis desvalorizados. A segunda onda, denominada "consolidação do processo", foi representada por uma "política urbana de reestruturação da municipalidade que se jogou de cabeça nos novos programas e financiamentos de reabilitação de habitações", assessorada por instituições que, segundo Smith eram:

Dominadas pelos bancos, que deram vantagens aos promotores, mediante a redução de taxas ou de financiamentos mistos para a construção em terrenos públicos, com a condição de deixar uma cota (quase sempre 20%) para locação social. (SMITH, 2006, p. 67)

Smith (2006, p. 67) comenta que, embora as moradias sociais não concorressem com os imóveis de luxo, por estarem localizadas em bairros mais distantes, o fato de os financiamentos públicos favorecerem "os investimentos privados, já em alta, as características da gentrificação evoluíram de modo significativo", atendendo aos interesses de habitações para "novas gerações de profissionais em ascensão".

Sobre a terceira onda, denominada "gentrificação generalizada", Smith comenta o seguinte:

A terceira onda - que data de meados dos anos noventa - transformou o processo de dentro para fora (...) abrange cada vez mais os novos restaurantes e as vias comerciais do centro, os parques em frente ao rio e

os cinemas, as torres dos edifícios de marcas famosas, os museus (...). A gentrificação produz agora paisagens urbanas que as classes média e média alta podem "consumir" - uma vez que os sem-teto foram rapidamente evacuados. (SMITH, 2006, p. 72-73)

Neil Smith (2006) comenta que algumas crises econômicas norte-americanas (anos 1970) contribuíram para frear essas ondas de gentrificação, principalmente ao final dos anos 1990.

Até então bastante integrada no circuito de mobilidade do capital, a gentrificação foi severamente freada, a exemplo do conjunto do mercado imobiliário. Os valores dos aluguéis baixaram, as taxas de vacância subiram e as reabilitações de habitações, assim como as novas construções, foram reduzidas ao mínimo; uma nova onda de bancarrota afetou os pequenos proprietários. (SMITH, 2006, p. 70)

Para Smith (2006, p.71) a novidade nesse contexto econômico foi o aparecimento de especialistas e acadêmicos opinando que a gentrificação tinha sido apenas “um fenômeno momentâneo” e sugerindo que a nova realidade seria a “desgentrificação”. Tal previsão teve curta duração e logo “mostrou-se uma visão teoricamente estreita” e a gentrificação retomou com força total, a partir de 1996, confirmando a terceira onda, que se generalizou por todo o centro da cidade. O autor alerta, entretanto, que

[...] seria um erro considerar “o modelo nova-iorquino” como uma espécie de paradigma, e medir o progresso da gentrificação em outras cidades pelos estágios que lá foram identificados. Não é isso o que estou sugerindo. Por ser uma expressão de relações sociais, econômicas e políticas mais amplas, a gentrificação em uma cidade específica irá exprimir as particularidades da constituição de seu espaço urbano. (SMITH, 2006, p.74)

Neil Smith (2006, p.75) entende que, no final do século XX, a gentrificação passou a ser uma estratégia urbana global, formando “uma aliança concertada e sistemática do urbanismo público e do capital, privado e público”. Ocupou o vazio deixado pelo retraimento das políticas urbanas progressistas do passado (da Europa e dos Estados Unidos), “que foram sistematicamente afetadas pela crise econômica dos anos setenta e pelos governos conservadores dos anos oitenta”. Interpreta, entretanto, que as cidades que não conheceram essas políticas progressistas durante o século XX percorrem uma trajetória diferente, embora, estejam na “mesma direção, se considerarmos a gentrificação no sentido amplo dos centros antigos participando de uma estratégia urbana competitiva no mercado global”.

Para Smith (2006), a generalização da gentrificação apresenta diversas dimensões, com cinco características interligadas: o novo papel do Estado; a penetração do capital financeiro; as mudanças nos níveis de oposição política; a

dispersão geográfica; e a generalização setorial, já evocada. Tomando ainda o caso de Nova Iorque como exemplo, Neil Smith (2006, p.77) afirma que “o papel do Estado mudou de modo importante entre a segunda e a terceira onda de gentrificação”. Se os anos oitenta caracterizaram-se pela ausência do Estado nacional em uma participação significativa na gentrificação, os anos noventa representaram a consolidação e intensificação da parceria entre o capital privado e os governos locais.

As primeiras realizações de iniciativa municipal se desenvolveram como canais de investimentos financeiros no urbano; a parceria público-privada, relativa novidade no final dos anos setenta, tornou-se norma, mas o equilíbrio dos poderes ligando os setores privado e público havia mudado no decorrer do processo. (SMITH, 2006, p.80)

Ainda em relação à mudança de papel do poder público, Smith (2006, p.76) cita a prefeitura de Nova Iorque que, se há vinte anos “investia em modestos projetos de parceria que pareciam favorecer o desenvolvimento econômico local”, os investimentos de hoje, do governo local, “derivam mais explicitamente das regras do mercado”. Isto implica que, ao invés de “a política acompanhar a economia, ela agora se curva inteiramente diante dela”.

As políticas urbanas já não aspiram guiar ou regular o sentido do crescimento econômico, elas se encaixam nos trilhos já instalados pelo mercado, à espera de contrapartidas mais elevadas, seja diretamente, ou na forma de arrecadação de impostos. (SMITH, 2006, p.76)

Neil Smith (2006, p.82) afirma que ao se tornar o motor central da expansão econômica da cidade, o desenvolvimento imobiliário urbano ampliou o sentido da gentrificação, passando a utilizar o eufemismo da “regeneração urbana”, como “uma estratégia central na competição global entre as diferentes aglomerações urbanas”. Como consequência,

É historicamente e não acidentalmente que a gentrificação está associada ao aumento das expulsões e dos sem-tetos, e ainda assim este importante efeito da regeneração passa completamente em silêncio. Falta, no discurso da “regeneração urbana” (...) levar em conta o destino das pessoas deslocadas ou postas na rua graças a uma reconquista da cidade em tão grande escala. (SMITH, 2006, p.83)

A geógrafa Loretta Lees<sup>31</sup> destaca que a gentrificação contemporânea pode ser definida num sentido mais amplo, segundo as seguintes características:

(1) reinvestment of capital; (2) social upgrading of locale by incoming high-income groups; (3) landscape change; and (4) direct or indirect displacement

---

<sup>31</sup> Lees, L. (2014) Gentrification in the Global South?, in Parnell, S. and Oldfield, S. (eds) The Routledge Handbook on Cities of the Global South. Abingdon: Routledge, pp.506-520

of low-income groups (LEES e DAVIDSON, 2005: 1170 apud LEES, 2014, p.506)<sup>32</sup>

Usando o que denomina uma perspectiva pós-colonial, Lees<sup>33</sup> (2014, p. 508) comenta que estudiosos da gentrificação global quase nunca abordaram o fenômeno no *Global South*. Ela acredita que cidades como Mumbai, São Paulo, Cidade do México e Shanghai representam o que existe de mais avançado em matéria de mudanças urbanas. A autora (LEES, 2012, p. 164) comenta que é hora dos pesquisadores “descolonizarem” (*decolonize*) a literatura da gentrificação para fora da perspectiva Euro-Americana e voltarem a atenção para o Global South.

[...] We need to question what we might mean by ‘gentrification’ and in so doing assess the usefulness and applicability of the term as a conceptual frame for processes in the Global South. This means reconsidering what processes and cases ought to be discussed under the umbrella of ‘gentrification’ and which ought to be excluded (LEES, 2012, p. 165)<sup>34</sup>

Lees (2012, p.156) considera que “gentrification, like neoliberalism, is a product of particular historical, contextual and temporal forces. Contextualizing these neoliberalisms is essential in our fight against gentrification”<sup>35</sup>. Ao analisar as diferenças do fenômeno da gentrificação, entre o Norte e o Sul, comenta que

Unlike gentrification in the global north, which is associated with post-industrial cities and society and a turn away from industrial society and modernity (and especially the modern suburbs as a reflection of that), gentrification in the global south is associated with industrialization, modernization and modernity; indeed it is happening in tandem with, not in opposition to, suburbanization. It is also happening in parallel with the increase in slums in the global south, another factor that differentiates gentrification in the global south from the north. (LEES, 2014, p. 509)<sup>36</sup>

<sup>32</sup> (1) reinvestimento de capital; (2) transformação do perfil social com a chegada de grupos de alta renda; (3) transformação da paisagem; e (4) deslocamento direto ou indireto de grupos de baixa renda. (Tradução: J. C. Monteiro)

<sup>33</sup> Lees, L. (2012). The geography of gentrification Thinking through comparative urbanism. *Progress in Human Geography*, 36(2), 155-171.

<sup>34</sup> Nós precisamos questionar o que queremos dizer com “gentrificação” e, ao fazê-lo, avaliar a utilidade e a aplicabilidade do termo enquanto quadro conceitual para processos nos países do Sul. Isto significa reconsiderar quais os processos e casos devem ser discutidos sob o guarda-chuva da “gentrificação” e quais devem ser excluídos. (Tradução: J. C. Monteiro)

<sup>35</sup> A gentrificação, como o neoliberalismo, é o produto de forças históricas, contextuais e temporais particulares. Contextualizar esses neoliberalismos é essencial na nossa luta contra a gentrificação. (Tradução: J. C. Monteiro)

<sup>36</sup> Ao contrário da gentrificação nos países do Norte, que está associada com as cidades e sociedades pós-industriais e com um distanciamento da sociedade industrial e da modernidade (e, especialmente, dos subúrbios modernos como um reflexo disso), a gentrificação nos países do Sul está associada à industrialização, à modernização e à modernidade; na verdade, ela está acontecendo em conjunto com, e não em oposição à, suburbanização. Ela também está acontecendo em paralelo com o aumento da favelização nos países do Sul, outro fator que diferencia a gentrificação nos países do Sul daquela observada nos países do Norte. (Tradução: J. C. Monteiro)

Loretta Lees (2014) analisa alguns casos de gentrificação da América Latina e destaca especialmente o Brasil,

In Brazil there has been a major shift towards neoliberal governance; the state has pulled back significantly in mitigating the excesses and injustices of capital and is supporting private accumulation. The implementation of neoliberal tactics and practices in Brazil is particularly problematic because of the long-standing weakness of democratic institutions and the historic lack of social welfare programmes (the more recent expansion of welfare in Brazil may yet mitigate some of the injustices, but this is not certain). (LEES, 2014, p.517)<sup>37</sup>

Baseada nas suas análises e de outros autores, Lees (2014) considera que deveria ser dada uma atenção especial sobre a utilização do conceito de gentrificação no Global South

A new geography of global gentrification must be open to both differences and similarities. In this regard, the experiences of what's mells like 'gentrification' in the global south, global east, and other atypical places, deserve careful attention. The term 'gentrification' itself, I would argue, is appropriate (cf. Ley and Teo 2013) and politically advantageous. Northern theorizations and conceptualizations of the process may not always be appropriate. (LEES, 2014, p.518-519)<sup>38</sup>

No artigo denominado "Urbanismo neoliberal y gentrificación en Santiago de Chile"<sup>39</sup>, Janoschka e Casgrain (2011) utilizam o trabalho de Loretta Lees para dizer que as pesquisas sobre gentrificação devem ser flexíveis o bastante, em suas variadas perspectivas, já que o termo de gentrificação é essencial para

Contrarrestar los discursos de la política urbana en los debates científicos en América Latina, ya que las diferentes geografías y políticas de gentrificación de las ciudades latinoamericanas requieren enfoques alternativos que incluyan una mejor puesta en práctica del término en y para la reflexión crítica de las políticas urbanas. (JANOSCHKA Y CASGRAIN, 2011, p.3-4)<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Ao contrário da gentrificação nos países do Norte, que está associada com as cidades e sociedades pós-industriais e com um distanciamento da sociedade industrial e da modernidade (e, especialmente, dos subúrbios modernos como um reflexo disso), a gentrificação nos países do Sul está associada à industrialização, à modernização e à modernidade; na verdade, ela está acontecendo em conjunto com, e não em oposição à, suburbanização. Ela também está acontecendo em paralelo com o aumento da favelização nos países do Sul, outro fator que diferencia a gentrificação nos países do Sul daquela observada nos países do Norte. (Tradução: J. C. Monteiro)

<sup>38</sup> Uma nova geografia da gentrificação global deve explorar as diferenças e as semelhanças. A este respeito, as experiências do que pode parecer ser gentrificação nos países do Sul e do Leste, e em outros lugares atípicos, merecem atenção especial. O termo "gentrificação" em si, eu diria, é adequado (cf. Ley e Teo 2013) e politicamente vantajosa. Teorizações dos países do Norte e conceituações do processo podem não ser sempre apropriadas. (Tradução: J. C. Monteiro)

<sup>39</sup> JANOSCHKA, M. Y CASGRAIN, A. (2011). Urbanismo neoliberal y gentrificación en Santiago de Chile: Diálogos entre teoría urbana y reivindicación vecinal. Revista Otra, Corporación Poblara, Santiago.

<sup>40</sup> Tradução: [...] contrariar os discursos de política urbana em debates científicos na América Latina, uma vez que diferentes áreas geográficas e políticas de gentrificação de cidades latino-americanas exigem abordagens alternativas, que incluam uma melhor colocação em prática do termo na reflexão crítica das políticas urbanas. (Livre tradução da autora)

Janoschka e Casgrain (2011, p.4) comentam sobre as políticas neoliberais da gentrificação, destacando, como outros autores já citados, a cumplicidade da administração pública com os atores do mercado, com o objetivo de aplicar a agenda neoliberal na cidade. Em termos práticos, isto significa que o mercado é interpretado como a solução central dos problemas urbanos e a gentrificação fica “escondida eufemisticamente bajo conceptos como renovación, regeneración y revitalización urbana, se considera como un resultado político deseado y como un signo de un mercado inmobiliario ‘sano’”<sup>41</sup>. Igualmente a outras políticas urbanas neoliberais, a verdadeira intenção fica ocultada em um discurso positivo e de promessas ilusórias. Essas políticas se fundamentam em parcerias-público-privadas, que se destinam à regeneração de frentes de água, recuperação de fábricas abandonadas ou a renovação de centros históricos, com o objetivo de satisfazer as demandas dos consumidores das classes média e alta. Destacam também que

La gentrificación en América Latina mediante las diferentes formas de gentrificación simbólica, conectada con políticas neoliberales que se aplican para restaurar el patrimonio arquitectónico de los centros urbanos para los turistas, las élites locales y la creciente clase media. En muchos casos, tales políticas se desarrollan a través de la implementación de un modelo de gobernanza en estrecha cooperación con las oficinas de Patrimonio Mundial de la UNESCO”. (JANOSCHKA e CASGRAIN, 2011, p.8)<sup>42</sup>

Janoschka e Casgrain (2011, p. 14) reivindicam a gentrificação como um conceito polêmico e de luta, por ter o poder, melhor que nenhum outro, de revelar a dominação dos poderosos por trás da renovação urbana: “El Estado, el capital inmobiliario, los bancos, en coalición con arquitectos-urbanistas, publicistas y, por supuesto, los medios de comunicación”.<sup>43</sup>

Pesquisadores brasileiros também tem estudado o tema da gentrificação, dentre os quais Circe Monteiro<sup>44</sup>, que define o problema como

---

<sup>41</sup> Tradução: Escondida eufemisticamente sob conceitos como renovação, regeneração e revitalização urbana, e vista como um resultado político desejado e um sinal de mercado imobiliário 'saudável'. (Livre tradução da autora).

<sup>42</sup> Tradução: [...] a gentrificação na América Latina mediante as diferentes formas de gentrificação simbólica, conectada com as políticas neoliberais que se aplicam na restauração do patrimônio arquitetônico dos centros urbanos para os turistas, as elites locais e a crescente classe média. Em muitos casos, essas políticas são desenvolvidas através da implementação de um modelo de governança com estreita colaboração com os serviços de Patrimônio Mundial da UNESCO. (Livre tradução da autora)

<sup>43</sup> Tradução: O Estado, o capital imobiliário, os bancos, em coalizão com arquitetos, urbanistas, anunciantes e, claro, os meios de comunicação. (Tradução livre da autora)

<sup>44</sup> Pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco, minha professora em um curso de especialização sobre Gestão do Patrimônio Cultural integrado ao Desenvolvimento Urbano, do CECI/UFPE, em 2002.

[...] a substituição de uma população de classe baixa que ocupa um bairro urbano, por outra de classe mais alta. Pode ser dito também que gentrificação é a conversão de uma área antiga, em um bairro mais afluyente, pela reforma das habitações, resultando em um aumento do valor dos imóveis, e a expulsão da população original mais pobre. (MONTEIRO, 2002, p.288)

Monteiro (2002, p.289) se baseou na teoria da renda diferencial (*rent gap*), do geógrafo Neil Smith, para dizer que é "a desvalorização do capital nos centros das cidades que cria a oportunidade de revalorização dessas seções 'subdesenvolvidas' do espaço urbano". Circe Monteiro expõe algumas características dos gentrificadores, considerando que, muitas vezes, "os imóveis podem estar prontos para a gentrificação, mas o processo não acontece sem que haja pessoas querendo ocupar o espaço e morar nessas áreas centrais".

Ao tratar de projetos de reabilitação de áreas centrais, Ermínia Maricato (2002, p.144) reconhece que "a contenção do processo de valorização que gera especulação é tarefa difícil e necessária se se deseja agir na direção da justiça social na cidade". Se garantir o direito à cidade para os mais pobres é um desafio no Brasil, identifica como duplo desafio a garantia desse direito em áreas tão prestigiadas como os centros das cidades. Afirma que "poucos agentes imobiliários envolvidos no processo de reabilitação do centro vão querer moradias destinadas aos pobres na vizinhança. Até porque elas freiam a valorização imobiliária".

O projeto Porto Maravilha (a ser tratado no Capítulo 3), situado na Zona Portuária do Rio de Janeiro, é uma das intervenções urbanas que fazem parte do pacote de grandes obras anunciadas e justificadas pelos governos como exigências para a realização dos megaeventos esportivos da cidade (Copa Mundial de Futebol, 2014 e Jogos Olímpicos 2016). Em decorrência dessas operações urbanas, uma grande quantidade de remoções vem afetando famílias pobres que viviam há anos na Zona Oeste<sup>45</sup> e na área central da cidade, onde denúncias sobre a violação dos direitos humanos e à moradia poderiam exemplificar o processo de gentrificação dessas áreas da cidade.

No artigo denominado "Habitação de interesse social em cenários de revalorização urbana: considerações a partir da experiência carioca", o projeto Porto

---

<sup>45</sup> O caso mais emblemático dessa parte da cidade é a Vila Autódromo, uma comunidade que estava na área há mais de quarenta anos. Das cerca de 400 famílias que lá viviam, pouquíssimas restam, a grande maioria deslocada por pressão da prefeitura local e da especulação imobiliária.

Maravilha é abordado pelo geógrafo João Carlos Monteiro<sup>46</sup> (2014), que indaga se já existe, de fato, um processo de gentrificação na região portuária da cidade. Monteiro (2015, p.10) afirma que, “diferentemente do que vem sendo relatado na literatura internacional”, a substituição dos moradores pobres por outros de renda mais alta ainda não pode ser confirmada. Alega que as pesquisas que realizou não revelaram, até o momento, que

[...] a transformação do perfil socioeconômico da região ocorre pela substituição de moradores com baixíssimos rendimentos – despejados dos imóveis encortiçados alvo de reabilitação – por outras de baixa renda – que futuramente ocuparão os novos imóveis financiados pelo programa MCMV (Minha Casa Minha Vida) destinados a famílias com renda entre 0 e 6 salários mínimos. (MONTEIRO, 2015, p.10)

Monteiro (2015, p.10) entende que o setor imobiliário vem se interessando pelos grandes vazios existentes na zona portuária, mas “pelo menos temporariamente”, ainda tem ignorado “o conjunto arquitetônico formado pela área de proteção do ambiente cultural onde se concentra grande parte dos cortiços e ocupações da região”. Mas ressalta que a sua constatação “não contradiz a evidência do caráter elitizante da operação urbana em curso, desvelado tanto pelo desenho institucional do projeto quanto pelos impactos das ações nos últimos cinco anos de sua realização”.

É fato concreto que o problema da desigualdade brasileira é o pano de fundo para uma reflexão mais aprofundada sobre o papel do Estado na política urbana e habitacional do país, e as bases teóricas fornecidas pelos autores citados servem de guia para orientar-me na questão da gentrificação e as ações do governo federal e da Prefeitura do Rio de Janeiro, em especial na Zona Portuária carioca, justificadas pela necessidade de preparação da cidade para os grandes eventos esportivos, oferecem a base empírica para a análise dos próximos capítulos.

---

<sup>46</sup> MONTEIRO, João Carlos. "Habitação de interesse social em cenários de revalorização urbana: considerações a partir da experiência carioca".

## CAPITULO 2

### 2 REABILITAÇÃO URBANA E COOPERATIVAS HABITACIONAIS

É objetivo deste capítulo apresentar e refletir sobre políticas públicas que integram intervenções de reabilitação de áreas centrais com experiências de cooperativas habitacionais.

#### 2.1 Política federal de reabilitação de áreas centrais<sup>47</sup>

Na segunda metade dos anos 1990, o governo federal tentou retomar a discussão sobre a política de reabilitação urbana de centros antigos, sob a perspectiva de recuperar o estoque de imóveis subutilizados, com potencial residencial, para solucionar parte do déficit habitacional e preservar os sítios históricos. Essa questão foi resgatada, naquela época, por alguns técnicos da área de desenvolvimento urbano da Caixa Econômica Federal (Caixa), provenientes e herdeiros de algumas das (boas) ideias do Banco Nacional da Habitação (BNH), cuja extinção, em 1986, impediu o lançamento de um programa (então pronto), que pretendia recuperar o acervo imobiliário e estimular o uso residencial nos núcleos históricos<sup>48</sup>.

Como decorrência de tal retomada, a Caixa lançou no ano 2000 o Programa de Revitalização de Sítios Históricos (PRSH), com o objetivo de recuperar o acervo residencial existente nas áreas centrais, limitando, entretanto, os financiamentos às linhas de financiamento disponíveis para a construção de novas unidades habitacionais. Houve também uma tentativa da Caixa de aprofundar o conhecimento sobre o tema, realizando seminários, estudos e pesquisas, através de acordo de cooperação técnica com o governo francês e de parcerias com prefeituras e universidades de várias cidades históricas do país.

---

<sup>47</sup> Este item tem como base: GALIZA, Helena Rosa dos Santos. Política urbana federal de reabilitação de centros antigos: debates e diretrizes sobre habitação e inclusão social. Dissertação de Mestrado. PPGAU/UFF, 2008. Muitas das informações têm também origem na minha experiência profissional de ter participado, como arquiteta contratada, das equipes técnicas que realizaram tais trabalhos, no BNH e na CAIXA.

<sup>48</sup> Muitos dos fundamentos desse programa foram obtidos a partir de um projeto piloto que chegou a ser realizado no centro histórico de Olinda, nessa época, como parte de um Acordo entre o BNH e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Os dados sobre o déficit habitacional brasileiro da época, que indicavam a necessidade de 6,5 milhões<sup>49</sup> de novas moradias e a existência de quase 5 milhões de domicílios urbanos vagos, reforçaram a necessidade de uma atuação federal mais efetiva nas áreas centrais. Esses dados, acrescidos da experiência passada do BNH e da Caixa, o Ministério das Cidades (MCidades) criou em 2003 as bases para a formulação de um dos pilares da política urbana federal, destacando a necessidade de ser revertido o processo de esvaziamento e estimulado o repovoamento dos centros de várias cidades do país<sup>50</sup>.

Era então propósito do MCidades integrar políticas urbanas e culturais, com propostas de reabilitação de áreas centrais para conter a expansão das cidades, recuperar o estoque imobiliário subutilizado, solucionar parte do déficit habitacional e preservar o patrimônio cultural. Ao final do ano de 2003, lançou o Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, limitado, entretanto no aspecto de possuir uma fonte financeira específica para viabilizar as suas ações, como ocorrera com o programa lançado pela Caixa no ano de 2000. Os recursos financeiros disponíveis eram provenientes apenas do Orçamento Geral da União (OGU) e as suas ações limitavam-se à elaboração de planos locais de reabilitação e de projetos de melhorias em espaços públicos. No aspecto habitacional, permaneceu a proposta de utilização das mesmas linhas de financiamento disponibilizadas antes pela Caixa, o que, na prática, significava pouca flexibilidade no atendimento às características específicas encontradas no estoque imobiliário dos bairros antigos.

A análise de Galiza (2008) indicou a existência de uma lacuna entre o discurso da política urbana nacional e a prática das ações governamentais. Faltavam incentivos verdadeiros, representados em recursos financeiros disponibilizados pelo governo federal, para estados e municípios adotarem a reabilitação de centros como estratégia de desenvolvimento urbano, de preservação da nossa identidade cultural, de redução do déficit habitacional e de inclusão social.

---

<sup>49</sup> Fundação João Pinheiro, 2000 - Algumas publicações do Ministério das Cidades, citadas nas referências bibliográficas, apresentam dados diferentes para o *déficit* habitacional do Brasil, com números variando entre 6,5 milhões e 7,9 milhões de moradias (Ministério das Cidades - Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, 2008).

<sup>50</sup> Déficit habitacional do país: 7,200 milhões de moradias (Fundação João Pinheiro, 2005) e domicílios urbanos vagos: 4,580 milhões (Censo IBGE, 2000). Dados atualizados do Censo IBGE 2010: déficit habitacional: 6,490 milhões de moradias e 6,052 milhões de domicílios vagos (Fundação João Pinheiro, Fonte: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>, acesso em 15/02/14)

Vários estudos, pesquisas e levantamentos realizados sobre as áreas centrais demonstravam que essas partes das cidades brasileiras reuniam problemas de grande complexidade, especialmente nas capitais, que diziam respeito às questões fundiárias, de insalubridade dos imóveis habitados por famílias de baixa renda, da carência de recursos financeiros de herdeiros falidos, além de outros problemas sociais e econômicos das populações ali residentes.

A dificuldade principal da implementação de tal política pública estava na falta de vontade do governo federal e na ausência de uma estratégia clara e abrangente que incluísse, além de outros pontos, financiamentos específicos para a recuperação e transformação de imóveis antigos em moradias dignas, que, aliadas a programas sociais de geração de renda, facilitassem a diversidade sócio econômica e a permanência da população pobre nas áreas centrais (Galiza, 2008). As limitações, tanto do programa da Caixa, quanto do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais inviabilizaram a política de reabilitação de áreas centrais; os recursos financeiros disponibilizados foram insuficientes para reverter o processo de esvaziamento dos centros urbanos e, apesar do empenho da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Mcidades (na época, Secretária Raquel Rolnik), o estímulo à moradia nos centros não se concretizou.

Nos tempos atuais, é possível afirmar que o projeto Porto Maravilha<sup>51</sup>, embora seja coordenado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, representa a primeira experiência de política federal de requalificação urbana só que, agora, com objetivos bastantes distintos daqueles propostos anteriormente pelas instituições federais. Pode ser considerado o projeto-piloto de uma nova modalidade de atuação da política urbana nacional, apoiada no instrumento Operação Urbana Consorciada e sustentada pelos investimentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma fonte robusta de recursos financeiros que viabilizará sua execução. Neste caso, entretanto, o componente habitacional foi “rebaixado” na sua importância para dar lugar aos imóveis corporativos e comerciais<sup>52</sup>, cuja valorização atenderia melhor aos interesses do FGTS (geridos pela Caixa), da Prefeitura e dos seus parceiros privados, os grandes agentes imobiliários envolvidos no projeto.

---

<sup>51</sup> Como já foi dito, o projeto Porto Maravilha é o estudo de caso desta tese e será comentado no Capítulo 3.

<sup>52</sup> Como será visto no Capítulo 3, só a partir do ano de 2014 a Prefeitura do Rio estendeu os benefícios fiscais e isenção de impostos para os empreendimentos de uso habitacional.

No artigo “Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?”<sup>53</sup>, Erminia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira analisam as OUC, texto que se mostra atual, embora publicado em 2002. Os autores ressaltam as enormes diferenças entre a aplicação de tal instrumento em países europeus e a sua utilização na realidade brasileira. Citam inicialmente que, no Brasil, “a participação da sociedade civil organizada ainda é muito pequena, e raramente, mesmo na experiência dos orçamentos participativos, está presente uma visão para o desenvolvimento da cidade como um todo (sociedade e território)”. É possível acrescentar que a situação não mudou muito, apesar das conquistas obtidas pelos movimentos de luta pela reforma urbana ter obtido vitórias após a assunção do Partido dos Trabalhadores em 2003. Se, num primeiro momento, representou uma vitória, posteriormente foi convertida em frustração, causada pelo uso político-eleitoreiro do Ministério das Cidades, o esvaziamento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e outras consequências.

Como aqui o Estado serve historicamente aos interesses das classes dominantes, todas as leis, e não haveria de ser diferente com a das Operações Urbanas, tendem a responder aos interesses específicos dos lobbies dominantes e não a considerar as demandas generalizadas da sociedade. Por mais que essa perspectiva pessimista possa ser amenizada com o avanço da organização da sociedade civil, há de se ressaltar que uma mudança mais efetiva desse quadro dependeria de uma profunda reviravolta na própria estrutura social, política e econômica da nossa sociedade. (MARICATO e FERREIRA, 2002, ver Nota 4)

### **2.1.1 O componente habitacional na reabilitação de áreas centrais**

Celso Furtado (2002, p.18) cita a questão da habitação popular como uma das três dimensões da pobreza do Brasil e comenta que o “déficit habitacional é o grande empecilho para superar-se o quadro de pobreza”. Entende que seriam necessários investimentos na ordem de 4% do produto nacional para suprir o déficit habitacional em longo prazo<sup>54</sup>. A questão que se pode fazer é qual o impacto da localização dessas moradias na diminuição da pobreza ou qual o lugar da moradia na cidade que melhor contribui para a redução da pobreza.

---

<sup>53</sup> Texto extraído do livro "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras", Letícia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002. Fonte: <[http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/ferreira\\_operacoesurbanasconsorc.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/ferreira_operacoesurbanasconsorc.pdf)>, acesso em 12/09/14

<sup>54</sup> O texto não especifica se esse percentual é anual. Ver também a Nota 6.

O lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009, com financiamentos e subsídios alocados de forma inédita no país, representou uma oportunidade do governo federal priorizar uma política habitacional nas áreas centrais, estimulando a ocupação dos imóveis bem localizados e subutilizados, dotados de infraestrutura urbana, transporte, serviços e, principalmente, da possibilidade de parte da população poder morar e trabalhar nas proximidades. Entretanto, como analisaram Raquel Rolnik e Kazuo Nakano (2009)<sup>55</sup>, a opção governamental foi muito mais no sentido de “continuar privilegiando o padrão de produção periférico e precário, que localiza as habitações populares em locais espacialmente segregados”. Ou seja, prevaleceu a ênfase na produção residencial direcionada para a construção nova, em áreas de expansão propostas pelas grandes empreiteiras. Repete-se, dessa forma, o modelo priorizado pelo BNH e sua herdeira direta, a Caixa, implicando em mais gastos públicos com infraestrutura urbana, serviços e, para o trabalhador, o aumento das despesas e das horas despendidas nos longos deslocamentos em transportes<sup>56</sup>.

Muitos autores destacam a importância do uso residencial nas áreas centrais e, como já foi dito, o próprio Ministério das Cidades propôs um programa que priorizava o aproveitamento do estoque imobiliário com potencial residencial, com vistas à redução do *déficit* de moradia e a promoção do repovoamento dessas áreas esvaziadas.

A promoção do uso residencial das áreas centrais visa, sobretudo, possibilitar que essas áreas, assim como outros bairros da cidade, tenham um uso 24 horas. (...) O uso quase que exclusivo para atividades comerciais e de serviços faz com que essas áreas só sejam usadas no horário comercial, ficando subutilizadas nos outros períodos, gerando a idéia de que o centro é um lugar vazio. O uso residencial imprime ao centro a qualidade de bairro, como no restante da cidade. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p.75; 2008, p.141).

<sup>55</sup> ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, março de 2009.

<sup>56</sup> A meta do MCMV era contratar 2,75 milhões de moradias em todo o Brasil até 2014. Dados do balanço mostram que a segunda fase do programa, lançada em 2011, já investiu R\$ 132,8 bilhões na contratação de 1,9 milhões de unidades habitacionais. Somando as duas fases do programa, o Governo Federal já investiu R\$ 187,6 bilhões para a contratação de 2,9 milhões de moradias. Partindo-se do princípio que os 4% do PIB mencionados (antes) por Celso Furtado correspondesse a um valor anual e tomando-se o valor de R\$132,8 bilhões, pode-se avaliar que, em 2011, quando o PIB brasileiro foi de R\$ 4,143 trilhões, a aplicação do MCMV correspondeu a 3,1%. Fontes: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/noticias2014/3681-minha-casa-minha-vida-atinge-77-da-meta-segundo-8o-balanco-do-pac2.html>>, acesso em 13/11/14; e <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2093>>, acesso em 07/01/2015.

A questão habitacional nos centros brasileiros é tratada pelo governo federal desde os anos 1980, quando o BNH, juntamente com o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), realizou o Projeto Piloto de Olinda, em uma experiência conjunta de políticas urbana e cultural. Nessa época, Vera Bosi<sup>57</sup> (1986) utilizou o termo "patrimônio habitacional" para frisar a relevância desse uso em núcleos históricos, comentando que "o imóvel de uso habitacional é o mais importante e o mais frequente dos elementos que compõem o conjunto a preservar" (BOSI, 1986: p.135)

Ermínia Maricato (2002). comenta que os programas de moradia "permitem deslanchar uma reação em cadeia que incorpora financiamento e mercado. Além do mais, um eficiente programa de moradia no centro pode redirecionar o fluxo do assentamento residencial que se dirige às áreas ambientalmente frágeis e à periferia" (MARICATO, 2002, p.140-141). A mesma autora aponta, entretanto, que programas de habitação de interesse social "são inviáveis quando a classe média não tem acesso ao mercado formal", acentuando:

Se for possível à população de baixa renda o acesso à moradia, via políticas públicas, dificilmente ela reterá esse bem se não houver uma ampliação do estoque geral de habitações. A transferência da residência para camadas de maior poder aquisitivo será inevitável se a própria classe média tem dificuldade de acesso ao mercado residencial privado. (MARICATO, 2002, p.130).

Vaz e Silveira (1995) dizem que "a retomada da preocupação com a questão da relação moradia/ trabalho é fundamental ao se pensar as áreas centrais, pois os centros são o local da concentração das oportunidades de trabalho" (VAZ; SILVEIRA, 1995, p. 195). É importante, portanto, que as políticas de habitar os centros garantam a permanência dos antigos moradores, para que essas famílias possam usufruir desses benefícios e que estejam articulados a projetos que gerem renda e oportunidades de trabalho, integrando o binômio morar e trabalhar no centro. Caso contrário, a exclusão dos moradores antigos de áreas reabilitadas acaba acontecendo e, como diz Raquel Rolnik (2006), provocando como consequência o crescimento de assentamentos precários: "cada porção de centro

---

<sup>57</sup> Vera Bosi era a coordenadora do Programa de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos, elaborado com base no projeto-piloto de Olinda, citado antes.

‘enobrecida’ é mais uma favela ou pedaço de periferia precária que se forma” (ROLNIK, 2006, p.2).

### 2.1.1.1 Muito além do sonho da casa própria

No aspecto legal da transferência final da propriedade aos beneficiários, a política nacional de habitação do Brasil continua buscando a realização do “sonho da casa própria”, fomentado na época do BNH, e atualmente representada pelo Programa MCMV, que só prioriza os financiamentos para a aquisição do imóvel<sup>58</sup>.

Raquel Rolnik<sup>59</sup> confirma tal visão, acrescentando ainda:

Nas últimas décadas, tem prevalecido uma interpretação muito restrita da moradia como mercadoria e, mais recentemente, como ativo financeiro. O resultado é que a política habitacional predominante no mundo, inclusive no Brasil, é a promoção do crédito para aquisição da casa própria. Tal política pode ser adequada para determinados perfis populacionais, mas não atende às necessidades dos mais pobres e vulneráveis. Além disso, em vários países, alternativas como políticas de aluguel social, habitação pública, cooperativas, entre outras, vêm sendo desconstituídas. (ROLNIK, 2014, Ver Nota 59)

O relatório da UN-Habitat<sup>60</sup> comenta que existe o “mito da universalidade do acesso à casa própria” e que os governos não devem fugir da realidade.

É importante aceitarem que uma grande proporção da população é formada por inquilinos, sejam residentes das grandes ou médias cidades, de países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Reconhece também o quão reduzido é o número de governos e de agentes financiadores da moradia que tentam verdadeiramente apoiar as políticas de locação social. (UN-Habitat, 2003, p. 5)

Rolnik (2014) considera também que “uma política que parta do princípio que a moradia é um direito humano não pode se basear em um modelo único de posse” e sim permitir uma variedade de formas de acesso à habitação, para que seja “assegurado a todos um lugar na cidade, garantindo, progressivamente, o direito humano à moradia, como determinam os tratados internacionais” (ROLNIK, 2014, Nota 59).

<sup>58</sup> Segundo notícias publicadas na imprensa, a terceira fase do MCMV, a ser lançada no segundo semestre de 2015, deverá prever investimentos para imóveis destinados à locação social.

<sup>59</sup> Fonte: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2014/03/10/quem-tem-lugar-nas-cidades/#comments>>, acesso em 02/08/2014. Artigo publicado em 10/03/2013, com o título “Quem tem lugar nas cidades?”

<sup>60</sup> United Nations Human Settlements Programme - UN-HABITAT. Rental Housing: an essential option for the urban poor in developing countries. Nairobi, 2003. (Tradução livre) Fonte: <<http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/UNHabitatRentalHousing.pdf>>, acesso em 13/05/2014

Atualmente, a alternativa de acesso à moradia mais favorável para a população de baixa renda, permitidas pelos programas de financiamento do governo federal, é o instrumento Concessão de Direito Real de Uso, instituído bem antes do Estatuto da Cidade (2001). É definido como “um direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social”<sup>61</sup>, transferível por atos inter-vivos ou causa-mortis.

No Rio de Janeiro, esse instrumento foi usado no projeto Moradia Digna nas Áreas Centrais, um trabalho voluntário realizado por um grupo de profissionais<sup>62</sup> que, a partir de 2003, passou a dar assistência técnica a nove famílias pobres, moradoras da Ocupação Regente Feijó<sup>63</sup>. O imóvel, do final do século XIX, é propriedade do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que viabilizou a regularização fundiária através da Concessão de Direito Real de Uso e garantiu a contrapartida financeira dos recursos concedidos pelo Ministério das Cidades para a execução das obras de reforma do prédio. Nove anos depois, em novembro de 2012, finalizados os trabalhos de recuperação, sete das famílias originais, as que optaram pela longa espera, puderam voltar a morar no imóvel.

O projeto é conhecido como o primeiro caso de ocupação de prédio público no Centro do Rio de Janeiro que viabilizou a moradia digna para seus moradores e garantiu a sua permanência. Embora tenha sido um caso pontual e ainda não tenha sido replicado como política habitacional rotineira, representa uma experiência emblemática de transformação de um prédio público e degradado em habitação social, possível de ser adotada em políticas públicas que buscam reduzir a segregação socioespacial, a desigualdade social e o déficit habitacional brasileiro. A partir desse caso, a regularização fundiária através da Concessão de Direito Real de Uso passou a ser utilizada em outros projetos de Ocupações do Centro do Rio,

---

<sup>61</sup> INSTITUTO PÓLIS/LABORATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 273 p. (p.186)

<sup>62</sup> Liderados pelas arquitetas Helena Galiza e Lais Coelho, composto também pela arquiteta Diana Joels, a psicóloga Ana Vainer, o terapeuta comunitário Michel Robin, o arquiteto Ronaldo Brilhante e outros. O projeto foi premiado em 2007 pelo Programa Sirchal, da França, e recebeu o Prêmio Urbanidade, do IAB/ RJ, em 2008. Serviu de referência para o governo estadual realizar um plano habitacional para outros imóveis de sua propriedade, localizados no centro carioca, elaborado pelo LabHab/ FAU/UFRJ.

<sup>63</sup> Imóvel situado na Rua Regente Feijó, ocupado desde o ano 2000 por nove famílias. Maiores detalhes sobre o projeto, ver Galiza, 2008.

como, por exemplo: nas Ocupações Manoel Congo (obras em andamento) e Chiquinha Gonzaga (projeto em curso); e em dois projetos a serem realizados através do Programa Minha Casa Minha Vida Entidade, na Zona Portuária.

Ao final de 2008, houve uma tentativa do Ministério das Cidades de ampliar a discussão sobre as formas de acesso à habitação, ao realizar o Seminário Internacional de Locação Social<sup>64</sup>, Na ocasião, foram apresentadas experiências brasileiras, francesa, italiana, sul-africana e uruguaia, que comprovaram a importância de serem desenvolvidas no Brasil políticas de moradia de aluguel para a população de baixa renda. Inspirado em trabalhos técnicos realizados após o Seminário, foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 6342/09<sup>65</sup>, em novembro de 2009, que propõe a locação como estratégia, relacionando-a “não só à provisão de uma opção de moradia, mas também à promoção social das famílias beneficiárias”. Prevê a criação do Serviço de Moradia Social como serviço público gratuito, que deverá garantir a moradia em centros urbanos para a população de baixa renda (até 3 salários mínimos).

As cooperativas habitacionais de autogestão representam um outro tipo de modalidade de acesso à moradia e são uma antiga reivindicação dos movimentos sociais brasileiros. Como será visto a seguir, alguns autores as citam como um dos poucos mecanismos de defesa eficiente contra os processos de gentrificação, principalmente por utilizarem o instrumento da propriedade coletiva dos imóveis<sup>66</sup>.

## 2.2 Cooperativas e Autogestão Habitacional

A Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>67</sup> define cooperativa como “uma associação autônoma de pessoas que se unem voluntariamente para satisfazer aspirações e necessidades econômicas, sociais e culturais comuns, por

---

<sup>64</sup> Seminário Internacional de Locação Social realizado em Brasília, de 8 a 11 de dezembro de 2008, pelo Ministério das Cidades. Participei, como palestrante convidada, da Mesa 2: Utilização de Imóveis Vazios para Locação Social.

<sup>65</sup> Divulgado na Rede de Política Urbana nº 79, do Ministério das Cidades, Fonte: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>, acesso em 10/11/09. PL apresentado pelos Deputados Paulo Teixeira (SP) e Zezéu Ribeiro (BA), que faleceu em 2015, sem ver esse projeto foi aprovado.

<sup>66</sup> O professor Martim Smolka foi um dos autores que emitiu essa opinião sobre as cooperativas habitacionais de autogestão, considerando-as um dos raros mecanismos de defesa eficiente contra as leis de mercado, durante o “*Curso de Desarrollo Profesional Gestión del Solo en Gandes Proyectos Urbanos*”, promovido pelo Lincoln Institute of Land Policy, em Assunção, Paraguai (13 a 18/07/2008)

<sup>67</sup> Fonte: Recomendação sobre Promoção de Cooperativas, Conferência Geral da OIT, realizada em 3/06/2002, <<http://www.oitbrasil.org.br/content/sobre-promo%C3%A7%C3%A3o-de-cooperativas>>, acesso em 09/01/2015.

meio de uma empresa de propriedade coletiva e democraticamente gerida” (OIT, 2002). A OIT reconhece a “importância das cooperativas na criação de emprego, mobilização de recursos, geração de investimentos, e de sua contribuição para a economia”. Destaca, também, “que as cooperativas, em suas várias formas, promovem a mais plena participação no desenvolvimento econômico e social de todos os povos” (OIT, 2002, ver Nota 67).

Boaventura de Souza Santos (2000) reconhece as comunidades domésticas cooperativas como exemplo importante de experimentação social do Estado, capazes de “criar as condições necessárias para que as sociabilidades alternativas possam ser credivelmente experimentadas” (SANTOS, 2000, p.335).

O pensamento marxista foi utilizado por José Eduardo Baravelli (2006) na análise do sistema cooperativista ao afirmar que “as cooperativas são essencialmente movimentos de negação do capital” (2006, p.23), negação essa que “consiste na reversão desta ‘tomada de poder’ do capital sobre os processos econômicos, pela qual ele se torna o ‘sujeito’ da criação de valor (e, posteriormente, de ‘mais-valia’)” (2006, p.24). Considera também que:

[...] Esta reversão ainda parece possível no centro do circuito de valorização do capital, quando, por alguns momentos, ele se despe de sua forma de dinheiro e passa a operar diretamente na produção de bens e serviços. É neste âmbito, quando o capital é um fator de produção diretamente contraposto ao trabalho, que as cooperativas se propõem a reverter seu controle. [...] Controlar o capital é controlar sua própria valorização. (BAVARELLI, 2006, p.25)

Christine Cousineau (1980), em artigo sobre cooperativas, onde aborda o caso canadense da comunidade Milton Parc (apresentada adiante), traz interessantes comentários sobre princípios e diferenças existentes entre os dois tipos de propriedade (coletiva e individual). O objetivo da propriedade coletiva na habitação decorre diretamente de quatro princípios, associados com o próprio movimento cooperativo:

a) Collective ownership creates a collective capital which can never revert back to individual capital and therefore represents permanent benefits for its members; the value remains with the property; b) It enforces the democratic rule of one member, one vote, giving each member equal power in decision-making and control of the property; c) It favors mutual assistance, working together, sharing responsibilities. Through common work, costs are reduced; thereby retaining resources within the organization; d) It increases each member’s responsibility, education and skills in joint management; establishing the basis for increased responsibility in society. (COUSINEAU, 1980, p.127)<sup>68</sup>

<sup>68</sup> a) Collective ownership creates a collective capital which can never revert back to individual capital and therefore represents permanent benefits for its members; the value remains with the property; b) It

A mesma autora afirma que, em contraste, os princípios da propriedade privada promovem o seguinte:

a) Individual ownership creates individual capital by taking value out of the property at each point of resale; it rests on the freedom of access to the Market; b) It establishes total individual control of the property. The legal right to dispose, use or profit from the property rests with the owner; c) It favors Independence of lifestyle, exercise of personal choice and autonomy in decision-making. (COUSINEAU, 1980, p.128)<sup>69</sup>

Pesquisadores e experiências concretas comprovam que, em grandes projetos de reabilitação urbana, a adoção de sistemas de cooperativas habitacionais de autogestão com acesso à moradia social através da propriedade coletiva contribui para a permanência de moradores de baixa renda nas áreas centrais. Políticas públicas que priorizam a produção e a melhoria das habitações com tal perfil criam obstáculos contra a acumulação do capital imobiliário, ainda mais quando é possibilitado à cooperativa assumir a dívida perante o órgão financiador, e não o usuário individualmente, como ocorre há décadas na política habitacional brasileira.

### 2.2.1 Cooperativas habitacionais no Brasil

José Eduardo Bavarelli (2006) apresenta um histórico sobre as cooperativas do Brasil, focando especialmente as cooperativas habitacionais durante o período de existência do Banco Nacional de Habitação, de 1964 a 1986. Cita um decreto de 1966 que submeteu as cooperativas de habitação brasileiras ao Sistema Financeiro da Habitação, que passaram a ser “agentes promotores da política habitacional implementadas pelo BNH” (BAVARELLI, 2006, p.81). Foi criado o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop), um “órgão assessor” do BNH, que “orientava” todas as fases do empreendimento residencial - o projeto, fiscalização das obras (realizadas por empreiteiras), entrega das unidades para cada cooperativado. A partir daí, era firmado um contrato individual de financiamento com os agentes financeiros do BNH e a cooperativa era então liquidada. Este modelo

---

enforces the democratic rule of one member, one vote, giving each member equal power in decision-making and control of the property; c) It favors mutual assistance, working together, sharing responsibilities. Through common work, costs are reduced; thereby retaining resources within the organization; d) It increases each member's responsibility, education and skills in joint management; establishing the basis for increased responsibility in society. (Livre tradução da autora)

<sup>69</sup> a) A propriedade individual cria capital individual ao extrair o valor da propriedade a cada momento de revenda; ela permanece com a liberdade de acesso ao Mercado; b) ela estabelece total controle individual da propriedade. O direito legal de dispor, usar ou obter lucro permanece com o seu proprietário; c) ela favorece a independência de estilos de vida, o exercício da escolha individual e da autonomia na tomada de decisão. (Tradução livre)

perdurou até a extinção do BNH, em 1986.

Na visão de Bavarelli, a regulação jurídica do BNH contribuiu negativamente para a implementação do modelo de ajuda mútua no país que, naquele momento inspirado nas experiências uruguaias, estava sendo desenvolvido em Vila Nova Cachoeirinha (São Paulo). Essa posição do BNH foi, portanto “decisiva para impedir que esse modelo assumisse a forma de cooperativa” (BAVARELLI, 2006, p. 81-82). O BNH lançou posteriormente três programas de construção de habitação popular sob o regime de mutirão (Profilurb, Promorar e João de Barro), porém com características muito distintas do cooperativismo uruaio. E a Caixa Econômica Federal, que sucedeu o banco, após a extinção de 1986, nada mais propôs nesse sentido.

Evaniza Rodrigues, Leonardo Pessina<sup>70</sup> e Benedito Barbosa<sup>71</sup> (2009 p. 22) trabalham com cooperativas habitacionais e defendem a propriedade coletiva como um dos elementos fundamentais para a produção social da moradia, com “o controle dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas, com a própria comunidade gerindo o processo produtivo”. Registram que, no Brasil, “salvo raras e nobres exceções”, o poder público não tem incentivado a autogestão em seus programas habitacionais.

Uma mistura de preconceito com contrariedade a interesses políticos e/ou econômicos tem feito com que os movimentos populares estejam sempre obrigados a ‘provar’ sua capacidade e integridade para gerir os recursos públicos para a produção de sua moradia. (RODRIGUES, PESSINA E BARBOSA, 2006, p. 23)

Os mesmos autores citam, entre outros, alguns desafios a serem enfrentados para viabilizar a questão, como a necessidade de serem oferecidos “recursos financeiros e ações de capacitação para a autogestão, destinados a cooperativas e associações, para que se avance na organização e na capacidade de gestão” (RODRIGUES, PESSINA E BARBOSA, 2006, p. 24).

No artigo denominado “Propiedad y derecho de uso del suelo urbano en Brasil: contribuciones para un debate urgente”<sup>72</sup>, Luciana Lago e Clara Belato (2014)

<sup>70</sup> Leonardo Pessina é uruaio e coordenou a experiência de mutirão em Vila Nova Cachoeirinha, nos anos 1970.

<sup>71</sup> Texto referenciado no documento base do XI Encontro Nacional de Moradia Popular, da União Nacional por Moradia Popular, realizado de 5 a 8 de junho, em Goiânia – Goiás.

<sup>72</sup> LAGO, L. C.; BELATO, C. S. Propiedad y derecho de uso del suelo urbano en Brasil: contribuciones para un debate urgente. In: Aravena, S. et alii. (Org.). La vivienda, entre el derecho y la mercancía: las formas de propiedad en América Latina.. 1ª ed. Montevideo: Trilce, 2014, v. 1, p. 79-90. Luciana Lago é doutora em Arquitetura e Urbanismo, professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Clara Belato

comentam que o reinício do debate sobre titulação da moradia, embora incipiente, aconteceu a partir de 2004, com a implantação de programas federais de financiamento para a produção habitacional através da autogestão, reivindicados pelos movimentos sociais (LAGO, BELATO, 2014, p.80).

Nesse sentido, a mesmas autoras destacam os programas de produção autogestionada Crédito Solidário (CS) e Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMVE), cujas condições financeiras (definidas pela Caixa Econômica Federal) vinculam<sup>73</sup> "la cuestión dominial a las formas legales de garantía del préstamo (hipoteca o alienación fiduciaria del inmueble) impuestas por medio de contrato individual que, finalizado el pago de las cuotas, genera la titulación individual" (LAGO, BELATO, 2014, p.81) . As autoras entendem que, dessa forma, o governo federal disponibiliza recursos financeiros para atender (timidamente) às reivindicações dos movimentos de luta pela moradia destinado à produção autogestionária coletiva, mas, ao mesmo tempo, "profundizan la mercantilización de las ciudades brasileñas, al imponer contratos privados de los inmuebles y formas de titulación igualmente individuales"<sup>74</sup> (LAGO, BELATO, 2014, p. 81).

Lago e Belato (2014) informam que os recursos federais disponibilizados para a produção associativa representaram apenas 3% do total de financiamentos públicos federais para a casa própria, quantidade ínfima se comparada ao volume de recursos obtidos pelas grandes empresas construtoras na disputa pelos fundos públicos. Acrescentam, também, que a crise econômica mundial, desencadeada em 2008, justificou o caráter do

Programa Mi Casa Mi Vida empresarial, que ya financió desde 2009 dos millones de inmuebles, es sustentado y legitimado por un aparato ideológico, estatal y empresarial, que recoloca la "casa propia" como necesidad primera y urgente para la contención de la crisis económica. (LAGO, BELATO, 2014, p.84). 75

---

é advogada e coordenadora estadual no Rio de Janeiro do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN).

<sup>73</sup> A questão da propriedade às formas legais de garantia do financiamento (hipoteca ou alienação fiduciária do imóvel) impostas por meio do contrato individual que, ao final do pagamento das prestações, gera a titulação individual. (Livre tradução da autora)

<sup>74</sup> Aprofundam a mercantilização das cidades brasileiras, ao impor contratos privados para os imóveis e formas de titulação também individuais. (Livre tradução da autora)

<sup>75</sup> Programa Minha Casa Minha Vida empresarial, que já financiou milhões de imóveis, desde 2009, sustentado e legitimado por um aparato ideológico, estatal e empresarial, que recoloca a 'casa própria' como necessidade primeira e urgente para a contenção da crise econômica (Livre tradução da autora)

Lago e Belato (2014) informam que, ainda assim, “ese 3% impulsó la producción por autogestión colectiva de cerca de 60.000 unidades habitacionales, tanto en áreas urbanas como en áreas rurales del país” (LAGO, BELATO, 2014, p.84)<sup>76</sup>. Mencionam áreas das cidades, como os centros urbanos, onde não faltam instrumentos nas legislações municipais que poderiam reverter o domínio territorial das classes dominantes, mas os movimentos sociais enfrentam grandes obstáculos para obter os imóveis ali situados, causados principalmente pela

[...] inoperancia de las alcaldías brasileñas, ya sea por incapacidad o por falta de voluntad política, en la redistribución de la tierra urbanizada y subutilizada en áreas con infraestructura urbana, principal recurso para la producción habitacional. (LAGO, BELATO, 2014, p.85)<sup>77</sup>

As mesmas autoras (2014) chamam atenção para o fato que o mecanismo de desapropriação do solo urbano para a produção de habitação de interesse social, conjugado obrigatoriamente à propriedade privada (promovida pelo financiamento individual), fica sujeito à especulação imobiliária e acaba contribuindo para a recondução desse mesmo imóvel para o mercado. Lago e Belato (2014) entendem que o instituto da propriedade coletiva de terrenos ou imóveis urbanos são vistos como barreira para a especulação fundiária e, por essa razão, fazem parte das reivindicações dos movimentos que lutam pela reforma urbana no Brasil, embora ainda não tenham força suficiente para impor as suas demandas na disputa política.

La posibilidad de utilización de la propiedad colectiva en Brasil como instrumento capaz de contener la mercantilización de la vivienda, plantea algunas cuestiones importantes, no solamente sobre la ausencia de previsión normativa, sino también en cuanto a los propios poderes inherentes al derecho de propiedad, debido a la forma como el mismo fue concebido en la génesis del Estado Moderno, cuando la burguesía sintió la necesidad de uniformizar las leyes, antes fragmentadas. para tener un mayor control político. (LAGO, BELATO, 2014, p.86)<sup>78</sup>

Todos os autores e autoras citados neste subitem destacam a importância das cooperativas habitacionais. Por essa razão, a parte relatada a seguir da pesquisa é

<sup>76</sup> Esses 3% impulsionaram a produção por autogestão coletiva de cerca de 60.000 unidades habitacionais, tanto em áreas urbanas como em áreas rurais do país. (Livre tradução da autora)

<sup>77</sup> [...] Inoperância das prefeituras brasileiras, seja por incapacidade ou por falta de vontade política, na redistribuição da terra urbanizada e subutilizada em áreas com infraestrutura urbana, principal recurso para a produção habitacional. (Livre tradução da autora)

<sup>78</sup> A possibilidade de utilização da propriedade coletiva no Brasil como instrumento capaz de conter a mercantilização da moradia, coloca algumas questões importantes, não somente sobre a ausência de previsão normativa, como também sobre os próprios poderes inerentes ao direito à propriedade, devido à forma como o mesmo foi concebido na gênese do Estado Moderno, quando a burguesia sentiu a necessidade de uniformizar as leis, antes fragmentadas, para ter um maior controle político. (Livre tradução da autora)

dedicada às experiências realizadas em Montreal e, em especial, à política de moradia social adotada no Uruguai, dois exemplos reconhecidos internacionalmente e importantes fontes de referência para a política de habitação de interesse social para o Brasil.

### **2.2.2 Cooperativas habitacionais no Canadá**

Alain Caron<sup>79</sup> (2010, p. 4) relata que as cooperativas habitacionais foram implantadas na Região do Québec há décadas, mas a sua aparência e objetivos mudaram bastante, desde que a primeira foi criada em 1937. Inicialmente tinham a forma de "cooperativas de construção" que, num período de crise econômica, incentivavam o acesso das pessoas à propriedade privada de moradias unifamiliares, situadas na periferia, utilizando para isso as negociações em grupo para obter a redução dos preços dos materiais e da mão de obra para a construção de várias casas.

No início dos anos 1970, em um contexto social em que os ideais socialistas estavam em plena efervescência, grupos de arquitetos, sociólogos e cidadãos interessados conseguiram implementar a fórmula (ainda em vigor) das cooperativas de habitação para locação, com posse continuada. A moradia permanece propriedade da cooperativa, que oferece aos seus membros a habitação a preços acessíveis em um ambiente associativo dinâmico. O movimento cooperativo prevaleceu durante todo o século XX e ainda no século XXI, gerando um desenvolvimento econômico e social, promovendo a auto-gestão não somente no setor residencial, mas também em outros, como a agricultura e o bancário.

Caron (2010, p.5) ressalta a importância de situar as cooperativas de habitação em relação a outras formas de habitação social que se beneficiam de apoio financeiro do Estado. A mais conhecida dessas iniciativas diz respeito às "habitations à loyer modique"<sup>80</sup> (HLM, experiência originada da França), financiadas e geridas pelo Estado, com valores dos aluguéis definidos em função da renda dos ocupantes e, quando necessário, o Estado assume o déficit da operação. São grandes conjuntos residenciais construídos nos anos 1950, em áreas periféricas, normalmente vistos como sinônimo de exclusão e estigma social.

---

<sup>79</sup> Alain Caron é arquiteto, professor da Université du Québec à Montréal (UQAM) e pesquisador das questões das cooperativas habitacionais no Canadá.

<sup>80</sup> Habitações de Aluguel a Preços Múditos

Entre a propriedade privada e os HLM existem soluções intermediárias de moradia popular, as denominadas “habitações comunitárias”, onde se enquadram as cooperativas habitacionais e as organizações sem fins lucrativos, conhecidas como OBNL (Organismes à But Non Lucratif<sup>81</sup>). Possuem semelhanças e diferenças entre si, são geridos por um conselho de administração, recebem assistência do governo do início até serem financeiramente independentes<sup>82</sup>. Baseado em informações de pesquisadores canadenses, Caron (2010, p. 6) comenta que as cooperativas foram responsáveis por quase metade das 57.000 unidades habitacionais comunitárias produzidas em 2007, embora um relatório do período 2008-2009 indique uma discreta tendência de redução de cooperativas e aumento da modalidade OBNL.

No aspecto jurídico, as cooperativas de habitação são consideradas "cooperativas de consumidores" em virtude de lei que abrange todos os tipos de cooperativas, lei essa que é administrada pela Diretoria de Cooperativas do Ministério de Desenvolvimento Econômico, Inovação e de Exportação. A cada final do ano fiscal as cooperativas devem apresentar um relatório anual e as demonstrações financeiras auditadas, sem o qual a cooperativa pode ser dissolvida ou, no caso daquelas com gestão deficiente, serem colocadas sob tutela (CARON, 2010, p. 7).

Existe um quadro jurídico adequado para as cooperativas de habitação que especifica os direitos e responsabilidades dos membros, tais como proprietários e inquilinos coletivos. Além desses regulamentos para proteger os membros, as cooperativas habitacionais estão sujeitas às mesmas regras que as outras formas de habitação, ou seja: a Lei Nacional de Habitação, o Código Civil e a Lei de Quebec (como no Conselho de aluguel, que protege o inquilino de um valor de aluguel cujo aumento seja excessivo e de uma expulsão injustificada e abusiva).

Em relação ao financiamento, Caron (2010, p. 7) afirma que, para se tornar parte de uma cooperativa, o sócio deve pagar um valor social simbólico variável de acordo com a cooperativa, valor este que poderá ser reembolsado (sem majoração ou lucro) se o sócio quiser mudar-se um dia. A sua contribuição ao projeto é o pagamento de uma taxa mensal de aluguel que, conforme o tempo de existência da

---

<sup>81</sup> Organizações sem fins lucrativos

<sup>82</sup> Embora a fórmula atual das habitações comunitárias não tenha mudado muito nos últimos trinta anos, surgiram outras formas de cooperativas, de acesso à copropriedade com a possibilidade de capitalização. Essa comercialização é, entretanto, mal vista dentro do movimento cooperativado.

cooperativa e os trabalhos a serem realizados, pode corresponder de 50 a 90% do valor de aluguel de uma habitação no mercado privado, de padrão equivalente. Cooperativas mais antigas se beneficiaram de mais subsídios; as mais recentes tem que se submeter a hipotecas maiores.)

Diz Caron (2010, p.8) que a missão fundamental de uma cooperativa é oferecer habitação a preços acessíveis, respeitando que 20 a 50% das unidades sejam para famílias de baixa renda, com acesso a subsídios. Mas devem também buscar outros membros com renda mais alta, suficiente para pagar o aluguel, garantir a saúde financeira, a sustentabilidade da cooperativa e a diversidade social e econômica. Uma das divergências mais comuns entre os membros é precisamente a fixação do valor dos aluguéis, pois alguns preferem que permaneça o mais baixo possível, enquanto outros (geralmente aqueles com maiores rendimentos) preferem investir mais para melhorar os imóveis, em termos funcionais e estéticos.

O princípio da autogestão estabelece que a gestão da cooperativa de habitação seja exercida por um conselho de administração composto por membros eleitos em assembleia geral. Além disso, todos os membros devem trabalhar um certo número de horas por semana para a cooperativa, em comissões de finanças, de manutenção, de seleção dos membros, dos assuntos externos e da secretaria. Caron (2010, p. 9) esclarece que o processo de formação de uma cooperativa segue normalmente os seguintes passos: formação de um grupo de membros fundadores, a escolha de um edifício ou a compra de terras, definição do projeto (de renovação, reciclagem ou construção), execução e entrega da obra, gestão e desenvolvimento.

Todas as cooperativas têm acesso aos mesmos programas de financiamento e o funcionamento é idêntico, apesar de os projetos arquitetônicos serem muito diferentes entre si, com uma identidade própria que influencia o desenvolvimento de sua história e de seus ocupantes. Caron (2010, p. 10) classificou os projetos, basicamente, em três tipologias: compra e reforma de edifícios habitacionais para locação, com o objetivo de convertê-los em cooperativas de habitação (compra / renovação); reutilização de edifícios originalmente usados para outros fins (reciclagem); e os casos que tratam de novas construções.

O primeiro tipo, a compra e reforma de casas existentes, encontra seu exemplo mais famoso na Comunidade Milton-Parc (de Montreal), sobre o qual comentaremos adiante. A segunda tipologia diz respeito à reciclagem de edifícios com funções originais diferentes ao uso residencial. Aproveitando-se dos edifícios

que perderam a função religiosa<sup>83</sup>, as cooperativas têm mantido uma missão social nesses edifícios solidamente construídos, transformando-os em moradia, buscando manter a herança e o conceito em torno dessas instituições do bairro. Caron (2010, p. 12) comenta que é frequente a integração de projetos de preservação do patrimônio com os de habitação comunitária. Cita a arquiteta Odile Roy (1993) que trabalhou em várias cooperativas de habitação, com soluções de excelentes projetos de conservação e restauro. Em muitos desses projetos, convergem duas necessidades expressas pelas comunidades: resolver o problema da habitação e salvar um prédio ameaçado. Há também os casos de edifícios industriais, uma boa parte da herança do passado de trabalhadores dos bairros centrais. A Cooperativa Lézarts é um exemplo desse tipo, onde artistas se organizaram para recuperar uma antiga fábrica, construída em 1910. A terceira tipologia é associada à construção de novos prédios para cooperativas de habitação e situam-se em projetos urbanos de revitalização de bairros. Caron (2010, p. 13) identifica, como exemplo, a Cooperativa do Projeto Lavo, localizada no bairro popular de Hochelaga, que foi coordenada pela prefeitura de Montreal, destinando uma parte dos imóveis para cooperativados e outra parte para investidores privados. Alain Caron afirma que

[...] o mercado imobiliário, apegado à especulação e ao lucro, tem interesse em limitar o desenvolvimento das cooperativas de habitação da Região do Québec. Cita o caso Milton Parc e o Projeto Lavo como exemplos da força de cidadãos organizados, que obtiveram respostas do governo federal ou do governo municipal, respectivamente, por conta da pressão comunitária. E reconhece que, quando o Estado é o principal proprietário do solo, tem todas as condições de ditar as regras e influenciar os projetos de habitação popular ou mesmo privado. (CARON, 2010, p.14)

Caron considera que a inserção de projetos de moradias comunitárias como as cooperativas habitacionais podem ajudar enormemente na conservação da “mixité” sócio-econômica dos bairros em reabilitação. Ele teve oportunidade de visitar o Rio de Janeiro algumas vezes (a última vez em 2013) e conheceu o caso do Projeto Porto Maravilha. Na sua avaliação, a Zona Portuária do Rio de Janeiro possuía um contexto de propriedade do solo muito apropriado para desenvolver as cooperativas habitacionais na área central carioca. Entende também que

[...] Il semble que la municipalité de Rio et l'État fédéral, tous deux impliqués dans les projets de revitalisation du centre, notamment de la zone portuaire, n'aient pas encore réalisé les vertus de la mixité socio-économique pour le

---

<sup>83</sup> Conheci em Montreal vários casos de grandes igrejas católicas, desativadas por falta de fiéis, algumas abandonadas e outras transformadas em museus, universidades e até em condomínios de luxo.

dynamisme d'un secteur urbain et croient devoir choisir entre développement communautaire et marketing urbain international, alors que de plus en plus le touriste recherche des environnements authentiques et que plusieurs villes basent justement leur marketing sur la qualité de vie, le développement durable et le respect des populations et traditions locales. (CARON, 2010, p.16)<sup>84</sup>

### **2.2.2.1 A Comunidade Milton Parc**

A Comunidade Milton Parc, situada no centro de Montreal (próximo à Park Avenue e à Rua Milton), é o exemplo mais célebre de cooperativas do Québec. É considerado o maior bairro de cooperativas da América do Norte, composto por moradias antigas reabilitadas que foram agrupadas em quinze cooperativas, além de oito organizações sem fins lucrativos, um gestor de imóveis comerciais e um proprietário privado.

A preservação do bairro e a permanência das famílias é resultado de uma luta iniciada ao final dos anos 1960, entre moradores e a empresa imobiliária Concórdia, que pretendia ali construir o maior complexo residencial de Montreal. Localizado na área de entorno do centro de negócios da cidade, o projeto previa a demolição de seis quarteirões, composto por cerca de 150 casas de estilo vitoriano (século XIX e primeira metade do século XX). Inicialmente de padrão unifamiliar, as casas foram convertidas, ao longo do tempo, em apartamentos e casas de cômodos, alugados para famílias de situação precária, totalizando atualmente 616 unidades habitacionais, onde vivem aproximadamente 1.500 pessoas de condições modestas.

Na época, a empresa Concórdia adotou uma estratégia para viabilizar o seu grande empreendimento imobiliário, que consistia em comprar, uma a uma, as casas daquela área. Os proprietários vendiam o imóvel e os inquilinos que ali viviam eram obrigados a se retirar. A empresa chegou a adquirir 150 casas, deixadas em péssimo estado de conservação e posterior demolição.

Em um contexto em que os moradores se mobilizaram e organizaram, a situação começou a mudar: uma crise econômica contribuiu para a empresa entrar em falência e um momento político favorável levou um governo (então) comprometido com questões sociais a apoiar os cidadãos.

---

<sup>84</sup> Parece que a municipalidade do Rio de Janeiro e o governo federal, todos dois implicados no projeto de revitalização do centro, notadamente da zona portuária, ainda não perceberam as virtudes da diversidade socioeconômica para a vitalidade de uma área urbana. Acredito que eles deveriam escolher entre o desenvolvimento da comunidade e o marketing urbano internacional. Mais e mais, o turista procura ambientes autênticos e várias cidades baseiam o seu marketing na qualidade de vida, no desenvolvimento sustentável, no respeito pelas comunidades e tradições locais. (Livro tradução da autora)

Segundo Alain Caron (2010), o comitê de moradores da Comunidade Milton Parc foi capaz de convencer o governo federal a montar uma operação de crédito que incluiu: a compra dos imóveis, a restauração das casas e a constituição dos grupos de cooperativas, que passaram a alugar as moradias para os associados. O poder público previu também a concessão de subvenções para as famílias sem condições de pagar o aluguel, viabilizando a diversidade socioeconômica dos habitantes da comunidade.

Dimitri Roussopoulos<sup>85</sup>, morador e militante da Comunidade Milton Parc, é um dos líderes do movimento inicial. Informou que as pessoas eram encorajadas a formar pequenas cooperativas, com cerca de trinta habitações cada, em agrupamentos de vizinhos que tinham afinidades entre si. Mas, ainda assim, conflitos internos fizeram e fazem parte das relações. A semente era: a terra é propriedade coletiva, não pode ser separada em lotes. Não se trata de moradia pública e sim moradia social controlada pela sociedade (cooperativas). Ou seja, os imóveis não pertencem aos cooperativados, mas sim às cooperativas.

O gerente Pierre Duclos<sup>86</sup> comentou que o sistema da propriedade coletiva faz parte do Estatuto da Comunidade e foi tão bem elaborado que, mesmo nos tempos atuais, não permite a concretização da venda dos imóveis de uma cooperativa, ainda que todos os seus membros estejam de acordo com tal transação. Foi estabelecido o Direito de Preempção das demais cooperativas, que têm a prioridade na compra de qualquer um dos imóveis da Comunidade. Mas, ainda assim, há uma pressão de agentes imobiliários externos para comprar imóveis da Comunidade.

Em sua tese de mestrado, Christine Cousineau<sup>87</sup> (1980, p. 3) analisou o caso da Comunidade Milton Parc e enalteceu a importância da luta comunitária daquela época. No seu entendimento, Milton Parc foi poupado da gentrificação, por ter um único proprietário (coletivo), apesar da pressão sofrida, desde os anos 1980, com o processo de elitização das atividades comerciais das redondezas, como os cafés e pâtisseries belgas que se instalaram na área.

---

<sup>85</sup> Dimitri Roussopoulos é presidente do Institute de Politiques Alternatives de Montréal (IPAM). Parte das informações foram obtidas em 2011, em um encontro informal em Montreal, com pesquisadores do Laboratório Etern/ IPPUR/ UFRJ, do qual participei.

<sup>86</sup> Pierre Duclos, gerente responsável pela gestão e administração da Comunidade Milton Parc, concedeu-me uma entrevista em 2011, no escritório da Comunidade.

<sup>87</sup> COUSINEAU, Chritine. Milton Park: Housing Ownership and Community Control. Thesis of Master of Architecture in Advanced Studies and Master of City Planning at the Massachusetts Institute of Technology. USA, 1980.

A jornalista Christine Gilliet<sup>88</sup> (2012) escreveu o artigo intitulado “Comunidade Milton Parc - Arquitetura e mistura social: um bairro salvo”, onde destacou que a vida no bairro é caracterizada pela sua forte preocupação com a diversidade e a coesão social dos moradores, muitos dos quais estrangeiros, originários de cerca de cinquenta países diferentes. Mesmo em alta concentração, os estudantes não são os únicos habitantes e convivem com moradores aposentados, funcionários e famílias diversas. Os cooperativados se reúnem periodicamente para estabelecer questões financeiras como: o valor de contribuição de cada família, o critério de seleção das famílias (nos raros casos em que vaga alguma unidade), o monitoramento anual de atualização de dados, além de muitas outras decisões coletivas.

Patricia Garcia<sup>89</sup> (2010), responsável pela organização de um dossiê administrativo da Comunidade Milton Parc, afirma que:

À presque trente ans de la fin du processus de rénovation en 1982, les membres des coopératives continuent à préserver nos immeubles et à veiller à ce que les loyers restent abordables pour des gens à faible et moyen revenus. (GARCIA, 2010, p.1)<sup>90</sup>

O gerente Pierre Duclos (2011) estimou que 20% dos moradores iniciais foram substituídos por motivos particulares - morte, mudança de emprego ou de cidade – jamais forçados. Afirmou que existe a gentrificação no entorno da Comunidade Milton-Parc, onde muitos proprietários transformam seus imóveis em casas de cômodo e alugam os quartos para estudantes da vizinha Universidade McGill, por valores bem maiores que os praticados na Comunidade.

Os cooperativados pagam um aluguel mensal cujos valores variam em função do salário, do tamanho da família e da dimensão do imóvel (de um, dois ou três quartos). Descontos são atribuídos aos membros, mediante a sua participação na gestão da sua respectiva cooperativa. O comprometimento dos aluguéis não pode ser superior a 25% do rendimento anual do morador. Duclos identifica esse baixo percentual, aliado a um valor de locação inferior ao praticado pelo mercado local,

<sup>88</sup> GILLIET, Christine. La communauté Milton Parc Architecture et mixité sociale: un quartier sauvé. Journal Ensemble, Vol. 03, N° 05, p.2. Mars 2012. Fonte: <http://www.journalensemble.coop/sites/journalensemble.coop/files/ensemble015-03n05w.pdf>, acesso em 11/09/2014

<sup>89</sup> GARCIA, Patricia (org.) Dossiê Conseil d'Administration de la Communauté Milton Parc. Brochura contendo coletânea de fotos e artigos de jornal, publicados nos jornais da época (anos 1970 e 1980) sobre a luta dos moradores da Comunidade. Montreal, 2010.

<sup>90</sup> Quase 30 anos após o fim do processo de reabilitação em 1982, os membros das cooperativas continuam a preservar os seus edifícios e garantir que os aluguéis permaneçam acessíveis para as pessoas com rendimentos baixos e médios. (Livre tradução da autora)

como fatores que contribuem para a ascensão socioeconômica dos moradores da Comunidade. Cita que há casos em Montreal onde as pessoas comprometem até 50% do seu salário mensal no item moradia.

Os principais desafios que se colocam hoje, segundo o entrevistado Duclos, dizem respeito ao fato que, após trinta anos do acordo com o governo federal, em 2017 vencerá a hipoteca e os imóveis passarão a ser, de fato, propriedade das cooperativas. Além disso, na mesma época cessarão as subvenções do governo e restarão apenas os rendimentos dos aluguéis, como fonte de receita para a Comunidade Milton Parc.

Acrescentou ainda que os imóveis precisam atualmente de novas reformas (a última foi há trinta anos) e a renda com a locação não será suficiente para a realização dessas obras, que, por serem imóveis antigos e preservados, terão custos elevados. Além disso, na Província do Québec, o patrimônio cultural valoriza mais a arquitetura de origem francesa e o fato de as casas do Milton Parc terem uma arquitetura de origem inglesa, faz com que os subsídios culturais sejam reduzidos. Há preocupação sobre onde buscarão novas fontes de recursos financeiros para subvencionar as famílias de menores salários.

### **2.2.3 Cooperativas habitacionais no Uruguai**

A construção de moradias populares pelo sistema de Cooperativas de Ayuda Mutua foi implantada no Uruguai com a aprovação da Lei nº 13.728/68, aprovada pelo Parlamento Nacional em 1968, também conhecida como “Ley de Vivienda”. O Capítulo X é inteiramente dedicado às Cooperativas de Viviendas, demonstrando a vontade política de garantir a produção de moradias com financiamento do Estado. Segundo Cazerres (2008), as Cooperativas de *Ayuda Mutua* foram definidas como:

Aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros y proporcionar servicios complementarios a la vivienda. (CAZERRES, 2008, p.34)<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Aquelas sociedades que, regidas pelos princípios do cooperativismo, têm como objetivo principal prover aos seus associados a moradia adequada e estável, mediante a construção de habitações por esforço próprio, ajuda mútua, administração direta ou contratos com terceiros e proporcionar serviços complementares à moradia. (Livre tradução da autora)

Benjamin Nahoum<sup>92</sup>, considerado um dos mentores intelectuais do modelo de cooperativas uruguaias, comenta que a organização surge do movimento sindical organizado, com a proposta política de vincular a moradia a uma luta mais ampla, de construção de um país melhor, que engloba também trabalho social, cultura e esporte. O cooperativismo era uma tradição nas organizações populares, particularmente nos sindicatos de trabalhadores do país, e estava associado à autoprodução familiar solidária e de ajuda mútua. Segundo Nahoum (2008, p. 29), a Ley de Vivienda atacou “los problemas jurídicos, económicos e organizativos que habían conducido a um déficit absoluto de viviendas de más del diez por ciento del parque existente”<sup>93</sup> e rompeu com um sistema que colocava o a questão do cooperativado numa situação marginal, que servia aos grupos de empresários da construção civil, cujo pleito era:

La construcción de viviendas por el régimen de *Promoción Privada*, em que el Estado proporciona créditos a inversores privados para construir viviendas que luego serán vendidas en el mercado, o por el *Sistema Público*, que implica la construcción por empresas privadas de proyectos administrados por el Estado. (NAHOUM, 2008, p. 29)<sup>94</sup>

Tais pleitos eram, entretanto, distintos das reivindicações dos grupos de cooperativas, que, até então apoiados em experiências pontuais, conseguiram superar as dificuldades iniciais de desconfiança governamental e obtiveram êxito na implementação de uma política oficial. Provaram assim que, uma vez montada a rede administrativa e regulatória que faltava, essa alternativa que parecia “utópica” conseguiu expandir-se a ponto de tornar-se rapidamente “el primer lugar em las preferencias de la población entre todos los sistemas que la Ley preveía para acceder a la vivienda”. (NAHOUM, 2008, p.29)<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Nahoum é engenheiro civil, trabalha desde 1973 no campo da habitação popular, em atividades de coordenação em instituições municipais e nacionais, e em centros cooperativistas uruguaios, atuando como formulador de políticas habitacionais, bem como professor em Faculdade de Engenharia e Arquitetura. É assessor técnico especial da Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Além das referências bibliográficas, as informações por ele prestadas foram obtidas na entrevista que me concedeu em 2013, em Montevideo e nas anotações que registrei durante a palestra que apresentou no Seminário Produção Social da Moradia. Hotel Novo Mundo. Rio de Janeiro, 16/12/2008, denominada “A experiência das cooperativas habitacionais uruguaias”.

<sup>93</sup> Os problemas jurídicos, econômicos e organizativos que haviam conduzido a um déficit absoluto de moradias de mais de dez por cento do parque existente. (Livre tradução da autora)

<sup>94</sup> A construção de habitações pelo regime de Promoção Privada, em que o Estado concede os créditos aos investidores privados para construir habitações que logo serão vendidas no mercado, ou pelo Sistema Público, que implica na construção por empresas privadas de projetos administrados pelo Estado. (Livre tradução da autora)

<sup>95</sup> O primeiro lugar nas preferências da população entre todos os sistemas que a Lei previra para ascender à moradia. (Livre tradução da autora)

Segundo Nahoum (2008), em 1975, um de cada dois créditos solicitados ao Banco Hipotecário do Uruguai, correspondiam ao sistema cooperativo, cabendo às Cooperativas de Ayuda Mutua mais da terça parte desses investimentos. Castillo e Vallés<sup>96</sup> (2014, p. 120) informam que, atualmente, aproximadamente 50% dos investimentos públicos em habitação destinam-se às cooperativas.

Com o golpe de Estado, em 1973, o neoliberalismo econômico estabeleceu-se no país, deixando evidente uma grande contradição dentro do sistema: o conteúdo participativo e democrático das Cooperativas de Viviendas questionando o autoritarismo da ditadura militar (até 1985). Como consequência, foi retirado todo tipo de apoio oficial ao cooperativismo. Mas, ainda assim, as Cooperativas converteram-se “em um importante baluarte em la lucha por la recuperación de la democracia em el Uruguai” (NAHOUM, 2008, p.26)<sup>97</sup>, em função da organização, disciplina e conscientização dos integrantes dos grupos, exercidas durante as experiências nas obras de ajuda mútua.

Nahoum (2008) considera que a organização sócio-política, adquirida pelos grupos durante a etapa de obras, acaba se estendendo para a busca de solução de outros problemas sociais, influenciados principalmente pelo sistema da propriedade coletiva (opção quase unânime dos cooperativados), que requer a permanência de estruturas de uso e administração do bem comum. Destaca a importância do papel do Cooperativismo para solucionar o problema da redução dos custos de gestão (normalmente absorvido pelas construtoras); da eliminação dos custos de intermediação; da redução dos custos de mão-de-obra e aportes sociais; melhor adequação das soluções (a cooperativa faz o projeto de acordo com os interesses dos cooperativados); soluções associativas: todos fazem tudo e, em consequência, podem dividir as tarefas e se capacitar.

Benjamin Nahoum (2008) explica que a equação requer, basicamente:

a) Organização: funcionamento democrático (organização de iguais); funcionamento horizontal (há líderes bons e líderes maus); fortalecimento e debilidade da organização; é uma empresa muito peculiar, com potencial de acordos múltiplos;

---

<sup>96</sup> CASTILLO, Alina del; VALLÉS, Raúl. Cooperativas de Vivienda - Pasado, Presente ... Futuro? (12 p.). In: Revista de la Facultad de Arquitectura, N<sup>o</sup> 12. Universidad de la Republica. Octubre de 2014, Montevideo/ Uruguay.

<sup>97</sup> Em um importante baluarte em la luta pela recuperação da democracia no Uruguai. (Livre tradução da autora)

b) Autogestão: a gestão é assumida pela cooperativa, assessorada pelos técnicos, sem fins lucrativos, visa à otimização da qualidade e dos lucros (redução nunca inferior a 30% em relação à produção por empreiteira) – a chave da autogestão é a assunção coletiva, a organização na divisão do trabalho e o planejamento permanente (monitora, avalia e ajusta);

c) Mutirão: trabalho comunitário feito pelos sócios cooperativados visando à construção de conjuntos coletivos sob a direção técnica da Cooperativa (Artigo 136 da Lei Nacional de Moradia do Uruguai)– para otimizar o mutirão é necessária uma planificação adequada na divisão e na especialização do trabalho, tudo tem que ser pensado para o mutirão, desde o início;

d) Poupança própria: em dinheiro, em trabalho, em capacitação, produção e aproveitamento em economia de escalas maiores.

Raúl Vallés<sup>98</sup> (2008) afirma que a Ley de Vivienda contribuiu para romper com o “paradigma produtivista, passando da produção da moradia social para a produção social da moradia”. Considera também que a participação da comunidade organizada, capaz de autogestionar o processo de produção social da moradia, contribui para gerar cidade e cidadãos.

Para Nahoum (2008), a solução está no Estado, no mercado e na sociedade, cabendo ao Estado: financiar, subsidiar, supervisionar e controlar; aos beneficiários: administrar e construir; e ao mercado / empresas privadas: aportar equipamentos e construir também (se houver interessados). Por seu lado, o movimento cooperativista precisa para se desenvolver: marco legal adequado; vontade política; condições de financiamento adequadas (tanto para construir como para pagar, sendo a tributação de acordo com a sua finalidade social); contribuição de acordo com a sua finalidade social; e apoio técnico especializado. Um modelo cooperativista possível requer a disponibilidade de: empréstimos estatais ou privados; fundo estatal para subsídio; subsídios diferenciados, ajustados periodicamente; não exigência de renda mínima; e integração familiar para estabelecer afetação máxima da renda. Para Nahoum, a moradia é um direito essencial que não pode estar sujeito exclusivamente ao mercado. Neste sentido, há necessidade de um banco de terras

---

<sup>98</sup> Palestra “El Sistema cooperativo uruguayo, un proyecto de habitabilidad colectiva – Reflexiones entre teoría y práctica”, proferida na UFRJ/ PROURB, em 09/12/14, no Seminário “A arquitetura e a moradia popular – o fazer projetual para além do produto”. Raúl Vallés é arquiteto, professor da Faculdade de Arquitetura e Coordenador da Unidade Permanente de Vivienda/ UDELAR e membro fundador do Instituto Hacer-Desur, de assessoria técnica às cooperativas habitacionais uruguaias.

estatais. Não há moradia se não há terra urbanizada e, por isso, ele ressalta a importância da existência de banco de terras estatais.

Vallés (2014) também destaca a importância do papel do Estado, ator-chave para garantir o acesso democrático à cidade, através do respeito à função social do solo urbano. Ressalta que o subsídio a um terreno bem localizado é mais caro apenas aparentemente, pois é um investimento que gera sustentabilidade e economias sócio-urbanas a médio e longo prazo. Alerta para a necessidade de serem formados “técnicos com capacidades para desenvolver interação e novo saber com outras disciplinas, trabalhar com as incertezas e assumir a indisciplina quando for necessário” (Vallés, 2014, Nota 98). Ressalta que um projeto adequado deve reunir variadas dimensões, atuando como instrumento de uma habitabilidade estimulante e, sobretudo, adequado urbanística, social, funcional e tecnologicamente às necessidades dos usuários.

No sistema de produção do modelo uruguaio, as cooperativas podem ter aporte através de poupança prévia (recursos financeiros próprios e gestão) e de ajuda mútua (aporte de trabalho e gestão); e, com relação ao acesso à moradia (posse), podem ser cooperativas de proprietários (individuais) e de usuários (coletivos). Enquadra-se, neste último caso, a responsabilidade coletiva da dívida e da manutenção do imóvel, bem como a propriedade coletiva, onde as “moradias são propriedade da cooperativa e os cooperativados adquirem o direito de uso e gozo, direito que se concede sem limitação de tempo, que se transmite aos herdeiros e inclusive pode ser cedido por ato entre vivos, porém sujeito às limitações” (CASTILLO e VALLÉS, 2014, p. 126), estabelecidas por lei. Nahoum (2008) tem essa mesma visão e acrescenta que “a propriedade individual é um elemento separador, é fator de especulação, é uma rara utopia” e, por ser a moradia um direito essencial, não pode estar sujeito exclusivamente ao mercado.

No artigo denominado “Reciclajes (Novas Modalidades)”, Raúl Vallés (2008, p. 154) aborda os casos de imóveis recuperados na área central de Montevideo (a capital, onde vivem 50% da população do país) e explica que as experiências das cooperativas uruguaias no centro antigo começaram a ser desenvolvidas na década de 1990, a partir de iniciativas do governo municipal, cujo objetivo era aproveitar de uma estrutura edilícia existente em bairros antigos da cidade. Era o cooperativismo entrando como ferramenta de reabilitação de uma política urbana de densificação e democratização da cidade consolidada, onde havia uma trama social que

demandava por um espaço de participação e autogestão, no melhoramento e produção do hábitat. Vários imóveis históricos foram recuperados e transformados em apartamentos multifamiliares, provando a compatibilidade entre cooperativismo e preservação do patrimônio, entre habitação de interesse social e reabilitação de áreas centrais sem remoção da população residente. Vallés considera que

A forma de posse através da "propriedade coletiva" tem demonstrado ser um fator-chave para assegurar a permanência dos setores (sociais) beneficiados, diminuindo os processos de gentrificação na área central da cidade. (VALLÉS, 2014, Nota 98).

A Ley de Vivienda aprovou a criação de um marco jurídico que reconheceu as Cooperativas de Vivienda, em particular as de Ayuda Mutua, como pessoas jurídicas capacitadas para solicitar e receber empréstimos para a construção de habitações para os seus sócios, através do Banco Hipotecario del Uruguay, uma das instituições componentes da estrutura do Sistema Financiero de Viviendas.

Carlos Altoberro<sup>99</sup> esclarece que, embora o sistema tenha sofrido modificações ao longo do tempo, as características do crédito são basicamente: 50% do plano quinquenal de produção habitacional é destinado às cooperativas; nas cooperativas de ajuda mútua existe uma hipoteca única, cuja titular é a própria cooperativa, que assume a condição de devedora perante o Banco; o valor do investimento é composto pelos itens construção + terreno + urbanização; o prazo de amortização varia entre vinte e cinco e trinta anos; o Estado aporta subsídios em função do tamanho da família e da renda, que são variáveis e revisados a cada dois anos, segundo uma moeda específica (Unidad Reajutable - UR<sup>100</sup>), reajustada em função do Índice Médio de Salários; o comprometimento da renda familiar na prestação corresponde ao máximo de 25%; o financiamento é pago através de ajuda mútua (trabalho na obra) ou poupança própria, equivalente a 15% do crédito.

As Cooperativas de Ayuda Mutua, em suas distintas instâncias, foram se articulando em uma organização de segundo grau, a Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua (FUCVAM), que assumiu

---

<sup>99</sup> ALTOBERRO, Carlos. El Financiamiento (p.66-77). In: NAHOUM, Benjamin (Compilador). Una historia con quince mil protagonistas: Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Intendencia Municipal de Montevideo, División Espacios Públicos, Hábitat y Edificaciones; Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas e Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda; Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo; Montevideo – Uruguay, 2008.

<sup>100</sup> O extinto Banco Nacional da Habitação (BNH) tinha uma moeda semelhante (Unidade Padrão de Capital – UPC), usada para reajustar as prestações dos financiamentos habitacionais. Entretanto, o reajuste trimestral da prestação e da dívida pela correção monetária não atendia as condições econômicas dos mutuários cujos salários eram reajustados anualmente, o que gerou sérios problemas de inadimplência nos contratos

responsabilidades como: representar o movimento perante as instituições públicas e privadas, estabelecer relações em todos os níveis de governo, incluindo o internacional; além de tarefas no setor de produção, de compra centralizada de materiais de construção, capacitação de dirigentes e de quadros de direção.

Ao avaliar os mais de quarenta anos de vigência da Ley de Viviendas, Benjamin Nahoum (2008) ressalta a importância do papel do cooperativismo para solucionar o problema habitacional uruguaio, que permitiu:

Obtener mejores soluciones a más bajo costo; el que há dado resultados más positivos respecto de la conservación, mantenimiento, y complementación urbana de los conjuntos; el que se há ajustado mejor a las necesidades de los destinatarios; el que há producido, en fin, una más plena valoración y utilización de los espacios comunitarios. (NAHOUM, 2008, p.26)<sup>101</sup>

Castillo e Vallés (2014) também destacam a importância do sistema, embora avaliem que grande parte da produção atual reproduz modelos de projetos que respondem a paradigmas dos anos setenta, que não correspondem às realidades urbanas e modos de habitar contemporâneos, debilitando as propostas urbanas e arquitetônicas. Entendem que:

Desde la academia, tenemos la responsabilidad de colaborar con la solución de este y otros problemas, de construir nuevas miradas sobre este y otros temas del hábitat y de la vivienda social y de contribuir a la revisión de la manera en que, como sociedad, estamos tratando el valioso legado del cooperativismo de vivienda. (CASTILLO E VALLÉS, 2014, p.131)<sup>102</sup>

### 2.3 Considerações parciais

Durante quase trinta anos o governo federal tentou lançar, em momentos distintos, um programa que contribuísse para a reabilitação de áreas centrais das cidades brasileiras, usando o discurso de recuperar o acervo imobiliário subutilizado para fins habitacionais, de repovoar os centros antigos esvaziados, de preservar o patrimônio cultural, além de outros. No entanto, esse discurso não se concretizou na prática, seja pela falta de vontade política efetiva ou a ausência de recursos financeiros específicos para viabilizar as propostas do BNH, da Caixa e do próprio

---

<sup>101</sup> Obter melhores soluções a custos mais baixos; o que tem dado resultados mais positivos na conservação, manutenção e complementação urbana dos conjuntos; o que melhor se ajusta às necessidades dos destinatários; que produziu, em suma, uma valorização mais completa dos espaços comunitários.

<sup>102</sup> Na academia, temos a responsabilidade de trabalhar com a solução deste e de outros problemas, de construir novas perspectivas sobre esta e outras questões do *hábitat* e da habitação social e contribuir para a revisão da maneira que, como sociedade, estamos tratando o valioso legado do cooperativismo habitacional. (Livre tradução da autora)

Ministério das Cidades (2003). A disponibilização de recursos de FGTS na Operação Urbana Consorciada do projeto Porto Maravilha representa, entretanto, a primeira experiência direta do governo federal (Caixa) em requalificação de centros, com objetivos nítidos de buscar a valorização imobiliária da região portuária carioca e atender aos interesses das grandes empreiteiras, em especial aquelas envolvidas na parceria-público-privada criada para o projeto.

Foi ressaltada a importância do componente habitacional em projetos de reabilitação urbana e o fato que priorizar uma política habitacional nas áreas centrais esvaziadas implica na realização dos benefícios diversos, destacados pelos vários autores citados e pelo próprio Ministério das Cidades, instituição responsável pela formulação da política urbana. Significa, especialmente, promover a ascensão socioeconômica dos moradores antigos para que sua permanência na área central seja garantida, permitindo-lhes assim participar das novas oportunidades de trabalho e de emprego que certamente surgirão com a valorização pós-reabilitação.

A questão principal é: como colocar em prática uma política pública de reabilitação urbana que consiga viabilizar a permanência dos moradores antigos e, ao mesmo tempo, promover a diversidade socioeconômica da população da área?

O êxito das experiências das cooperativas habitacionais de Montreal e do Uruguai indicam caminhos que poderiam ser seguidos pela política de moradia popular do Brasil, em especial a questão do acesso à moradia através de instrumentos diversos da propriedade individual, dentre os quais destacam-se a locação social e, principalmente, a propriedade coletiva, considerada um dos raros mecanismos de defesa contra as leis do mercado.

Se, no caso da locação social pública, existe a dificuldade de o poder público gerir e manter o parque locativo criado, nas experiências das cooperativas uruguaias e canadenses ficam evidentes a eficiência e a maior capacidade dos associados na gestão dos imóveis. Além disso, outros pontos a serem ressaltados: o estatuto que amarra todas as cooperativas entre si, o que impede a venda do imóvel individualmente; o fato de as pessoas pagarem um aluguel mensal pela moradia (dentro das suas possibilidades financeiras) para a cooperativa da qual faz parte. No caso uruguaio, o fato de as cooperativas fazerem parte da política de habitação social é uma garantia para os mais pobres terem acesso à moradia digna. No exemplo da Comunidade Milton Parc, foi o contexto político de um governo nacional de esquerda dos anos 1970, que permitiu a formulação de uma solução duradora e

socialmente justa. Embora as cooperativas tenham enorme importância em Montreal, os projetos do governo neoliberal atual não mais repetem esse tipo de solução e a gentrificação tem ocorrido em projetos de reabilitação de bairros da cidade.

Relacionando a questão do aspecto político com a realidade brasileira, é possível citar que o projeto Moradia Digna nas Áreas Centrais ocorreu por uma conjunção de pessoas socialmente comprometidas estarem à frente de instituições essenciais para viabilizar o caso, durante o período de apenas um ano (2007-2008). Destaque-se especialmente o secretário Noel de Carvalho, na Secretaria de Habitação do Estado do Rio de Janeiro, que viabilizou a Concessão de Direito Real de Uso do imóvel para as famílias, questão fundamental para o projeto acontecer. Ele tentou inclusive estender esse tipo de solução para outros imóveis de propriedade do Estado, mas o secretário seguinte descartou essa proposta.

Se o BNH criou obstáculos, no período da ditadura, para a implementação do modelo semelhante às cooperativas uruguaias, observa-se a repetição dos empecilhos nos tempos atuais, mesmo quando o Brasil tem um governo federal democrático, cujas propostas iniciais (2003) tinham um comprometimento com ideias de esquerda. A realidade da política habitacional federal permanece no sonho ilusório da casa própria e a sua modelagem pelas grandes empreiteiras, que dominam a política urbana e habitacional, parecem representar o aspecto “concreto” da categoria abstrata que Harvey se refere, comprovando a pouca autonomia do Estado no sistema capitalista.

O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, da forma que existe hoje, coloca as cooperativas na posição marginal de antes da Ley de la Vivienda uruguaia, de quase cinquenta anos atrás, e as regras e recursos financeiros limitados já mostrou que o MCMVE não atende aos interesses dos movimentos sociais. Não faz mais sentido o governo federal continuar a desconfiar da capacidade dos grupos realizarem os projetos de autogestão habitacional, ainda mais se for considerada a quantidade inédita de subsídios disponibilizados nos tempos atuais, quando quase não existe mais o risco da inadimplência do passado.

Se o planejamento estatal brasileiro atuasse em prol da redução das desigualdades sociais, seguindo Davidoff, o caminho de uma política habitacional levaria o controle da produção de Habitação de Interesse Social para as cooperativas habitacionais de autogestão e reconheceria a propriedade coletiva

como instrumento essencial. Sua concretização, entretanto, estaria amarrada a um programa de financiamento próprio, com recursos definidos exclusivamente para esse fim, acrescido de subsídios e modelado de acordo com as necessidades específicas dos associados cooperativados.

**ILUSTRAÇÕES SOBRE AS COOPERATIVAS HABITACIONAIS DO CANADÁ**  
**COMUNIDADE MILTON PARC, SITUADA EM MONTREAL (Fotos HGaliza, 2011)**



Fig.1 – Imóveis da Comunidade e os condomínios da vizinhança



Fig.2 – Imóveis Comunidade MiltonParc



Fig.3 – Diferentes tipos dos imóveis da Comunidade Milton Parc



Fig.4 – Imóveis da Comunidade, antigas casas transformadas em multifamiliares

**ILUSTRAÇÕES SOBRE AS COOPERATIVAS HABITACIONAIS NO URUGUAI**  
**IMÓVEIS LOCALIZADOS NO CENTRO HISTÓRICO DE MONTEVIDEO (Fotos: HGaliza, 2013)**



Fig.5 – Imóveis pertencente às cooperativas



Fig.6 – Pátio interno de um dos imóveis



Fig.7 – Área interna



Fig.8 – Fachada de imóvel antigo



Fig.9 – Fachada de imóvel no centro

## **CAPITULO 3**

### **3 ESTUDO DE CASO: O PROJETO PORTO MARAVILHA DO RIO DE JANEIRO**

A lacuna que existia entre o discurso e a prática da política federal de reabilitação de áreas centrais do governo tinha como principal falha a ausência de recursos financeiros específicos que viabilizassem projetos desse tipo, segundo Galiza (2008). No entanto, ao estabelecer a parceria com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro na Operação Urbana Consorciada carioca, o governo federal garantiu os investimentos necessários e passou a atuar de uma forma distinta daquela política urbana enunciada pelo Ministério das Cidades, em 2003. Conhecer o projeto Porto Maravilha, entender o contexto político e a mudança de postura do poder público foram algumas das justificativas para a escolha deste estudo de caso da pesquisa.

#### **3.1 Zona Portuária: contexto histórico e urbanístico**

A Zona Portuária do Rio de Janeiro abrange os bairros Gamboa, Saúde, Santo Cristo e Caju<sup>103</sup>. O seu desenvolvimento ocorreu através de um processo longo e gradativo, caracterizado por desmonte de morros e aterros de áreas alagadas. Até o final do século XVII, a ocupação da cidade estava circunscrita a um quadrilátero formado pelos Morros do Castelo, Santo Antônio, São Bento e Conceição. O porto de então, local de embarque e desembarque de mercadorias, acontecia nas proximidades da (hoje) Praça XV. A atual Zona Portuária situava-se fora desse perímetro, tinha uma ligação precária com a malha urbana principal e era considerada periferia da cidade.

A divisão daquela vasta sesmaria propiciou a formação de grandes chácaras que, ao se consolidarem no século XVIII, acabaram bloqueando “o avanço da cidade nesta direção, retardando bastante sua urbanização” (CARDOSO et al, 1987, p.26)

Em 1763, o Rio de Janeiro tornou-se a capital do Brasil Colônia, o processo de urbanização acelerou-se enormemente e a cidade expandiu-se para a direção norte, dos Morros da Conceição e da Providência. Algumas atividades portuárias foram deslocadas para o litoral da Prainha e da Saúde, aumentando a quantidade de construções, de aterros e de ruas abertas na região, facilitando com isso o deslocamento dos moradores das chácaras.

---

<sup>103</sup> O projeto Porto Maravilha compreende os três primeiros bairros.

A transferência do mercado de escravos da atual Praça XV para o Valongo foi decisiva para inserir as atividades portuárias nessa região e transformá-la em polo central do comércio de escravos.

O rico negócio com a 'mercadoria negra' atraiu para o local uma série de atividades de benefícios: o sistema de transporte marítimo entre o Valongo e outros bairros; várias atividades comerciais surgiram para apoiar os negócios com escravos; foi construído um cemitério – próximo ao Valongo<sup>104</sup>, na atual rua Pedro Ernesto – para o enterro dos negros mortos no mercado. (CARDOSO et al., 1987, p.29)

O crescimento da atividade portuária propiciou a ocupação dos morros e planícies de toda a área e a formação dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. Essa região, conhecida (até hoje) como “Pequena África”, era considerada a parte mais velha, decadente e pestilenta da cidade. Era o lugar dos escritórios de corretores de escravos, dos armazéns-depósitos para os negros recém-chegados, das oficinas destinadas à fabricação de objetos para prender e torturar os escravos, local do matadouro da cidade e das tabernas frequentadas por marinheiros e ciganos.

Em 1808, a vinda da família real portuguesa para o Brasil permitiu a abertura dos portos para as nações amigas. As atividades portuárias expandiram-se ainda mais, transformando alguns dos grandes proprietários de chácaras em homens de negócios do ramo portuário. O processo de urbanização da região se acelerou com a construção de trapiches, manufaturas, casas de fundições etc. Foi inaugurado o Cemitério dos Ingleses, localizado na encosta do Morro da Providencia, onde já era visível a presença de moradias de trabalhadores do porto.

A inauguração da Estrada de Ferro D. Pedro II (atual Central do Brasil), em 1854, contribuiu para dinamizar as atividades econômicas do seu entorno e, ao mesmo tempo, aumentar o número de habitações para os novos trabalhadores que chegavam. “Aumenta o processo de substituição dos grandes proprietários de chácaras que dominavam a área, por pequenos proprietários de lotes, ou loteamentos por aluguel” (SILVA, ANDRADE E CANEDO, 2012, p.141). Dessa forma, vai se consolidando a imagem de uma região onde domina a relação trabalho e habitação, caracterizada pela moradia coletiva nos cortiços, estalagens e casebres, habitados por escravos, ex-escravos imigrantes europeus e, posteriormente, nordestinos.

---

<sup>104</sup> Nos anos 90, o local preciso do cemitério foi descoberto, quando estavam sendo realizadas obras de escavações nas casas de número 32 e 34, que foram transformadas, depois, no Instituto dos Pretos Novos.

O início do século XX, após a abolição da escravidão e a proclamação da República, representou um momento de grandes mudanças no país, de um crescimento rápido da população urbana e de deterioração das condições da moradia. Eram motivos de discussão frequentes assuntos como a modernização urbana, a higienização, o saneamento, a abertura de ruas e de avenidas para a “aeração” da cidade. As maiores transformações ocorreram durante a gestão do prefeito Pereira Passos, quando foi demolido um grande número de imóveis e expulsos milhares de moradores para a realização da grande reforma urbana, com a construção do novo porto, a retificação e alargamento de várias ruas e as obras de abertura da monumental Avenida Central, valorizando sobremaneira os terrenos dessas áreas. O discurso oficial era de melhorar a imagem e atrair bons negócios para a cidade, liquidando assim o tecido urbano colonial, símbolo do atraso.

Na pesquisa intitulada “Notas sobre o Cabeça de Porco”, Lilian Vaz (1986, p. 5) considera o arrasamento do Cabeça de Porco como um dos episódios mais marcantes da destruição do Rio Antigo. Descreve que era o maior e mais famoso cortiço carioca, o primeiro e único destruído pelo Poder Público, em circunstâncias espetaculares noticiadas pela imprensa da época. Situado junto ao Morro da Providência, proximidades da Central do Brasil, o cortiço era um verdadeiro bairro<sup>105</sup> que, nas suas muitas construções, abrigava um grande número de moradores, todos expulsos com a destruição. Variados projetos de melhoramentos urbanos foram apresentados por particulares para justificar a destruição da enorme estalagem, sempre acompanhados de pedidos de concessão de favores para a execução das obras que poderiam substituí-la. Propunham a construção de casas higiênicas, o prolongamento e abertura de ruas, e a perfuração de um túnel no morro da Providência (atual túnel João Ricardo), proposta esta apresentada pelo concessionário engenheiro Carlos Sampaio.

Após anos de luta e resistência, o prefeito Barata Ribeiro baixou um decreto em 1893 que permitiu a si mesmo a destruição total do Cabeça de Porco, apoiado pelos diretores da Empresa de Melhoramentos do Brasil, Vieira Souto e Carlos Sampaio, e descrita como uma batalha civil. Em lugar da estalagem foram abertas ruas e perfurado o túnel, obras essas que só foram concluídas em 1922, na gestão do (agora) prefeito Carlos Sampaio.

---

<sup>105</sup> Os jornais da época se referiam a 2.000 pessoas; informações anteriores, a 4.000 moradores.

No trabalho denominado “Grandes eventos, obras e remoções na cidade do Rio de Janeiro, do século XIX ao XXI”<sup>106</sup>, Galiza, Vaz e Silva (2014) consideram que a história do Cabeça de Porco permite desvendar as primeiras conexões entre grandes obras públicas, remoção de moradores pobres, mercado imobiliário e ações de agentes como políticos, governantes e proprietários imobiliários. Além do interesse do engenheiro/concessionário Carlos Sampaio<sup>107</sup> no grande terreno onde se localizava a estalagem, nas proximidades do centro, alguns fatos posteriores contribuem para esclarecer o grande interesse pela “infecta pocilga”. É o caso dos valores exorbitantes das indenizações que foram pagas para alguns proprietários de imóveis que foram à Justiça.

O estudo do Cabeça de Porco revela não somente o alto valor antecipado dos terrenos em que se situavam desprezados cortiços, mas, também, o absoluto desprezo pelos seus moradores, que foram sumariamente expulsos. Vários indícios apontam que tenham subido o morro, criando uma ‘semente de favela’ nas encostas do que se chamou, posteriormente, Morro da Favela, hoje Morro da Providência. (GALIZA, VAZ e SILVA, 2014, p. 6)

Sonia Zylberberg (1992, p.55-56) menciona autores que corroboram com a visão que os primeiros ocupantes do Morro da Providência foram moradores expulsos do Cabeça de Porco. Inclui, também, pessoas provenientes de outros cortiços destruídos na época e os migrantes que buscavam trabalho, atraídos pela proximidade do porto e do centro de negócios. Existe ainda a versão que soldados retornados da revolta de Canudos, da Bahia, ao retornarem para o Rio, instalaram-se nas encostas do morro.

O caráter popular da área portuária foi igualmente moldado pela presença dos muitos trabalhadores da estiva, de atividades complementares ao porto e dos operários das diversas fábricas que se instalaram na região no decorrer do século XX. Era um local marcado por revoltas populares, onde nasceram alguns dos primeiros sindicatos da cidade, como, por exemplo, o dos estivadores, Esses fatos revelam:

<sup>106</sup> Trabalho apresentado na II Conferência Internacional Megaeventos e Cidades, realizada no Rio de Janeiro, em abril de 2014, disponível em: <[http://megaeventos.ettern.ippur.ufrj.br/sites/default/files/artigos-cientificos/galiza\\_h\\_vaz\\_l\\_silva\\_m\\_grandes\\_eventos\\_obras\\_e\\_remocoes\\_na\\_cidade\\_do\\_rio\\_de\\_janeiro\\_do\\_seculo\\_xix\\_ao\\_xxi.pdf](http://megaeventos.ettern.ippur.ufrj.br/sites/default/files/artigos-cientificos/galiza_h_vaz_l_silva_m_grandes_eventos_obras_e_remocoes_na_cidade_do_rio_de_janeiro_do_seculo_xix_ao_xxi.pdf)>, acesso em 05/11/14.

<sup>107</sup> De 1920 a 1922, Carlos Sampaio assumiu a Prefeitura do Distrito Federal, quando comandou o arrasamento do Morro do Castelo. O seu sucessor no cargo, prefeito Alair Prata (1922-1926), tomando como base documentos fornecidos por diferentes órgãos da Prefeitura, denunciou as sérias dificuldades financeiras em que recebeu a Prefeitura e reafirmou como “descalabro financeiro” a administração Carlos Sampaio. (NONATO e SANTOS, 2000, p. 316)

Uma alta densidade social, evidente desde os primórdios da ocupação e do trabalho na região, com a diversidade social e cultural na mistura de grupos de diferentes origens. Esta densidade revela-se, ainda, no desenvolvimento de uma siciabilidade particular que irá fortalecer as características destes bairros como especialmente expressivos na cultura popular da cidade (SILVA, ANDRADE e CANEDO, 2012, p.145)

Zylberberg (1992, p.31-33) comenta sobre as imagens preconceituosas que existiam, e ainda existem, na cidade contra moradores da área. Cita o jornalista e poeta Olavo Bilac que, em 1908, registrava visões contraditórias sobre os favelados dos morros da Conceição, Pinto e Livramento. Preocupava-se com a sua organização política, capaz de se rebelar contra a vacinação obrigatória e o aumento das passagens de bondes e, também, descrevia o ar de indiferença marcada nas faces dessa população, pelo prazer, pelo sofrimento, a vida, a morte. O urbanista francês Alfredo Agache<sup>108</sup> também se posicionou de forma intolerante, ao afirmar o perigo permanente que as favelas representavam, de incêndio, de infecções epidêmicas, como uma “lepra” que suja a vizinhança das praias. Recomendou a transferência desses habitantes para “vilas-jardins-operárias” a serem construídas pelo poder público e propôs para os morros da Conceição, da Providência e do Pinto, que a população original fosse substituída por pequenos funcionários ou empregados do comércio.

Após as grandes transformações do início, poucas mudanças ocorreram na região durante a primeira metade do século XX e, apesar das grandes vias e de projetos pontuais construídos terem contribuído para o encolhimento do tecido edificado, a Zona Portuária conseguiu ficar preservada, principalmente no seu interior.

Os bairros portuários ficaram, de certa maneira, à margem da cidade, no tempo e no espaço. No tempo, porque enquanto a cidade se modernizava através da verticalização da área central e de bairros como Copacabana, na Saúde, na Gamboa e no Santo Cristo as formas se cristalizavam, as atividades permaneciam, as tradições se perpetuavam. Marginalizados pela sua própria conformação geográfica. (CARDOSO et al. 1987, p.128)

Duas grandes obras públicas deixaram marcas profundas na região e contribuíram para isolar os bairros portuários do restante da cidade: a abertura da avenida Presidente Vargas em 1940, que arrasou vários quarteirões formados por um casario antigo densamente povoado; e a construção da avenida Perimetral, nos anos 1960-70, um grande viaduto que provocou uma ruptura no tecido de acesso ao

---

<sup>108</sup> Contratado em 1920 pela Prefeitura para realizar um projeto de remodelação, extensão e embelezamento do Rio de Janeiro.

porto, mas se conectava<sup>109</sup> a um sistema viário importante na estrutura de transporte da cidade.

Ao longo de anos, várias propostas de renovação urbana foram apresentadas para a região, mas poucas se concretizaram. Cláudio Carlos (2012)<sup>110</sup> comenta que tais propostas de revitalização eram justificadas pelo fato de o Porto do Rio passar a apresentar, a partir dos anos 1970, “sinais concretos de obsolescência de suas instalações e decadência de suas atividades”, que se refletia nos bairros da região. Destaca, entre outros, um projeto da Associação Comercial do Rio de Janeiro, do início dos anos 1980, que evidenciava a incompatibilidade entre “os interesses das comunidades locais, do poder público municipal e do capital, principalmente o imobiliário”, pelo fato de propor:

A renovação urbana plena dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, bem como da área do cais, por intermédio da brutal verticalização das tipologias edilícias. A iniciativa desconsiderava completamente o conjunto arquitetônico existente, bem como o contexto social e econômico da região. (CARLOS, 2012, p. 9)

Era uma época em que os movimentos de preservação do patrimônio cultural da cidade<sup>111</sup> começavam a disseminar a importância de compatibilizar renovação e preservação e surgem as propostas de proteção paisagística e ambiental dos morros da região. É criado o projeto SAGAS (iniciais dos três bairros Saúde, Gamboa e Santo Cristo), com uma legislação que preserva o patrimônio arquitetônico e cultural e o uso residencial dos imóveis da área.

No plano internacional, cartas patrimoniais norteavam projetos de reabilitação de centros históricos. A Carta de Lisboa<sup>112</sup>, lançada em 1995, orientava que uma reabilitação deveria ser “progressiva” e utilizar “os meios disponíveis para melhorar o quadro de vida das populações e dar-lhes acesso a formas de participação e inserção social”. Propunha também que:

A Reabilitação deverá colocar o Homem no centro das suas preocupações, procurando melhorar as condições de vida nos Centros Históricos, utilizando

<sup>109</sup> A demolição final desse viaduto aconteceu em julho de 2014, como parte das intervenções do projeto Porto Maravilha

<sup>110</sup> “Um olhar crítico à Zona Portuária do Rio de Janeiro”, de Claudio Antonio S. Lima Carlos, publicado em 06/05/2012, no site <<http://portomaravilhaparaquem.wordpress.com/2012/05/06/uma-olhar-critico-a-zona-portuaria-do-rio-de-janeiro/>>, acesso em 05/11/2014

<sup>111</sup> Em especial o Corredor Cultural, um projeto municipal de preservação de um conjunto arquitetônico de aproximadamente 1500 edificações do centro histórico carioca, concentradas em quatro diferentes regiões que ainda mantém uma ambiência histórica.

<sup>112</sup> Fonte: <<http://www.patrimoniocultural.pt/media/uploads/cc/cartadelisboa1995.pdf>>, acesso em 16/07/2014

a conservação e preservação do edificado como instrumento desse objetivo. (CARTA DE LISBOA, 1995, Artigo 3º)

No artigo denominado “Área Central do Rio de Janeiro - Moradia e Preservação do Patrimônio Arquitetônico”<sup>113</sup>, Galiza, Vaz e Silva (2014, p.7) analisaram a questão do uso habitacional na área central carioca e registraram que essa é uma das poucas regiões onde o uso habitacional se preservou. Destacam a importância da relação moradia/ trabalho nos centros, onde se concentram as oportunidades de trabalho e de melhoria das condições sócio-econômicas da população. Mencionam uma pesquisa sobre demanda habitacional para o centro do Rio de Janeiro, contratada pela Caixa Econômica Federal<sup>114</sup>, na qual a maioria dos entrevistados considera a proximidade do local de trabalho (formal ou informal) como principal motivo de residir no centro e, “para as pessoas que trabalham na rua e vivem de pequenos serviços, a condição de estar nos lugares centrais é uma questão de sobrevivência”. Destacaram ainda que

[...] a atratividade do centro como local de moradia está também na eliminação dos custos de transporte e do desgaste provocado pelas horas perdidas na locomoção diária, de casa ao trabalho e vice-versa, proporcionando uma qualidade de vida melhor. (GALIZA, VAZ e SILVA 2014, p.7)

Silva, Andrade e Canedo (2013, p.148) analisaram a diversidade socioespacial da moradia popular na área portuária carioca e destacaram as seguintes tipologias: os sobrados e vilas residenciais do final do século XIX ou início do século XX; as habitações auto-construídas no Morro da Providência, iniciadas nessa mesma época; os exemplares da arquitetura modernista da “Vila Operária da Gamboa” (1930, Lúcio Costa e Gregori Warchavchic) e o conjunto habitacional do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM); e, mais recentemente, as ocupações de edifícios ociosos pelos movimentos sociais de trabalhadores sem teto. As autoras ressaltam que não são contra projetos de reabilitação urbana, “muito pelo contrário”, e consideram importantes os investimentos públicos não só do porto, mas de todo município. Destacam que o problema, entretanto, está

[...] no olhar daqueles que planejaram a suposta revitalização do Porto, (que) homogeneizou uma realidade muito complexa, simplificando a percepção do porto como uma área atualmente degradada. (SILVA, ANDRADE e CANEDO (2013, p.157)

<sup>113</sup> Trabalho apresentado no Congresso Iberoamericano de Urbanismo (CIU), realizado de 1º a 3/10/2014, em Sintra, Portugal

<sup>114</sup> “Pesquisa sobre Identificação de Potencial Demanda Habitacional para o Centro do Rio de Janeiro”, realizada no ano 2000 pela Universidade Federal Fluminense (UFF), contratada pela Caixa Econômica Federal. Coordenadora responsável pela pesquisa: Profª. Drª Maria Lais Pereira da Silva.

A área portuária também sofreu o esvaziamento populacional que caracterizou a região central da cidade. As causas desse processo abrangem desde a campanha higienista do século XIX de combate às habitações coletivas até os anos 1970, quando uma lei municipal proibiu novas construções para uso residencial na área central da cidade por um período de quase vinte anos<sup>115</sup>.

Com a revogação dessa lei, o incentivo à moradia na área central passou a fazer parte da política municipal de habitação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), órgão criado na segunda metade da década de 1990<sup>116</sup>. Embora na prática não tenha ocorrido o efetivo retorno desse uso para o centro, dois programas importantes foram lançados nessa ocasião: o ProRio Morro da Conceição e o Novas Alternativas<sup>117</sup>.

Essa experiência no Morro da Conceição<sup>118</sup> foi uma das primeiras propostas de intervenção urbana na Zona Portuária que buscava articular diversos órgãos municipais e integrar ações de reabilitação e valorização do patrimônio urbanístico, paisagístico e arquitetônico. Foi realizado um aprofundado estudo, desenvolvido através de um Convênio de Cooperação Técnica firmado com o Governo Francês<sup>119</sup> e a participação de instituições federais. A proposta era buscar a transferência de uma metodologia adotada na França, em projetos de reabilitação urbana, que poderia ser adaptada à realidade carioca e brasileira. O livro “Morro da Conceição: da memória o futuro”<sup>120</sup> registrou essa experiência, praticamente não concretizada após a eleição de um prefeito da oposição.

Alguns imóveis degradados e arruinados, situados em bairros da área central, foram transformados em moradias através do Programa Novas Alternativas, cujas intervenções na Zona Portuária serão detalhadas adiante, no item 3.3.2.

---

<sup>115</sup> Trata-se do Dec. 322 de 03/03/1976 e do Dec. Lei nº 2236, de 14/10/ 1994, durante o primeiro mandato do prefeito Cesar Maia (1993-1996).

<sup>116</sup> Gestão do prefeito Luiz Paulo Conde (1997-2000)

<sup>117</sup> PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Habitação. Novas Alternativas - projetos e propostas habitacionais para o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/ Prefeitura/ Secretaria: 2000

<sup>118</sup> Teve como a mentora intelectual a arquiteta e urbanista Nina Rabha.

<sup>119</sup> Representado pelos Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Ministère de la Culture, Pacte de Paris (Pact Arim). A Caixa Econômica Federal participou como possível financiadora dos imóveis de uso habitacional e, como arquiteta da instituição, atuei como representante técnica.

<sup>120</sup> PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Morro da Conceição: da memória o futuro. Pesquisa e texto: SIGAUD Márcia Frota. PINHO, Claudia Madureira de.

Ao criar o Ministério das Cidades em 2003, o governo federal adotou oficialmente o discurso da reabilitação das áreas centrais, como já comentado no Capítulo 2, buscando apoiar projetos do gênero, dentre os quais aqueles desenvolvidos pela Prefeitura do Rio. Nesse sentido, a Caixa e o Ministério contrataram um estudo sobre imóveis vagos no bairro de São Cristóvão, onde estava sendo desenvolvido um Plano de Reabilitação Integrado (PRI)<sup>121</sup>, coordenado pelo Instituto Pereira Passos (IPP)<sup>122</sup>. Este órgão municipal era igualmente responsável pelos estudos do Plano Municipal de Recuperação e Revitalização da Área Portuária, que teve oportunidade de conhecer como técnica da Caixa. A proximidade entre os governos federal e municipal fez aumentar as possibilidades de atuação conjunta, caracterizadas, naquele primeiro momento, por duas ações: 1) a Caixa contratou a ampliação do levantamento de imóveis vagos<sup>123</sup> para outros bairros da Zona Portuária carioca; 2) o plano que propunha reverter o processo de degradação da região portuária foi apresentado para técnicos do governo federal, diante da possibilidade da Prefeitura obter tais imóveis e financiamentos para a sua execução. O analisar o plano, o Ministério das Cidades<sup>124</sup> considerou que

A estratégia adotada pela Prefeitura está ancorada na implementação de vários projetos e intervenções pontuais, tanto em espaços públicos como privados, não estabelecendo, entretanto um plano global para a área que contorne possíveis efeitos negativos para o patrimônio edificado, para as populações e as atividades econômicas presentes na região (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p.28).

A partir dessa época, uma parceria mais formal foi estabelecida entre a Prefeitura e o governo federal, visando à implementação de projetos de reabilitação para a área, que pudessem “integrar as intervenções no patrimônio federal e agregar de forma articulada um conjunto de intervenções na área de transporte, mobilidade

<sup>121</sup> Para subsidiar o Plano de Reabilitação Integrado de São Cristóvão (PRI São Cristóvão), ação de 2004 da Cooperação Técnica entre Prefeitura do Rio de Janeiro, Prefeitura de Paris e Governo Federal (Caixa e Ministério das Cidades).

<sup>122</sup> Durante o segundo mandato do prefeito César Maia (2001-2005). O IPP era uma autarquia vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento e tinha, como uma das suas atribuições, elaborar, planejar e coordenar as diretrizes de desenvolvimento econômico e a de implantação de projetos estratégicos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

<sup>123</sup> Esse levantamento abrangeu, além de São Cristóvão, os bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Caju e identificou cerca de 114 imóveis (alguns ocupados), pertencentes a instituições como a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), o Instituto Nacional de Seguro Nacional (INSS), Companhia Docas do Rio, Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e outras. Essa listagem fez parte dos anexos da minha dissertação de mestrado (GALIZA, 2008: p.68)

<sup>124</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. Reabilitação de Centros Urbanos. Coordenação geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim.

urbana e moradia através de programas federais” (Ministério das Cidades, 2005, p.30). Um Grupo de Trabalho Interministerial (GT) foi criado em 2004,<sup>125</sup> com o objetivo de

[...] avaliar as propostas da Prefeitura do Rio de Janeiro para reabilitação da área portuária do Porto do Rio de Janeiro, especialmente envolvendo imóveis e recursos próprios da União para definir em que intervenções o Governo Federal poderia realizar parcerias e quais instrumentos poderiam ser utilizados ou criados para acompanhar e implementar as ações programadas. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p.30).

Uma das premissas básicas do projeto de então centrava na

[...] necessidade de facilitar a comercialização dos imóveis e a possibilidade de formação de parcerias entre entidades públicas e privadas, com o objetivo de viabilizar o surgimento de novas atividades na região, no menor espaço de tempo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p.30)

O referido GT determinou as seguintes opções de arranjo institucional: a formação de fundos imobiliários; a criação de um agente gestor do patrimônio imobiliário da região Portuária; a formação de consórcio público entre a União e a PCRJ, ou outro instrumentos de parceria; a utilização de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como urbanização consorciada, consórcios imobiliários e operações interligadas. No aspecto habitacional, afirmava:

A moradia é o elemento fundamental na proposta da área portuária, que liga os diversos projetos de melhoria urbana previstas para a região. Entretanto, devem ser incorporados ao Projeto formas de financiamento que promovam a permanência da população residente no local, buscando evitar sua expulsão no caso de eventual valorização imobiliária (MINISTÉRIO DAS CIDADES 2005, p.30).

Como consequência das ações do GT, foi assinado em 24 de março de 2006 um Acordo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e a União (Ministério das Cidades, da Cultura, do Planejamento e dos Transportes) e com a interveniência da Companhia das Docas do RJ, do BNDES e da CAIXA. Entre outras determinações, previa a alienação de imóveis da União (responsabilidade da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para o Fundo de Arrendamento

<sup>125</sup> Decreto publicado no Diário Oficial da União em 09/02/2004, da Presidência da República. Participavam do GT representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (coordenador), Ministério das Cidades, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça, Companhia Docas do Rio de Janeiro, Companhia Nacional de Abastecimento, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Caixa Econômica Federal, que tinha como um dos representantes o engenheiro Jorge Luiz de Souza Arraes, então Diretor de Desenvolvimento Urbano da Caixa. Depois, exerceu a função de Diretor Imobiliário do fundo de pensão dos funcionários da Caixa (FUNCEF) até ser nomeado para a Prefeitura como o primeiro presidente da Companhia de Desenvolvimento Urbano – CDURP, onde comandou todo o processo de modelagem final do projeto Porto Maravilha, de criação dos CEPAC e da compra destes pela Caixa/ FGTS. Atualmente, é Subsecretário de Projetos Estratégicos e Concessões de Serviços Públicos e Parcerias Público-Privadas da Prefeitura e faz parte do Conselho de Administração da CDURP.

Residencial da Caixa (FAR)<sup>126</sup>, bem como a utilização de outros terrenos públicos federais (Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, Rede Ferroviária Federal – RFFSA e outros) para empreendimentos habitacionais.

Em 27/03/2008, tive oportunidade de participar de uma reunião na Secretaria Estadual de Habitação (SEH), atendendo a um convite do então secretário Noel de Carvalho, que decidiu mostrar a seus subordinados (e convidados) um projeto de revitalização da Zona Portuária carioca, de autoria da Construtora OAS. Alguns técnicos, liderados pelo Diretor Comercial da empresa Henrique Federice, apresentaram um *Power Point* sobre o projeto, que tinha como base o estudo desenvolvido pelo IPP, que eu havia conhecido antes, quando ainda era técnica da Caixa.

Nelma Oliveira (2012) comenta sobre essa “autoria” na sua tese de doutorado<sup>127</sup>:

Embora a autoria do projeto de lei apresentado pelo executivo municipal tenha sido assinada pelo Instituto Pereira Passos (IPP), a essência do documento apresentado reproduz quase que na íntegra a proposta de planejamento elaborada, no “Relatório Urbanístico da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha”, por um consórcio constituído entre as empresas OAS, Odebrecht Engenharia e Construções e Carioca Engenharia (...) numa apresentação bastante aproximada, se não idêntica, do conteúdo exposto no projeto de Lei. (OLIVEIRA, 2012, p.241)<sup>128</sup>

O artigo “Os Donos do Rio”<sup>129</sup>, do Instituto Mais Democracia - pesquisadores Adriano Belisário, João Roberto Lopes Pinto e Rafael Rezende -informam que a Construtora OAS fez doações financeiras para a campanha eleitoral do Sr. Eduardo Paes, eleito prefeito do Rio de Janeiro, em outubro desse mesmo ano de 2008 (primeiro mandato: 2009-2012).

<sup>126</sup> O FAR foi criado pelo governo federal em 2001, como fonte de recursos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que tinha um caráter inovador de permitir o acesso à moradia não apenas através da modalidade aquisição da casa própria. Adotava uma solução tipo um *leasing* habitacional no qual o mutuário pagava uma taxa de arrendamento durante quinze anos, quando então se tornava proprietário. Arrendamento é sinônimo de aluguel, locação, mas o FAR é atualmente usado no Programa Minha Casa Minha Vida apenas para aquisição da unidade habitacional.

<sup>127</sup> “O Poder dos Jogos e os Jogos de Poder: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo”, realizada no IPPUR/ UFRJ, em 2012.

<sup>128</sup> Oliveira afirma que “o processo de concepção e aprovação da operação na Zona Portuária, envolveu o desmonte da estrutura administrativa do IPP, com a substituição de parte de seu quadro funcional de carreira por ex-funcionários da empresa de consultoria Mckinsey”, cujo antigo sócio, Felipe Góes designado presidente do IPP quando Eduardo Paes assumiu a Prefeitura, em 2009. (OLIVEIRA, 2012, p.243)

<sup>129</sup> “A OAS doou R\$ 1 milhão e 775 mil ao PMDB-RJ, partido do governador Sérgio Cabral e do prefeito Eduardo Paes”. Fonte: <[http://www.corecon-rj.org.br/pesquisa\\_2014/Os\\_Donos\\_Do\\_Rio.pdf](http://www.corecon-rj.org.br/pesquisa_2014/Os_Donos_Do_Rio.pdf)>, acesso em 11/08/2014.

A Construtora OAS foi uma das quatro empreiteiras indiciadas pela Polícia Federal (PF) e o Ministério Público na Operação “Lava-Jato” que indiciamento ocorreu em 09/12/2014 e envolveu cinco executivos da construtora, incluindo o presidente e diretores, acusados de fraude a licitações, falsidade ideológica, corrupção ativa, uso de documento falso e lavagem de dinheiro, conforme notícias amplamente divulgadas amplamente em toda a mídia do país<sup>130</sup>.

### 3.2 O Projeto Porto Maravilha<sup>131</sup>

O projeto Porto Maravilha está situado numa poligonal formada pelos bairros da Saúde, Santo Cristo e Gamboa, localizados na Zona Portuária do Rio de Janeiro. Segundo a proposta do projeto, a população atual de 28.187 moradores (Censo IBGE, 2010) passará para 100 mil habitantes até 2020<sup>132</sup>, mudando para crescimento acelerado um processo de esvaziamento populacional, que perdurou por anos nessa região<sup>133</sup>.

O lançamento do projeto ocorreu em 24/06/2009, pelo Prefeito Eduardo Paes e contou com a presença do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do Governador Sérgio Cabral. Foi definido como uma “Operação Urbana Consorciada, que envolve um conjunto de ações urbanísticas e financeiras que visam promover a requalificação urbana e o desenvolvimento social, ambiental e econômico da região portuária”<sup>134</sup>.

Operação Urbana Consorciada (OUC) é um dos instrumentos de política urbana previstos na Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. No Artigo 32 é definida como

<sup>130</sup> Fonte: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2014/12/09/pf-pede-indiciamento-de-executivos-da-oas/>>, acessado em 13/12/2014.

<sup>131</sup> Fonte dos dados sobre o projeto: <[www.portomaravilha.com.br](http://www.portomaravilha.com.br)>, acessado em diferentes ocasiões, ao longo da pesquisa.

<sup>132</sup> Segundo dados da própria Prefeitura do Rio de Janeiro, a estimativa populacional para a Zona Portuária em 2020 é de 55.070 habitantes, incluindo os moradores do bairro do Caju, que não faz parte do projeto Porto Maravilha. Fonte: <[www.armazemdedados.rio.rj.gov.br](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br)>, Tabelas 3261 e 484, (acesso em 06/08/2014, 19:00h). As fontes de dados brutos são dos Censos IBGE 2000 e 2010, trabalhados posteriormente pelo Instituto Pereira Passos – IPP.

<sup>133</sup> As mesmas fontes informam que a Zona Portuária teve a seguinte variação populacional: 44.085 habitantes (1991); 39.973 habitantes (2000) e 48.664 habitantes (2010). Ou seja, perdeu 10% da população entre 1999-2000, mas já recuperou parte dessa perda, ao apresentar crescimento positivo entre 2000-2010. Nesses números está incluído o bairro do Caju, cuja população era de 20.447 habitantes, em 2010.

<sup>134</sup> Site do Projeto: <<http://www.portomaravilhario.com.br/projetos/>>, acesso em 31/10/2010.

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" (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p. 78)

O enquadramento da OUC Porto Maravilha em tais definições, no entanto, tem sido contestado em algumas análises, como a realizada pela professora Fernanda Furtado:

A formatação da OUC Porto Maravilha suscita uma série de questões, que de forma analítica podem ser avaliadas como questões urbanísticas, econômicas e sociais, as quais colocam em xeque a possibilidade de que possa ser considerada uma Operação Urbana Consorciada, nos termos definidos pelo Estatuto da Cidade (FURTADO, 2014)<sup>135</sup>

Furtado (2014) apontou vários pontos que justificam a sua crítica. Nos aspectos urbanísticos, a OUC do Porto Maravilha não estabeleceu a integração com outros instrumentos do Estatuto da Cidade e o plano urbanístico foi elaborado com base nas decisões prévias de aporte de recursos financeiros, e não o inverso, como a lei previa. Nos aspectos sociais, questionou fatos que muito provavelmente contribuirão para o processo de gentrificação da área: a diversidade social não ter sido considerada no projeto; a não previsão de um zoneamento de inclusão social que previsse um percentual de produção de Habitação de Interesse Social; a conservação Pública entregue à iniciativa privada (Consórcio Porto Novo); a participação social esvaziada, além de outros. Identificou, ainda, os seguintes conflitos nas questões econômicas: todos os Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC) foram vendidos previamente, por um valor que não cobre os custos previstos para a totalidade da operação; 2/3 dos terrenos pertencem à União; as estimativas de produção imobiliária são muito ambiciosas; e a relação residencial/comercial não foi estabelecida por subáreas.

O Guia do Instituto Pólis<sup>136</sup> (2001), cuja edição foi patrocinada pelo governo federal (Caixa e Presidência da República), orienta municípios e cidadãos sobre a implementação de uma Operação Urbana Consorciada e aponta vários procedimentos a serem seguidos. Ressalta que deve haver uma preocupação especial com o destino da população moradora e usuária da região, uma vez que a

<sup>135</sup> Trabalho apresentado no Workshop Brasil - Canadá "Territórios, territorialidades e conflitos: o Porto do Rio", Professora Fernanda Furtado do Curso PPGAU/ UFF, em 23/05/2014, na UFF, Niterói.

<sup>136</sup> INSTITUTO PÓLIS/LABORATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana.

OUC acarretará uma valorização da área “pelo simples fato de ser objeto de investimentos planejados e concentrados”. Registra então que garantir a permanência desta população na área pode fazer a grande diferença e destaca

Especialmente quando se trata de áreas completamente dotadas de infraestrutura, como é o caso de centros tradicionais. É importante lembrar que não somente moradias, mas também atividades econômicas podem eventualmente ser destruídas com as operações. (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 83)

O mesmo Guia observa, também, que a forma de controle da OUC deve obrigatoriamente ser compartilhada com representantes da sociedade civil, fator fundamental para “definir o caráter democrático ou não da operação”. (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 85)

No artigo denominado “Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?” MARICATO e FERREIRA (2002) fazem uma análise aprofundada sobre esse instrumento, destacando que a sua introdução no Brasil buscou inspiração em experiências estrangeiras de OUCs. Primeiramente, ressaltam as enormes diferenças existentes entre o nosso país, a Europa e os Estados Unidos, onde tais instrumentos envolvem a dinamização de um mercado que é muito mais incluyente que o brasileiro.

Em segundo lugar, porque a Europa e a França, em especial, têm longa tradição política e tecidos sociais altamente integrados, o que possibilita um efetivo engajamento da sociedade civil organizada nesses processos, contrabalançando o peso relativo da iniciativa privada. E, em terceiro lugar, porque a longa tradição social-democrata do Estado-Providência fez com que o controle do Poder Público nessas operações se dê em níveis incomparáveis com o que ocorre nas Operações Urbanas brasileiras (MARICATO e FERREIRA, 2002, p. 5)

### **3.2.1 Características da operação**

No papel de coordenador da OUC, o município formalizou o projeto através da Lei Complementar n. 101/ 2009, de 23/11/2009, que modificou o Plano Diretor do Rio de Janeiro, criou a Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) e autorizou o Poder Executivo a instituir Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, a primeira OUC da cidade.

A Lei Complementar n. 102/ 2009, de 23/11/2009, criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), uma empresa de economia mista, controlada pela Prefeitura, com a função de “implementar e gerir a concessão das obras e dos serviços públicos na Região

Portuária e gerir os recursos patrimoniais e financeiros referentes ao Projeto Porto Maravilha”<sup>137</sup>.

Nelma Oliveira (2012) afirma que a votação do projeto na Câmara Municipal ocorreu “em regime de urgência, menos de um mês após o anúncio da vitória carioca na competição para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, sob a justificativa de atender aos compromissos firmados no dossiê de candidatura” (OLIVEIRA, 2012: p.239). Incentivos e benefícios fiscais foram aprovados para novos empreendimentos imobiliários, incluindo a isenção de impostos e remissão de dívidas passadas, com a conseqüente renúncia fiscal para o município.

As obras do Porto Maravilha estão sendo executadas através da maior Parceria Público-Privada (PPP) do Brasil, cujo contrato foi assinado em novembro de 2010 entre a CDURP e a concessionária vencedora da licitação pública, a Porto Novo S.A., constituída por três das maiores empreiteiras do país: a Construtora OAS Ltda. (“autora” do projeto, como comentado antes), a Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A.<sup>138</sup> e a Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A. Além do papel de executor das obras, a Porto Novo assumiu, em 15/06/2011, a função de administrar, por regime de concessão e prazo de quinze anos, os serviços e obras de revitalização, operação e manutenção de “grande parte dos serviços municipais na Região Portuária, como, por exemplo, iluminação pública, limpeza urbana, pavimentação e sinalização”<sup>139</sup>. O custo total desses serviços será de R\$ 8 bilhões, “sendo R\$ 4,1 bilhões destinados às obras de reestruturação e o restante para manter o bom funcionamento e garantir a prestação dos serviços urbanos na área”<sup>140</sup>.

Segundo a CDURP<sup>141</sup>, a primeira fase do projeto Porto Maravilha já foi concluída e constou da execução de novas redes de água, esgoto e drenagem nas avenidas Barão de Tefé e Venezuela, da urbanização do Morro da Conceição e a

<sup>137</sup> Fonte: <<http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/leis-complementares.aspx>>, acesso em 02/08/2014

<sup>138</sup> Assim como no caso da Construtora OAS (já comentada), dirigentes da Construtora Odebrecht (além de outras) também foram investigados pelo Ministério Público e indiciados Polícia Federal, suspeita de participar do grande esquema de corrupção na Petrobrás (Operação Lava-Jato), conforme notícias amplamente difundidas na mídia nacional. Fontes: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/operacao-lava-jato-veja-lista-de-empreiteiras-envolvidas,0843fc866bfa9410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>>, acesso em 03/12/2014

Jornal Folha de São Paulo: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1552220-pf-investiga-odebrecht-em-inquerito-a-parte.shtml>>, acesso em 03/12/2014

<sup>139</sup> Fonte:<<http://www.portomaravilhario.com.br/>>, acesso em 25/06/2011.

<sup>140</sup> Fonte:<<http://www.portonovosa.com/pt-br/sobre-a-concessionaria>>, acesso em 24/11/2014

<sup>141</sup> Fonte:<<http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>, acesso em 13/08/2014

restauração dos Jardins Suspensos do Valongo. A segunda fase das obras teve início em julho de 2012, com a previsão que “toda a região será reurbanizada até 2016”. O projeto foca, principalmente um novo sistema de mobilidade urbana para a área e, dentre as obras viárias propostas, foram abertas vias expressas, túneis e concluída a demolição do viaduto Elevado da Perimetral em julho de 2014, provocando grandes alterações e transtornos no trânsito da cidade. Está também prevista a construção de grandes e sofisticados equipamentos, como o (já concluído) Museu de Arte do Rio de Janeiro e o Museu do Amanhã, além de prédios de instituições públicas como o Banco Central e a Biblioteca Nacional. Diz a Cdurp que serão realizadas “ações para a valorização do patrimônio histórico da região, bem como a promoção do desenvolvimento social e econômico para a população”<sup>142</sup>.

Um artigo de Luciana Andrade, Maria Lais Pereira da Silva e Juliana Canedo (2012) aponta que a conclusão da fase inicial das obras está associada à “primeira etapa de dissolução da rica história do Porto do Rio e seu requintado tecido socioespacial”. As autoras afirmam que, ao justificar ações de grande impacto para “revitalizar” a área, o projeto desconsidera a vida pré-existente, e pretende, na verdade, “sobrepôr uma nova forma de viver e habitar a cidade”, mais relacionada com os interesses do turismo e das classes mais altas da sociedade. Para tanto, desalojam os seus antigos moradores pobres, das favelas, das habitações formais de baixa renda ou ocupações de edifícios abandonados (SILVA, ANDRADE E CANEDO (2012, p.155)

Essa é também a análise de Nelma Oliveira (2012), que diz:

Os principais beneficiários do Projeto Porto Maravilha são as empreiteiras, promotores imobiliários, hotéis, empresas do entretenimento e outras construtoras que atuam ou pretendem atuar na região e, de forma privilegiada, algumas empresas detentoras de vantagens especiais. Em primeiro lugar, dentre as beneficiárias, cabe referir a CDURP [...] que colherá os benefícios sobre as movimentações financeiras relativas às OUC [...] (OLIVEIRA, 2012, p. 242)

Dois Estudos de Impacto de Vizinhança<sup>143</sup> (EIV) foram realizados sobre a operação. O primeiro EIV<sup>144</sup>, realizado em 2010, apresenta a valorização dos

<sup>142</sup> Fonte: <http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>, acesso em 12/08/2012

<sup>143</sup> Primeiro EIV (2010):

<<http://portomaravilha.com.br/conteudo/eiv/V.%20Situacao%20Atual%20e%20Futura%206.%20Valorizacao%20Imobiliaria.pdf>>, acesso em 24/11/2014. O segundo EIV (2013), foi realizado por exigência do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a partir dos questionamentos ocorridos em Audiência Pública e denominado “Relatório de Atualização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro”, Junho 2013. O estudo foi elaborado pela empresa Sinergia Estudos e Projetos Ltda., contratada pela CDURP/ PCRJ. Fonte: <<http://portomaravilha.com.br/web/esq/volume-1.pdf>>, acesso em 23/11/2014

imóveis da área como único impacto previsto para o futuro e que, por ser considerado positivo, não necessita de mitigação:

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. (EIV, 2010, item 6.6.1, p.263)

O segundo EIV, de 2013, enfatiza todo o tempo a importância do sistema viário e de transporte do Porto Maravilha, destacando que “não pode ser analisado de forma independente do uso do solo”. Afirma que é objetivo do projeto realizar “uma mudança de paradigma” em relação ao modelo da cidade velha existente, que é baseada em avenidas, vias expressas, túneis e viadutos, enquanto “a cidade nova – a que o Porto Maravilha está alavancando – (está) alicerçada em uma nova mobilidade” (EIV, 2013, p. 33). Descreve “a nova mobilidade como função da revitalização”, destaca os problemas gerados pelas mudanças na mobilidade como principal fator a ser mitigado e frisa que o modelo adotado pelo projeto Porto Maravilha

[...] busca uma cidade incluyente ao tornar o próprio processo de transformação em oportunidade para as pessoas, sobretudo as que hoje vivem na região, aumentarem sua renda e acessarem bens e serviços que a Cidade oferece em outros bairros. Ou seja, para que os que vivem nessa região possam ampliar o exercício do direito à Cidade. (EIV, 2013, item 6.1, p.92)

No item que trata de inclusão social e cidade para todos, o mesmo EIV (de 2013) diz 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”. (EIV-2013, item 6.1.5, p. 99)

Como contraponto às afirmações dos EIV, cabe citar a reportagem do jornal carioca Extra<sup>145</sup> (de 23/12/2014), intitulada “Porto do Rio: moradores antigos estão preocupados com valorização excessiva da região com obras de melhorias”. Entre outros depoimentos colhidos nas entrevistas com angustiados inquilinos pobres da região, a dona de casa Vanda Lúcia Mendes, de 55 anos, declarou que não gostaria de deixar a região, onde vive há 13 anos. Mas, “no fim deste ano, o valor do meu

<sup>144</sup>Fonte:

<<http://portomaravilha.com.br/conteudo/eiv/V.%20Situacao%20Atual%20e%20Futura%206.%20Valorizacao%20Imobiliaria.pdf>>, acesso em 24/11/2014.

<sup>145</sup>Fonte:<<http://extra.globo.com/noticias/rio/porto-do-rio-moradores-antigos-estao-preocupados-com-valorizacao-excessiva-da-regiao-com-obras-de-melhorias-7122488.html>>, acesso em 25/11/2014

aluguel subiu bastante. As obras são boas para quem é proprietário. Quem é inquilino terá que pensar onde vai morar” (Jornal Extra, 2013).<sup>146</sup>

A mudança na legislação municipal que transformou a região em Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto Maravilha criou 5 milhões de m<sup>2</sup> e permitiu a liberação do gabarito para a construção de torres de até cinquenta pavimentos em alguns setores. Os incentivos fiscais oferecidos priorizaram apenas imóveis de uso corporativo e comercial<sup>147</sup>, num primeiro momento.

O projeto tem sido assunto frequente na mídia, com manchetes do tipo “Zona Portuária terá empreendimentos bilionários” e “Maravilha de Cenário – Região do Porto vai abrir espaço para 50 mil oportunidades de negócios”<sup>148</sup>. São muitas as propagandas desses lançamentos imobiliários, destacando-se: o Porto Atlântico, da Construtora Odebrecht - um complexo com varias torres, destinadas a hotéis, escritórios e comércio, cujas vendas devem “bater a faixa de R\$1,6 bilhões”; Empreendimento da Construtora Concal – “duas torres com salas comerciais, cujas vendas devem chegar a R\$900 milhões”; Empreendimento da MDL Realty – prédio com lajes corporativas com vendas previstas em R\$230 milhões; Empreendimento da Fibra Experts – prédios comerciais, vendas de R\$400 milhões<sup>149</sup>.

A empresa corretora Sérgio de Castro Imóveis informou, em 2011, que os proprietários de imóveis da área já estão pedindo valores acima de 150% daqueles praticados em 2008 para a venda. Reportagem do jornal O Globo<sup>150</sup> comentou que a revitalização da Zona Portuária impulsionou o mercado imobiliário e provocou, em uma década, um aumento de 500% no metro quadrado da região. Em alguns trechos, o metro quadrado comercial em prédios novos já ultrapassou valores praticados na Barra da Tijuca e em Copacabana.

Há, porém, outros setores da mídia que contestam essas notícias otimistas. É o caso da reportagem denominada “A bolha dos imóveis começa a estourar no mercado comercial”, publicada em março de 2014 na Revista Exame, onde especialistas em questões econômicas comentam sobre a relação entre o *boom*

---

<sup>146</sup> Em dezembro de 2014, a Instrução Normativa n. 33/ 2014, do Ministério das Cidades, condicionou a liberação de novos recursos do FGTS para a OUC Porto Maravilha à realização de um Plano de Habitação de Interesse Social para a área do projeto.

<sup>147</sup> Em julho de 2014, a Prefeitura conseguiu aprovar uma lei que estendeu tais benefícios para incentivar empreendimentos de uso habitacional (ver item 3.2.3)

<sup>148</sup> Jornal O Globo, 17/10/12, Caderno Economia, p. 26.

<sup>149</sup> Notícias publicadas em 17/10/2012 no *site* da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI): <[http://www.ademi.org.br/article.php3?id\\_article=50580](http://www.ademi.org.br/article.php3?id_article=50580)>, acesso em 06/11/2014.

<sup>150</sup> Fonte: <<http://oglobo.globo.com/rio/>>, acesso em 01/06/2012.

imobiliário e a expectativa que havia até recentemente sobre o crescimento econômico do país, que atrairia novas empresas e aumentaria a demanda por novos escritórios. Acrescentam que a desaceleração da economia tem provocando altas taxas de vacância de imóveis comerciais, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, onde o projeto Porto Maravilha é destacado como um dos casos mais ameaçados de riscos de uma bolha imobiliária<sup>151</sup>. O jornal carioca O Globo<sup>152</sup>, de 14/03/2014, na reportagem denominada “O medo da bolha no mercado comercial de imóveis” comenta sobre a taxa de vacância de imóveis comerciais na cidade, que fechou 2013 em 18,9%. Alguns especialistas acreditam que isto tem a ver com o alto valor cobrado nos aluguéis desse tipo de imóvel, mas, na análise do economista Luís Carlos Ewald, da Fundação Getúlio Vargas,

O mercado comercial está muito ligado à economia do país. Se ela vai bem, ótimo. Mas houve um aumento em progressão geométrica dos preços e com o desenvolvimento medíocre desse momento e as incertezas do que vem pela frente, quem vai investir num novo imóvel para a empresa? As pessoas pararam de comprar porque não têm mais condições financeiras de pagar esses valores. Subiu demais? Vai ter que cair. (O GLOBO, 2014, Nota 152)

Existe também uma avaliação negativa no setor empresarial da construção civil. O geógrafo João Monteiro<sup>153</sup> (2014) entrevistou um empresário entusiasmado com o potencial residencial da área central carioca que, há muitos anos, orienta parte de seus investimentos na compra e reforma de imóveis de valor cultural, transformando-os em apartamentos, vendidos com lucro para uma demanda de classe média. Na visão desse empresário, as grandes torres espelhadas que serão construídas na Zona Portuária lembram uma Dubai, cercada de um “casario decadente”.

Estão construindo uma Dubai cercada de Calcutá. O grande problema na área do porto é aquele casario, nenhum empresário está tendo interesse em viabilizar empreendimentos nesses imóveis. Os vazios urbanos não são um problema, todos aqueles terrenos vazios do porto serão comercializados [...] Uma família de classe média compra um imóvel tendo em mente que está realizando um investimento. Ela não quer morar e nem investir num bairro tomado por cortiços, invasões e imóveis abandonados. (MONTEIRO, 2014, p.14)

<sup>151</sup> Revista Exame, Edição 1060, Ano 48, nº4, 5/3/2014 <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1060/noticias/a-bolha-estourou?page=1>>, acesso em 20/07/2014

<sup>152</sup> Fonte: Jornal O Globo, Caderno Morar Bem <<http://oglobo.globo.com/economia/imoveis/o-medo-da-bolha-no-mercado-comercial-de-imoveis-11881865>>, acesso em 26/11/2014

<sup>153</sup> MONTEIRO, João Carlos. "Habitação de interesse social em cenários de revalorização urbana: considerações a partir da experiência carioca". In: Cadernos Metrópole, vol. 17, n. 34, p. 441-459, 2015. Rio de Janeiro.

No aspecto fundiário, a área do Projeto Porto Maravilha tem o poder público como proprietário da grande maioria dos imóveis, ali situados: 62% pertencem à União; 7% ao Estado do Rio de Janeiro; 6% ao Município; e apenas 25% pertencem a proprietários privados. Essa região parece responder a uma parte da pergunta de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, feita há quase trinta anos atrás, quando era discutida a reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. Naquela época, ele ressaltava a importância dos imóveis públicos dos centros urbanos serem utilizados para uso habitacional<sup>154</sup>:

Terras urbanas,.existem? Onde estão? [...] Elas existem, sem dúvida, mas a expansão de nossos maiores centros urbanos está travancada por grandes proprietários como a Previdência Social, as Forças Armadas, as Universidades, a Rede Ferroviária, etc, etc.[...] Ensina o ditado popular: quem quer faz, quem não quer, manda. Bem que a União poderia dar o bom exemplo, começando pelo que é dela mesma. De quebra, ainda contribuiria para estimular Estados e Municípios. (SANTOS: 1988, p. 102)<sup>155</sup>

No Rio de Janeiro, capital federal por tantos anos, o estoque de imóveis públicos subutilizados é marcante, o que faz as questões de Santos continuarem atuais. Muitos dos prédios federais desativados eram de antigas instituições públicas, ficaram anos abandonados e acabaram ocupados por populações de sem teto<sup>156</sup>, que permaneceram nos imóveis até serem removidos pela Prefeitura. É o caso da Ocupação Quilombo das Guerreiras<sup>157</sup> cujos moradores resistiram por sete anos, quando tiveram que sair do imóvel. Nesse terreno está prevista a edificação de

---

<sup>154</sup> SANTOS, Carlos Nelson Ferreira - Está na hora de ver as cidades como são de verdade (Projeto 113 /agosto de 88) - Documento do Grupo de trabalho para a reformulação do SFH.

<sup>155</sup> O Governo do Estado do RJ (SEH) identificou, num levantamento preliminar de 2006 , cerca de 520 imóveis pertencentes ao Estado, localizados de forma salpicada no tecido urbano, alguns dos quais com possibilidade de serem utilizados para uso residencial. Em 2007, através de um convênio com o Ministério das Cidades, realizou um Plano de Reabilitação e Ocupação que incluiu dez Imóveis vazios e subutilizados, cujos projetos para uso habitacional e misto foram desenvolvidos, mas não executados.

<sup>156</sup> Guilherme Boulos entende que os sem teto “são todos aqueles que são afetados pelo problema da moradia, seja pela falta dela ou por morarem nas condições mais precárias. São aqueles trabalhadores a quem o capitalismo atacou de modo brutal, com suas armas mais afiadas: desemprego, baixos salários, trabalho informal, superexploração”. (BOULOS, 2014, p.53)

<sup>157</sup> Fonte:<<https://pelamoradia.wordpress.com/2014/02/26/a-ocupacao-sem-teto-quilombo-das-guerreiras-exige-uma-solucao-imediata/>>, acesso em 19/08/2014. Segundo informações da Associação de Arquitetos Chiq da Silva, havia um acordo prévio entre o proprietário, os ocupantes e a Cdurp, que essa ocupação seria temporária que os moradores seriam reassentados em outro imóvel da região. Após o projeto arquitetônico estar concluído, parte desse terreno, na Rua da Gamboa, foi desapropriado para permitir a passagem da Av. do Binário. Como compensação, a Prefeitura desapropriou também o terreno vizinho, o projeto teve que ser refeito, encontra-se atualmente em fase de aprovação, sem previsão de início de obra. Ou seja, as famílias foram retiradas, alguma recebem aluguel social mensal do município, mas ainda não conseguiram se mudar para as novas moradias.

um grande empreendimento do mega-investidor estadunidense Donald Trump. O imóvel, localizado à Av. Francisco Bicalho, n. 49, é um dos 14 imóveis pertencentes à Companhia Docas do Rio de Janeiro que a União<sup>158</sup>, através de Decreto assinado em 10/09/2013 pela presidente Dilma Rousseff, autorizou o Município do Rio de Janeiro a declarar de utilidade pública, para fins de desapropriação, destinando-os à implantação do projeto de revitalização e urbanização da Zona Portuária carioca.

Esse exemplo parece enquadrar-se bem na observação de Guilherme Boulos (2014), liderança do Movimento de Trabalhadores Sem Teto (MSTS):

Quando os trabalhadores insistem em morar em lugares valorizados, através de ocupações antigas, os capitalistas pressionam o Estado para despejar a comunidade. Sempre que consegue vencer a resistência dos moradores, o Estado despeja. (BOULOS, 2014, p.33)

Boulos (2014, p.45), assim como outras lideranças de movimentos sociais pela moradia, afirma que a ocupação de imóveis vazios é legítima, uma vez que a própria Constituição brasileira prevê, nos Artigos 5º e 170º, que toda a propriedade tem que cumprir a sua função social.

Carlos Vainer (2014)<sup>159</sup> critica a forma que as terras públicas estão sendo disponibilizadas para os grandes empreendimentos do projeto Porto Maravilha, descumprindo determinações contidas em leis existentes nas três instâncias de governo. Cita a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro<sup>160</sup> (Artigo 437): “As terras públicas não utilizadas ou subutilizadas serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda e à instalação de equipamentos urbanos de uso coletivo”. Menciona a Constituição Estadual<sup>161</sup> (Art. 233):

As terras públicas estaduais não utilizadas, subutilizadas e as discriminadas serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda e a instalação de equipamentos coletivos, respeitados o plano diretor, ou as diretrizes gerais de ocupação do território. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Nota 161)

<sup>158</sup> Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Dsn/Dsn13667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Dsn/Dsn13667.htm)>, acesso em 19/08/14

<sup>159</sup> Entrevista com o professor Carlos Vainer sobre megaeventos, programa Juca Entrevista. Fonte: <<https://comitepopulario.wordpress.com/2011/12/06/entrevista-com-o-professor-carlos-vainer-sobre-megaeventos-no-programa-juca-entrevista/>>, acesso em 06/11/14.

<sup>160</sup> Fonte: <[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei\\_Organica\\_MRJ\\_comaltdo205.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf)>, acesso em 23/11/2014

<sup>161</sup> Fonte: <<http://www.alerj.rj.gov.br/processo6.htm>>, acesso em 23/11/2014

Vainer (2014) cita, ainda, a Lei Federal 11.124/ 2005<sup>162</sup>, que estabelece, no Artigo 4º: “A utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social”.

Outra Lei Federal (12.348/ 2010<sup>163</sup>), entretanto, é citada no Relatório Trimestral CDURP – Outubro/Dezembro, 2010<sup>164</sup> como a legislação que permitiu a transferência dos imóveis de instituições federais para a Prefeitura. Essa lei dispõe sobre:

[...] o limite de endividamento de Municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, sobre imóveis oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, sobre dívidas referentes ao patrimônio imobiliário da União e sobre acordos envolvendo patrimônio imobiliário da União [...]. (Lei Federal 12.348/ 2010, ver Nota 163)

Essa mesma Lei estabelece, no Artigo 10 – Parágrafo 4º:

Poderá ser dispensada a licitação na venda dos imóveis de que trata o caput, respeitado o valor de mercado, quando o adquirente for: I - outro órgão ou entidade da administração, de qualquer esfera de governo; ou II - empresa, pública ou privada, inserida em operação urbana consorciada aprovada na forma dos arts. 32 a 34 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, desde que os imóveis estejam na área delimitada para a operação. (Lei Federal 12.348/ 2010, ver Nota 163)

Até recentemente, a Zona Portuária abrigaria os equipamentos olímpicos (Vila dos Árbitros e da Mídia)<sup>165</sup>. Em 2013, o prefeito Paes anunciou a intenção de deslocar tais equipamentos para a Zona Oeste da cidade, fato que gerou discussões com o Comitê Olímpico Internacional (COI). Em 24 de novembro de 2014, a Prefeitura anunciou na imprensa carioca que as Vilas dos Árbitros e da Mídia iriam

<sup>162</sup> Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>, acesso em 23/11/2014

<sup>163</sup> Lei sancionada pelo Presidente da República em 15/12/2010. Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12348.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12348.htm)>, acesso em 16/08/14.

<sup>164</sup> Fonte: <<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/reITrimestrais/Relatorio%20Out-Dez2010%2012jan11.pdf>>, acesso 16/08/14

<sup>165</sup> Inicialmente, as Vilas dos Árbitros e da Mídia seriam instaladas na Zona Oeste, onde se localiza a Vila Olímpica e a maioria dos equipamentos. Mas, por insistência do prefeito que tinha interesse em localizar na Zona Portuária um empreendimento que ajudasse a alavancar novos empreendimentos na região, o COI acabou aceitando que tais equipamentos ficassem na zona portuária. Denominado inicialmente Porto Vida Residencial, seria o primeiro conjunto habitacional da região que, após as Olimpíadas, seria financiado para funcionários municipais e outros interessados. O projeto foi alvo de um concurso promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e previa a construção de sete prédios, com 1.330 apartamentos. “Este ano, já sem a chancela olímpica, as obras foram paralisadas em junho. A construtora Odebrecht informou, por intermédio de sua assessoria, que ainda não tem data para retomar as obras, que passam por readequação financeira” (Fonte: Jornal O Globo, de 24/11/2014. <<http://oglobo.globo.com/rio/rio-2016/Prefeitura-transfere-vila-de-acomodacoes-dos-jogos-para-conjunto-do-minha-casa-minha-vida-14641852>>), acesso em 26/11/2014.

realmente ser deslocadas para o bairro do Anil, na Baixada de Jacarepaguá, instaladas em um conjunto do programa Minha Casa Minha Vida (atualmente em construção), sob o argumento do prefeito que tal decisão obedeceu a critérios econômicos e urbanísticos. Ou seja, foi retirado da área da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio o único equipamento que faria parte da infraestrutura para a realização das Olimpíadas.

Em várias situações (palestras, entrevistas e documentos da Cdurp), o projeto Porto Maravilha tem sido apresentado com uma modelagem financeira inovadora, sem aplicação de recursos públicos. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV 2013, já citado antes) comenta nas suas Considerações Finais:

O modelo está em ciclo virtuoso, no qual recursos privados entram na implantação de um novo modelo de infraestrutura, por se sentir garantido de que os eventos irão ocorrer. Se isto não se der haverá uma quebra no ciclo de confiança para que o programa de revitalização continue a Cidade terá que colocar recursos próprios para efetivar a revitalização de área tão nobre. Isto desviará recursos que são imprescindíveis para outras necessidades urbanas e que não tem como ser solucionados via capital de risco privado. (EIV 2013, item 6.16, p. 100, Nota 36)

Esse mesmo Estudo (EIV 2013, p.96) descreve, em vários momentos, que o projeto Porto Maravilha estabeleceu uma estratégia inovadora de transformação, destacando entre outros, o fato de a requalificação urbana acontecer através de uma Parceria Público-Privada (PPP). No entanto, existem muitas críticas de pesquisadores sobre esse modelo de “governança”: Carlos Vainer (2011)<sup>166</sup> condena a capacidade de o capital negociar “diretamente com o poder do Estado, nos corredores, fazendo as parcerias público-privadas”; e a professora Raquel Rolnik<sup>167</sup> (2011) declarou:

Estamos diante de uma operação imobiliária executada por empresas privadas, mas financiada, de forma engenhosa, com recursos públicos em terrenos públicos. Continuamos sem saber onde estão os benefícios públicos desta Parceria-Público-Privada (PPP). (ROLNIK, 2011, ver Nota 154)

Os recursos financeiros para a realização das obras da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha são provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (ou seja, dinheiro dos trabalhadores) e dos ganhos que serão obtidos pela Caixa (agente operador do FGTS), com a venda dos Cepac e terrenos públicos para

<sup>166</sup> Fonte: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Destques=0&Num=763>>, acesso em 8/10/2014.

<sup>167</sup> Fonte: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/06/13/porto-maravilha-custos-publicos-e-beneficios-privados/>>, acesso em 26/03/2014.

empreendedores imobiliários. As características da que envolve instituições e instrumentos de uma forma complexa e inédita, explicadas a seguir.

### **3.2.2 Instituições e Instrumentos**

A estrutura administrativa e financeira que permitiu a utilização de R\$ 3,5 bilhões provenientes do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em 13/06/2011, para adquirir a totalidade dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (Cepac), equivalentes a 6,5 milhões de títulos imobiliários e correspondentes a 5 milhões de metros quadrados, cujos ganhos pretendem garantir a realização das obras de renovação urbana do projeto e o pagamento do consórcio Porto Novo. Foi importante para o desenvolvimento da pesquisa aprofundar o conhecimento sobre o FGTS, a Caixa e os Cepac, abordados a seguir.

#### **3.2.2.1 Sobre o FGTS**

O FGTS foi criado em 1966, como principal fonte de recursos financeiros para o Banco Nacional da Habitação (BNH), instituição criada dois anos antes, que se tornou responsável pela gestão do Fundo. É uma contribuição compulsória depositada pelo patrão, que corresponde a 8% da remuneração mensal de cada empregado. Os recursos do FGTS contribuem para investimentos de cunho social nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana, além de cumprirem a função de seguro social para o trabalhador que é demitido.

Um relatório da Controladoria Geral da União (CGU)<sup>168</sup>, sobre uma auditoria realizada no FGTS em 2012, oferece as seguintes informações:

O FGTS é um dos maiores fundos do país e seu ativo total representou 7% do PIB em 2012, ou R\$ 325,8 bilhões. O principal item das obrigações do FGTS são as contas ativas dos trabalhadores, que equivalem a 74,5% do ativo total do Fundo, ou R\$ 242,6 bilhões. No ano passado, o patrimônio líquido totalizou R\$ 55,3 bilhões”. (CGU, 2013, p.7)

---

<sup>168</sup> Documento de Auditoria realizada no FGTS, Exercício 2012, Processo: 46970.000181/2013-21 e Relatório nº: 201305813. Fonte: <[http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/6020\\_%20RA201305813.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/6020_%20RA201305813.pdf)>, acesso em 11/12/14

O documento diz que, por se tratar de um fundo não tem personalidade jurídica e tampouco possui estruturas administrativa e operacional próprias. As instituições responsáveis são: o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), composto de forma tripartite (trabalhadores, empregadores e governo) que decide e aprova os critérios de aplicação dos recursos do Fundo; o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); o Ministério das Cidades (MCidades), Órgão Gestor; a Caixa Econômica Federal, Agente Operador; e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN.

O FGTS financia empreendimentos nas áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal. (CGU, 2013, p.8)

A correção dos saldos das contas vinculadas do FGTS acontece com a aplicação de taxa de juros de 3% ao ano e mais a Taxa Referencial (TR). Esse tipo de remuneração tem gerado debates e contestações, representadas por milhares de ações na justiça, lideradas por centrais sindicais de trabalhadores, em função de vários estudos que apontam o acúmulo de grandes perdas para os empregados desde o final dos anos 1990.

Uma análise do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)<sup>169</sup> constatou que a arrecadação bruta do FGTS em 2012 foi de R\$ 83,03 bilhões, quase o dobro se comparado ao resultado de 1999. Nesse mesmo período, o Patrimônio Líquido do FGTS cresceu 164%, beneficiado pela “conjuntura econômica que tem como marca um expressivo crescimento do emprego formalizado e do rendimento médio da população”. Indicou também que as aplicações financeiras do Fundo tiveram resultados positivos muito superiores aos destinados aos trabalhadores e, por essa razão, defende uma “outra forma de atualização dos saldos do FGTS que possibilite sua valorização”. (DIEESE, 2013, p.13). O estudo ressaltou ainda que, por ser o FGTS:

O principal *funding* de recursos para a política habitacional, seus recursos têm o importante papel social de combater o déficit habitacional e de saneamento do país, cabendo aos trabalhadores que integram o CCFGTS priorizar as aplicações dos recursos do Fundo para uma permanente e efetiva política de habitação popular. (DIEESE, 2013, p.13)

---

<sup>169</sup> Nota Técnica DIEESE, n.125, Junho de 2013. “O FGTS e a TR”. Fonte: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec125FGTSeTR.pdf>>, acesso 24/09/2014.

Um outro estudo, elaborado pelo Instituto FGTS Fácil<sup>170</sup>, revelou que entre 2002 e 2012, o lucro do FGTS aumentou 938% e o patrimônio líquido cresceu 433%. A Caixa recebeu R\$ 3,3 bilhões em 2012 para administrar as contas, valor correspondente a um lucro de 274% nesse mesmo período. No entanto, o valor total dos juros e da correção monetária creditados nas contas dos trabalhadores ficou em R\$ 8,2 bilhões em 2012, equivalente a uma alta de apenas 19%, nesse mesmo período. Em onze anos, o rendimento das contas foi de 69,15%, enquanto a inflação acumulada medida pelo INPC foi de 103%.

Na mesma reportagem, o presidente da ONG FGTS Fácil comentou:

Enquanto o Fundo vai muito bem obrigado, o trabalhador está muito mal, porque, ao não receber nem a atualização monetária, o dinheiro diminui. Não questiono as funções sociais do FGTS, mas se mesmo com isso, com as doações para o Minha Casa, Minha Vida, o Fundo dá lucro, por que o trabalhador precisa ter prejuízo? O governo está ganhando dinheiro com o Fundo, a Caixa ganha, com saldo menor os empresários pagam menos multa. Só o trabalhador perde. (Mário Avelino, presidente FGTS Fácil<sup>171</sup>)

Até anos recentes, quando o CCFGTS autorizava a liberação de recursos para uma determinada modalidade de empréstimo, os Órgãos Gestor e Operador (MCidades e Caixa) deviam cumprir determinados procedimentos, que incluíam a elaboração de documentos específicos para aquele novo programa. O MCidades criava uma Instrução Normativa (IN) e a Caixa elaborava um Manual, contendo a regulamentação que orientava, entre outros pontos, a análise, a contratação, o acompanhamento das obras e os desembolsos dos recursos.

Registre-se que é antiga a pressão do setor da construção civil sobre o governo federal, buscando a facilitação do acesso direto aos recursos financeiros do FGTS. Os interesses são representados politicamente pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)<sup>172</sup>, organismo sediado em Brasília e criado em 1957,

<sup>170</sup> Uma organização não governamental (ONG) que busca informar aos trabalhadores sobre os seus direitos no FGTS (site: <<http://www.fgtsfacil.org.br/>>). Fonte: Notícia do Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 13/10/2013, <<http://oglobo.globo.com/economia/perdas-bilionarias-no-fgts-10351150>>, acesso em 25/09/2014.

<sup>171</sup> Fonte: <<http://oglobo.globo.com/economia/perdas-bilionarias-no-fgts-10351150>>, acesso em 25/09/14.

<sup>172</sup> Fonte: <<http://www.cbic.org.br/>>, acesso em 20/11/2014. No início dos anos 2000, na condição de técnica da Caixa Econômica Federal, participei de uma reunião na CBIC, juntamente com os meus antigos chefes - o (então) Vice-Presidente de Desenvolvimento Urbano Aser Cortines Peixoto Filho e o Diretor de Desenvolvimento Urbano Jorge Arraes (posteriormente nomeado primeiro presidente da CDURP). A reunião tinha como objetivo apresentar à consultora técnica da CBIC, Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves, o programa de reabilitação de áreas centrais em estudo na Caixa (comentado no Capítulo 2), do qual eu era a responsável técnica, e o apoio empresarial buscado pelas chefias da Caixa não teve uma resposta favorável da CBIC.

no Rio de Janeiro, “com o objetivo de tratar de questões ligadas à Indústria da Construção e ao Mercado Imobiliário, e de ser a representante do setor no Brasil e no exterior.”

Ao longo dos últimos anos, no entanto, o modelo de aplicação do FGTS foi sofrendo alterações, ampliando para outras modalidades, dentre as quais destaca-se a Operação Urbana Consorciada (OUC), instrumento base do projeto Porto Maravilha. Três momentos marcantes nesse processo de mudança de aplicação do Fundo podem ser destacados e estão resumidos na Tabela denominada “Participação do FGTS nas Operações Urbanas Consorciadas”.

O primeiro momento (2008) ocorreu quando a Resolução do CCFGTS 578/08 permitiu a aplicação dos recursos do FGTS em Fundos de Investimento Imobiliário (FII), principal suporte financeiro para as Operações Urbanas Consorciadas. Destacavam a importância do FGTS incentivar o mercado secundário do setor imobiliário através de instrumentos financeiros mais flexíveis, em função da crise econômica mundial, da escassez de crédito e da relevância do setor da construção civil para o crescimento da economia do país. A norma ressaltava, entretanto, a importância dos recursos continuarem a ser aplicados em habitação popular e a necessidade de ser ampliado o acesso das famílias de menor renda aos financiamentos do FGTS. O programa Minha Casa Minha Vida, lançado pelo governo federal em 2009, como o principal programa habitacional dos últimos tempos, recebe subsídios, inclusive do FGTS para as famílias situadas nas faixas de renda mais baixas. Sobre esse programa, Guilherme Boulos, do MSTs, comentou:

É fato que esse programa representou um avanço importante em relação à quantidade de subsídio para a aquisição da casa. O volume de subsídios que envolveu, especialmente para as famílias com menos de 3 salários mínimos, é expressivo e inédito. Mas isso, como vimos, se combina com localização ruim, qualidade precária e quantidade muito insuficiente das moradias para os mais pobres (BOULOS, 2014, p.22)

O segundo momento ocorreu quando o CCFGTS aprovou a Resolução 637/10, que, embora destacasse os objetivos sociais do FGTS na área de habitação, já ressaltava a importância do FGTS investir fortemente no setor residencial por meio de operações de mercado, com vistas ao combate do déficit habitacional. Essa Resolução aprovou a alocação de recursos de R\$6 bilhões para um Fundo de Investimento Imobiliário, recurso esse que beneficiou e viabilizou parte dos recursos

---

da OUC Porto Maravilha<sup>173</sup>. Nessa ocasião, durante a comemoração da assinatura de um Acordo Prévio entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp) e a Administradora da Carteira de Habitação em Fundos de Investimentos, da Caixa Econômica Federal, o (então) ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, declarou:

Este fundo de investimentos, sugerido por mim e aprovado pelo Conselho do FGTS, vai realizar a tão sonhada revitalização do Porto do Rio, uma das portas de entrada da cidade. Teremos Olimpíadas e Copa do Mundo pela frente, e será importante ter o Porto do Rio novinho em folha para receber visitantes. (PORTAL DO TRABALHO E EMPREGO, 2010)<sup>174</sup>

O terceiro momento das mudanças marcantes no FGTS é representado pelo lançamento da Resolução CCFGTS 681/2012, que alterou as regras anteriores, revogou a norma anterior (578/2008) e assumiu claramente a importância da aplicação dos recursos do FGTS nas Operações Urbanas Consorciadas. Autorizou o Agente Operador do FGTS (Caixa) a adquirir cotas de Fundos de Investimentos Imobiliários e outras que possuíssem lastro em operações das áreas de Habitação, de Saneamento Básico e de Infraestrutura Urbana e em operações urbanas consorciadas, lançadas por empresas públicas ou privadas, inclusive as incorporadoras e cooperativas habitacionais, sociedades de propósito específico ou entidades afins, respeitadas a área de atuação de cada empresa. Uma resolução posterior (725/ 2012, item.2.1.1.1) incluiu também empreendimentos com unidades de valor de avaliação ou uso que não se enquadrassem no SFH.

No Relatório de Auditoria de Contas do FGTS, já citado, a Controladoria Geral da União (CGU) comenta sobre a inexistência das instruções normativas regulamentadoras da forma de apresentação dos relatórios das operações realizadas com lastro em Operações Urbanas Consorciadas. Cita ainda que a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades estava elaborando a minuta de Instrução Normativa e que tal processo se encontrava no Gabinete do Ministro de Estado das Cidades para análise e deliberação<sup>175</sup>. Por conta da falta dessa regulamentação, o Ministério havia proposto

---

<sup>173</sup> Fonte: FGTS Notícias - <<http://www.fgts.gov.br/noticias/noticia052.asp>>, 22/09/14.

<sup>174</sup> Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego <<http://portal.mte.gov.br/delegacias/rj/reforma-do-porto-do-rio-saira-do-apel/palavrachave/fgts-porto.htm>>, acesso em 22/09/14

<sup>175</sup> Relatório de Auditoria Anual de Contas – FGTS. Fonte: Controladoria Geral da União (CGU) <[http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/6020\\_%20RA201305813.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/6020_%20RA201305813.pdf)>, acesso em 11/12/14

a supressão total do Orçamento para tais operações no exercício de 2013. Segundo a CGU, a liberação dos recursos do FGTS para operações urbanas consorciadas estaria então condicionada à aprovação dessas regras de acompanhamento/monitoramento de tais investimentos.

Apenas em 17/12/2014 tal Instrução Normativa (IN – 33/2014<sup>176</sup>) foi aprovada e, segundo técnicos do MCidades, o item 8 - “Disposições Transitórias” foi acrescentado à IN para solucionar especificamente a questão do enquadramento da OUC do Porto Maravilha e equacionar o fato de os desembolsos dos recursos, para a execução das obras, estarem sendo realizados pela Caixa (Agente Operador) sem as regras necessárias.

Como já foi dito, a OUC do Porto Maravilha tem sido chamada de “inovadora” por não ter recursos públicos nas obras<sup>177</sup>. É certeza, entretanto, que o dinheiro do FGTS, administrado pela Caixa, pertence aos trabalhadores assalariados, cujas perdas na correção das suas contas vem se acumulando há anos.

### **3.2.2.2 Sobre a CAIXA**

Na estrutura formal do governo federal, o Ministério das Cidades é o órgão responsável pela formulação da política urbana e a Caixa Econômica Federal é o principal Agente Operador e Financeiro da política nacional urbana, habitacional e de saneamento. Após a extinção do BNH, em 1986, a Caixa assumiu funções, funcionários e a gestão dos recursos financeiros do FGTS. Desempenha o papel de banco social estatal e, ao mesmo tempo, é um banco comercial com forte penetração no setor de poupança popular, porém regido pelas mesmas regras impostas para os bancos privados pelo Conselho Monetário Nacional e Banco Central, incluindo a lucratividade nas suas operações bancárias. É, portanto, ligada ao Ministério da Fazenda e, também, ao Ministério das Cidades.

É a principal agência da política habitacional nacional e, na condição de agente operador de alguns fundos, é responsável pela normatização das regras, o acompanhamento, a fiscalização e o controle dos financiamentos a serem concedidos aos beneficiários finais, bem como o repasse dos recursos do fundo para o agente financeiro (também a Caixa). Dentro da estrutura da instituição, existem

---

<sup>176</sup> Essa norma será analisada no Capítulo 4.

<sup>177</sup> No rodapé de todas as páginas do Relatório de Auditoria da CGU há a frase “Dinheiro público é da sua conta”, seguida do *site* do Portal da Transparência (site: <http://portaldatransparencia.gov.br>).

Gerências Regionais de Desenvolvimento Urbano<sup>178</sup> (GIDUR), cujas equipes de profissionais de engenharia, arquitetura e técnicos sociais tem a responsabilidade técnica de analisar, aprovar tecnicamente e acompanhar a evolução das obras de todas as operações de crédito relativas aos programas urbanos, de habitação e saneamento.

Na introdução do livro “Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições”, Luciana Lago comenta que “as ações dos agentes operadores da política não são neutras e explicam, em grande parte, as barreiras e os incentivos encontrados ao longo do processo de aprovação e execução das propostas apresentadas pelos movimentos de moradia” (LAGO, 2012: p.15). No capítulo denominado “Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa”, Jéssica Naime<sup>179</sup> (2012) parte desse princípio para ilustrar um pressuposto que tem, como base, as reclamações das associações nacional de cooperativas sobre a burocracia da Caixa, durante uma reunião na Caixa Matriz, em 2010. Os movimentos sociais registraram que os técnicos da GIDUR Porto Alegre tinham uma postura rara na desburocratização e aprovação dos projetos de autogestão e indicaram que essa atuação deveria ser um exemplo para outras equipes da Caixa<sup>180</sup>. Entretanto, no depoimento de um técnico da (GIDUR - Porto Alegre), a posição da empresa segue outro caminho:

Perceberam que a forma como a gente conduzia tudo era diferente. (...) a CEF em Brasília começou a perceber que essa diferença não era boa para ela e começou a mudar o foco do RS para outros estados (...) E a gente fica pensando por que a CEF não quis que nossa experiência, essa gestão fosse transferida e copiada para outros estados...” (NAIME, 2012, p. 114)

No documento intitulado “Demanda Habitacional no Brasil”<sup>181</sup> a Caixa informa que a quantidade de domicílios no Brasil aumentou em 11,66 milhões, no período de 2001 a 2009. A participação da instituição nesse quantitativo correspondeu a 4,51

<sup>178</sup> Em janeiro de 2014, houve mudança na estrutura da Caixa e as funções da GIDUR foram subdivididas em duas outras gerências (GEGOV e GIHAB).

<sup>179</sup> Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/ UFRJ). Pesquisadora do Observatório das Metrópolis. O artigo analisou, em 2009 os programas federais Crédito Solidário e Minha Casa, Minha Vida-Entidade, buscando entender e explicar, através de entrevistas com alguns técnicos de diferentes Gerências Regionais de Desenvolvimento Urbano da Caixa, os entraves burocráticos enfrentados pelos movimentos sociais em projetos de autogestão habitacional.

<sup>180</sup> A minha experiência profissional, já citada, permite-me reconhecer realidade da visão de Naime. Acrescentaria, apenas que, mesmo em algumas gerências regionais burocráticas, é possível encontrar técnicos que se posicionam favoravelmente às demandas dos movimentos sociais. Tal postura, entretanto seria certamente um empecilho para esse técnico conseguir a confiança de um chefe conservador ou um posto de chefia nessa gerência.

<sup>181</sup> Fonte: Documento “Demanda Habitacional no Brasil” (CAIXA, 2012) <[http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/documentos\\_gerais/demanda\\_habitacional.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf)>, acesso em 28/11/2014

milhões de unidades, produzidas através de financiamentos com recursos geridos pela própria, o que demonstra a importância da sua contribuição na questão do acesso à moradia no Brasil, obtida

[...] principalmente no atendimento das famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos, viabilizado por meio de financiamentos estruturados por programas governamentais, com juros subsidiados e da simplificação dos processos de concessão (CAIXA, 2012, p.84)

Tal afirmação, no entanto, contrasta com o levantamento realizado com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), instituição federal ligada à Presidência da República. Informa que houve um acréscimo de mais 7 milhões de domicílios no país e, apesar de o déficit habitacional brasileiro ter registrado queda no período entre 2007 e 2012, “a faixa de renda que menos se beneficiou desse movimento foi a que ganha até três salários mínimos, mesmo com o programa Minha Casa Minha Vida”<sup>182</sup>. A pesquisa acrescenta que a variação do número de unidades habitacionais oferecidas nessa faixa de renda no mesmo período foi de 2,4 %, bem inferior à de outros segmentos (17% para os que recebem de três e cinco salários mínimos e de 32,5% para as rendas superiores a 10 salários mínimos).

Assim, ao contrário do que aconteceu com todas as demais faixas de renda, a participação dos domicílios mais pobres no total do déficit foi a única que cresceu no período, passando de 70,7% em 2007 para 73,6%, cinco anos depois. (IPEA, 2013<sup>183</sup>)

Na sua estrutura organizacional, a Caixa criou uma área especial para gerir os recursos do FGTS que são aplicados nos Fundos de Investimento Imobiliário, suporte financeiro para operações urbanas. Trata-se da Vice-Presidência de Gestão de Ativos de Terceiros (VITER) que, para não haver conflitos de interesse, tem o seu funcionamento separado de outras áreas da empresa - por exemplo, do setor bancário, que gostaria de ter esses recursos investidos nos seus próprios produtos. Essa Vice-Presidência não está localizada na matriz da Caixa (em Brasília) como as demais, mas em São Paulo, onde há o controle dos investimentos, de venda dos Cepac. Tais explicações foram fornecidas pelo Economista Rodrigo Gomes Coelho,

<sup>182</sup> Fonte: Notícia Estadão.Com.Br (SP), no site do Ipea: Déficit habitacional é maior na baixa renda(26/11/2013). Site: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20706](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20706)>, acesso em 27/11/2014

<sup>183</sup>Fonte:<[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoip ea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoip ea155_v5.pdf)> acessado em 15/09/2014.

Gerente Executivo da Gerência Nacional de Fundos para o Setor Imobiliário, subordinada à VITER<sup>184</sup>, que acrescentou: “Na prática é para evitar que essa área seja influenciada ou influencie outras áreas, é determinação dos órgãos de controle”.

O Gerente Executivo da VITER esclareceu diversos aspectos da OUC Porto Maravilha que, nos dizeres do próprio, é formada por uma “estrutura financeira complexa, muito sofisticada, sem outros parâmetros ou operação igual”.

### 3.2.2.3 Sobre os CEPAC

A Cdurp descreve os Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC) como títulos usados para financiar Operações Urbanas Consorciadas que recuperam áreas degradadas nas cidades<sup>185</sup>, que correspondem a um Potencial Adicional de Construção, representado pela quantidade de metros quadrados que podem ser construídos em determinado terreno. No caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, representam 5 milhões de metros quadrados, equivalentes a 6,5 milhões de CEPAC.

Na estrutura financeira da OUC Região do Porto do Rio de Janeiro foram criados dois fundos imobiliários, relacionados entre si, que garantem a viabilidade da operação: o Fundo Imobiliário da Região do Porto (FIRP) e o Fundo Imobiliário do Porto Maravilha (FIPM). O FIRP tem um caráter fiduciário, de pagador, enquanto o FIPM (vencedor do leilão) tem o caráter de investidor, onde cabe a ele o custo da revitalização da zona portuária.

No processo de emissão dos CEPAC, a Prefeitura do Rio assumiu a missão de aportar esses certificados para a Cdurp que, por sua vez, na condição de cotista única, integraliza-os ao Fundo Imobiliário da Região do Porto (FIRP), administrado pela Caixa, que incorpora, também, os terrenos públicos adquiridos pelo município.

A colocação dos CEPAC da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro no mercado, através da oferta pública de distribuição secundária (leilão), seguiu as regras definidas pela Comissão de Valores Mobiliários

---

<sup>184</sup> Entrevista concedida em 11/03/2014, na Gerência Nacional de Fundos para o Setor Imobiliário, situada (então) no edifício-sede da Caixa Econômica Federal no Rio de Janeiro. A entrevista foi gravada com a autorização do entrevistado.

<sup>185</sup> Fonte: <<http://portomaravilha.com.br/web/cepac/index.html>>, acesso em 01/12/2014

(CVM), firmadas no documento intitulado Suplemento ao Prospecto<sup>186</sup>, de 14/06/2012, uma espécie de termo de referência para o leilão, elaborado com a participação do Município, da Cdurp (coordenadora da OUC), bem como da Caixa, que é, ao mesmo tempo, Administradora do FIRP, Agente Fiscalizador dos recursos obtidos com a alienação dos CEPAC e Gestora do FIPM. Estes foram colocados à venda em lote único e indivisível, correspondentes a 6.436.722 unidades, com valor mínimo equivalente a R\$3.508.013.490,00. Fazia ainda parte do Prospecto o seguinte alerta para o investidor:

O investimento em CEPAC representa um investimento de risco, na medida em que se trata de um investimento em renda variável, e, dessa forma, aqueles que investirem em CEPAC estão sujeitos a riscos, incluindo a volatilidade do mercado, o que pode resultar, inclusive, em perda de parte ou da totalidade de seus investimentos. Por essa razão, recomenda-se aos investidores que levem consideravelmente em atenção os referidos riscos antes de tomarem sua decisão pelo investimento, incluindo todos os “Fatores de Risco” descritos na página 12 deste Suplemento e nas páginas 88, 89, 90, 91 e 92 do Prospecto. (SUPLEMENTO AO PROSPECTO, 2012, p.10)

Constava também do Prospecto um documento anexo, contendo apenas a relação das obras e serviços que deveriam ser realizados com os recursos provenientes do leilão dos CEPAC. Itens como: infraestrutura urbana, obras viárias, túneis, museus, sede da Cdurp, equipamentos urbanos e comunitários, recuperação do patrimônio histórico (3% do valor da venda dos CEPAC), execução de serviços previstos no contrato de Parceria-Público-Privada (PPP), desapropriação de imóveis e outros itens. Não havia, entretanto, qualquer destinação de recursos financeiros para um componente residencial e, muito menos, para a produção ou melhorias de habitações de interesse social.

Ao adquirir todos os CEPAC, a Caixa Econômica Federal assumiu os riscos de principal investidor das obras de revitalização da OUC, com recursos provenientes do FGTS, que foram aportados no Fundo Imobiliário do Porto Maravilha (FIPM). Como foi dito antes, são também integralizados a este fundo, os terrenos adquiridos pelo Município, que os “compra, ato contínuo transfere para a Cdurp, ato contínuo transfere para o Fundo Imobiliário da Região do Porto (FIRP), que fica aguardando o interesse do FIPM”, como explicou o entrevistado Rodrigo Gomes Coelho. Com isso, a Caixa, através da Gerência Nacional de Fundos para o Setor Imobiliário/ Vice-Presidência de Gestão de Ativos de Terceiros (VITER),

---

<sup>186</sup> Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/conteudo/canallInvestidor/suplemento\\_grafica.pdf](http://portomaravilha.com.br/conteudo/canallInvestidor/suplemento_grafica.pdf)>, acesso em 28/01/14.

passou a ser responsável pela administração dos recursos do FGTS aplicados nos CEPAC da Operação Urbana Porto Maravilha.

Apesar da boa vontade do Gerente da VITER, Rodrigo Coelho, em informar sobre a OUC Porto Maravilha, tive dificuldades em entender alguns pontos, seja por causa da complexidade e do ineditismo da operação ou por conta da minha experiência de ex-técnica da Caixa habituada a lidar com outras formas de atuação da empresa com recursos do FGTS. Numa operação de tradicional, tanto do BNH quanto da Caixa, quando um município pleiteava um empréstimo para realizar uma determinada obra pública (de saneamento, a construção de um conjunto habitacional ou a urbanização de uma favela, por exemplo), fazia parte da composição total dos investimentos o valor do empréstimo, normalmente acrescido de um valor de contrapartida, correspondente a x% de recursos aportados pela prefeitura. O desembolso mensal para as obras seguia um cronograma físico-financeiro, que havia sido analisado e aprovado pela Caixa (antes da contratação), juntamente com outros itens, dentre os quais eram incluídos os projetos técnicos, as análises da capacidade de pagamento e endividamento daquele município em questão. Existiam garantias legais para o retorno do investimento, dentre as quais a cessão fiduciária com vinculação de receita. Ou seja, a operação de empréstimo era cercada de instrumentos de proteção contra os riscos de crises, mas, ainda assim, havia casos problemáticos.

Por essa razão, o Gerente Coelho (2014) foi indagado sobre os riscos do investidor (Caixa/FGTS) no caso da OUC Porto Maravilha, que respondeu ser essa “uma operação razoavelmente blindada, no seguinte sentido”, acrescentando ainda:

Se por qualquer motivo essa operação parasse hoje, os CEPAC e os terrenos, que já são de propriedade do Fundo Imobiliário Porto Maravilha, pagariam com sobra todos os recursos investidos pelo FGTS. Desde o início e ao longo do tempo, a propriedade de ativos, sejam imóveis, sejam Cepac - que é um título imobiliário também -, traz para o cotista do FGTS uma segurança patrimonial muito boa porque são ativos que têm uma razoável liquidez. Se parasse a operação hoje e vendesse esses Cepac na rua, retornava o dinheiro do FGTS. (RODRIGO COELHO, 2014, dados da entrevista)

Acrescentou ainda que

[...] Desde sempre, a premissa para o FGTS entrar nessa operação era que a sua estrutura tivesse mitigadores que trouxessem um razoável conforto para o Fundo. [...]. Existem gatilhos que constaram do leilão, como a opção de compra e venda de Cepac, uma estrutura financeira que obriga a Cdurp

a comprar os Cepac que não forem colocados no mercado. (RODRIGO COELHO, 2014, dados da entrevista)

Foi mencionado o importante papel da Caixa na política federal de habitação, a sua participação na modelagem e em todo o processo dessa operação urbana (passado, presente e futuro, ao que tudo indica), para questionar a razão da instituição não ter proposto a produção de habitação no “pacote” de obras e serviços, anexado ao Prospecto, motivo de críticas, publicadas nos jornais do Rio<sup>187</sup>.

Todas essas obras previstas são obras de revitalização urbana, não são obras de construção de predinhos onde vão morar famílias.[...] O espírito desse documento é promover a revitalização urbana da área do porto, de melhoria da infraestrutura, a permeabilidade de tráfego, grandes obras de infraestrutura, tudo isso é o espírito desse projeto de revitalização. (RODRIGO COELHO, 2014, dados da entrevista)

Tentando ainda justificar o investimento do FGTS, o Gerente da Caixa apresentou o argumento que existe uma diferença entre política pública e o interesse financeiro do fundo:

[...] A parte de investimentos em ativos imobiliários é outra coisa, resultado do interesse FIPM, que não é resultado de uma política pública e sim de um interesse financeiro desse fundo, cujo cotista é o FGTS. O objetivo desse fundo é retornar o recurso do FGTS com lucro e não de fazer política social. O objetivo é pegar Cepac e terrenos e fazer o melhor negócio possível para o FGTS. Essa é a premissa do Fundo Imobiliário Porto Maravilha. (RODRIGO COELHO, 2014, dados da entrevista)

Coelho (2014) explicou na entrevista que “o papel da Caixa não é distorcido dentro dessa operação, conforme criticam. Ela é administradora de um fundo imobiliário, ponto. Esse papel é pré-definido nas instruções da CVM”. Informou ainda que o desenho dos investimentos em projetos residenciais ou comerciais tinha sido definido pela Secretaria Municipal de Urbanismo, estabelecidos em premissas urbanísticas, definição de gabaritos, coeficientes, incentivos para prédios de uso comercial, entre outros, tudo fazia parte do “pacote”, aceito pela Caixa ao adquirir os CEPAC. “A lógica de ocupação da área do Porto, funciona dentro de uma lógica de lei do mercado, de oferta e demanda”. Cabe então ao incorporador decidir se a região tem um bom apetite para residencial ou para comercial.

A gente recebe todas as propostas que chegam, analisa a viabilidade de todas elas e faz a opção sobre aquela que traz o melhor resultado para o FGTS. A gente não faz juízo de valor se é comercial ou residencial.

<sup>187</sup> Jornal O Globo, matéria de Barbara Marcolini e Flávio Tabak, sob o título “Falta de prédios residenciais gera preocupação na Zona Portuária”, publicada em 12/07/2013, no site: <<http://oglobo.globo.com/rio/falta-de-predios-residenciais-gera-preocupacao-na-zona-portuaria-9006959>>, acesso em 12/09/2013.

Contudo, a gente tem interesse em trazer o quanto mais de residencial para o Porto. Sabemos que essa é uma região que precisa ter uma ocupação residencial, de moradores dentro da área. Mas não nos cabe determinar onde vai ser a ocupação residencial. (RODRIGO COELHO, 2014, dados da entrevista)

Ainda sobre a ausência do componente habitacional, o Gerente acrescentou:

Os recursos de R\$3,5 bi do FGTS não tem um carimbo dizendo que x% do dinheiro vai ser investido nisso ou naquilo. Esse recurso tem uma única finalidade: investir em operações urbanas consorciadas. A OUC está descrita nesses documentos, cujos parâmetros foram aceitos pelo FGTS para entrar na operação. A regra do jogo é essa. (RODRIGO COELHO, 2014, dados da entrevista)

Durante a entrevista, o Gerente Coelho (2014) questionou se “quando a gente discute esse projeto no campo social, só olha os prédios novos que vão surgir no Porto?” Na sua visão, a quantidade de empregos gerados durante a execução das obras “é um resultado social do dinheiro do FGTS”. Por acreditar que “a economia tem um caráter transformador”, não concorda com os argumentos “que o morador que está lá vai perder a casa dele porque a especulação imobiliária vai avançar”. Sobre a opinião do empresário da construção civil, que vê o Porto Maravilha como uma Dubai no meio de uma Calcutá (ver página 98), O Gerente da VITER respondeu que provavelmente ele não é um empreendedor atuante e acrescentou:

Todos os grandes empreendedores (e mesmo que não sejam tão grandes), todos empreendedores de visão enxergam o Porto Maravilha como uma nova fronteira de desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro. (...) é impossível não imaginar que uma área desse tamanho tenha plenas condições de se desenvolver e que um projeto dedicado a ela, com recursos específicos para ela, que não sejam suficientes para empreender (...) talvez, se a pergunta fosse feita para outros incorporadores, as respostas fossem outras. (RODRIGO COELHO, 2014, dados da entrevista)

Em relação à quantidade de CEPAC já negociados e se a valorização ocorre de acordo com o que tem sido propagado na imprensa, Coelho afirmou que essa questão da valorização dos Cepac tem que ser vista com cuidado. Disse que:

Existe uma valorização sim, mas em relação ao custo original de R\$545,00/unidade, a gente não pode se iludir de achar que se esse preço da época passou para mil e pouco agora, houve uma valorização. Esses mil e pouco são o volume necessário para que se custeie toda a operação urbana. O custo da operação urbana não é só os 3,5 bi que o FGTS colocou. É de 8 bilhões de reais, conforme consta no edital. Essa diferença de 3,5 para oito só será atingida por meio dos resultados obtidos nas negociações do FI Porto Maravilha. (RODRIGO COELHO, 2014, dados da entrevista)

Esclareceu que tal diferença “é única e exclusivamente resultado de bons negócios feitos pelo FIPM” e que esse é o maior desafio do fundo: “empreender

esses negócios para poder atingir todo esse volume de recursos necessários para as obras do Porto”.

Sobre a quantidade de CEPAC já negociados, o Gerente da VITER encaminhou posteriormente, *por email*, uma tabela contendo dados que, resumidamente demonstram (até 11/11/2013) que foram consumidos 7,12% do total de CEPAC, equivalentes a 6,74% do total de estoque de potencial adicional consumido (m<sup>2</sup>). Dados mais recentes da Cdurp<sup>188</sup>, quando o último empreendimento da tabela é de 20/06/14, passaram a ser: 7,54 % dos CEPAC consumidos, correspondentes a 7,14% do total de m<sup>2</sup>. Esses dados, entretanto, são bem inferiores aos divulgados no Estudo de Impacto Ambiental de 2013, que informa:

O FIIPM já negociou 25% do estoque de CEPACs e outros 25% estão em fase adiantada. Empreendimentos representativos com o Porto Olímpico, um residencial com 1.300 apartamentos<sup>189</sup>, confirmando a premissa de estimular o adensamento populacional da região. Hotéis e torres comerciais já estão em construção ou em fase final de licenciamento. (EIV 2013, p.99, Nota 143)

Registre-se que a entrevista com o Gerente Coelho ocorreu em março de 2014, quando a presente pesquisa identificou a publicação das primeiras reportagens de revistas ou jornais, que colocavam em dúvida a viabilidade da OUC Porto Maravilha. Além da matéria (citada) da Revista Exame (2014), economistas de diversas tendências reconhecem a visível redução do crescimento do país que, conseqüentemente, já está levando a uma retração dos investimentos imobiliários e o aumento da vacância de imóveis corporativos.

### 3.2.3 A questão habitacional no Porto

A Cdurp anuncia, como “pressuposto” do conjunto de compromissos sociais da Operação Urbana Porto Maravilha, garantir a permanência dos atuais moradores da região portuária<sup>190</sup>. Cita, igualmente, que estímulos serão oferecidos para a criação de habitações de interesse social, instalação de creches, postos de saúde, escolas, integração entre os diversos modais de transporte público, programas de geração de empregos, de formação profissional e outros mais. No

<sup>188</sup> Fonte: <<http://portomaravilha.com.br/web/esq/cepac.pdf>>, acesso em 02/11/2014

<sup>189</sup> Sobre este empreendimento, Porto Vida Residencial, cujas obras encontram-se paralisadas e sem previsão de reinício, ver a Nota 162

<sup>190</sup> Fonte: <<http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>, acessado em 09/11/2014.

entanto, além de o Projeto Porto Maravilha não ter incluído claramente um componente habitacional ao ser lançado, centenas de remoções de famílias pobres ocorreram na região, uma grande quantidade promovida pela própria Prefeitura, fora aquelas não computadas oficialmente, como, por exemplo, os inquilinos de condições precárias que não puderam continuar pagando os aluguéis mais caros.

O Programa Novas Alternativas<sup>191</sup> foi inicialmente anunciado pela SMH/Cdurp como o braço da habitação social do Porto Maravilha. Esse programa, criado ao final dos anos 1990, trata basicamente da recuperação de imóveis degradados, localizados em bairros da área central carioca, que a prefeitura desapropria, reforma e financia para novas famílias. É apontado por alguns críticos como responsável pela implementação de projetos que têm provocado a expulsão de várias famílias na Rua do Livramento. Dentro da estrutura oficial, esse programa tem uma trajetória de altos e baixos, variando desde a quase extinção, em meados de 2014, quando 26 imóveis localizados na zona portuária, já desapropriados pela Prefeitura, foram transferidos para a própria Cdurp viabilizar a execução dos projetos.

Como já foi dito, a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha (2009) não incluiu o componente habitacional para a área e a produção de novo imóveis residenciais para os moradores atuais (ou os novos). O pretexto das Olimpíadas 2016 e a instalação dos equipamentos Vila da Mídia e a Vila dos Árbitros faziam parte da busca pela valorização da área e de atração para novos moradores. Após os jogos, os cerca de 1300 apartamentos seriam transformados em moradias, no empreendimento denominado Porto Vida, cujo custo unitário (aproximadamente R\$450 mil) seriam financiados para famílias de classe média, com renda familiar superior a R\$10 mil. Como foi dito, entretanto, em julho de 2013 o prefeito Eduardo Paes<sup>192</sup> passou a defender a transferência desses prédios para a Região Oeste, onde se localiza a maioria dos equipamentos olímpicos<sup>193</sup>. Assumindo um papel de defensor da especulação imobiliária da região e do caráter especulativo do Projeto Porto Maravilha, o prefeito Eduardo Paes declarou que

---

<sup>191</sup> Mais detalhes sobre o programa Novas Alternativas no item 3.3.2

<sup>192</sup> Fonte: <<http://oglobo.globo.com/rio/falta-de-predios-residenciais-gera-preocupacao-na-zona-portuaria-9006959>>, acesso em 12/09/2013.

<sup>193</sup> Em 24/11/2014, a Prefeitura anunciou que as Vilas dos Árbitros e da Mídia seriam deslocadas, para o bairro do Anil, na Baixada de Jacarepaguá, para um conjunto do programa Minha Casa Minha Vida (em construção), sob o argumento que tal decisão obedeceu a critérios econômicos e urbanísticos.

[...] O único (lançamento) residencial é por ativismo estatal. A Vila de Mídia, que eu estou financiando. Queria estabelecer uma cota de 40% residencial e 60% comercial, só que, na época, eu desvalorizaria os Cepacs, que financiam operações urbanas no Porto e são vendidos a quem quiser construir dentro do novo gabarito da região). Como eu queria vender aquele negócio, segurei, mas agora chegou o momento dessa discussão. Precisamos ter gente morando, para não correr o risco de virar o que virou o Centro. (EDUARDO PAES, Jornal O Globo, 2013)

Ou seja, declarou que havia um descompromisso deliberado da Prefeitura com a questão da habitação social na área e isto foi confirmado com a aprovação de leis de julho de 2014, que concederam incentivos e benefícios fiscais para a produção de moradias, destinadas para famílias de classe média. Trata-se da Lei n. 5780, de 22/07/2014, com incentivos e benefícios fiscais para incrementar a produção habitacional na Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto do Rio de Janeiro e da Lei Complementar n. 143, de 04/08/2014, que incentiva a produção habitacional na AEIU. Após tais aprovações, o *site* da Cdurp<sup>194</sup> introduziu o texto “Habitação no Porto Maravilha”, onde enuncia os objetivos das leis, que buscam “incentivar a permanência dos atuais moradores e incentivar a vinda de novos moradores de diversas camadas sociais”, deixando porém sem explicação a forma que essas intenções seriam concretizadas, em especial a produção de habitação de interesse social na área portuária.

Uma reportagem que trata da falta de residências na área do Porto Maravilha levanta uma discussão comum nos meios acadêmicos, sobre a questão da diversidade socioeconômica da região e cita o comentário de Carlos Vainer, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur), da UFRJ, que entende não poder haver “gueto de rico, nem gueto de pobre” e que as habitações de interesse social deveriam ser “oferecidas na proporção dos níveis de renda do Rio de Janeiro”. Ele acrescenta ainda:

Não renderão lucros fabulosos, mas ajudariam a resolver um dos principais problemas da sociedade. Os projetos do Porto rejeitam um dos atributos fundamentais da cidade, que é diversidade de gente. O espaço é pensado de forma segregada em função da visão comercial, e não urbana. Temos um déficit habitacional enorme, e terrenos públicos em montante extraordinário no Centro. Por que os pobres têm que ser mandados para 50, 60 quilômetros de distância, com os projetos do Minha Casa Minha Vida? (VAINER, 2013<sup>195</sup>)

<sup>194</sup> Fonte: <<http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/incentivo.pdf>>, acesso em 09/11/2014

<sup>195</sup> Fonte: <<http://oglobo.globo.com/rio/falta-de-predios-residenciais-gera-preocupacao-na-zona-portuaria-9006959>>, acesso em 12/09/2013.

A partir de 2014, por exigência do Ministério das Cidades, a liberação de novos recursos financeiros ficaria condicionada à inclusão de um plano de habitação de interesse social na Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio - projeto Porto Maravilha, fator que levou a Cdurp a mudar o discurso.

Em 06/12/2014, representantes de movimentos sociais pela moradia reuniram-se na sede da Cdurp para um seminário denominado “Morar no Porto Maravilha: a revitalização e os projetos de moradia de interesse social”, organizado pelo Observatório das Metrópoles/ Ippur/UFRJ e a Central de Movimentos Populares (CMP). Os organizadores comentaram que esse seria o primeiro de vários outros encontros, que teriam como objetivo a elaboração de um plano de HIS para a zona portuária. Apesar de questionado na ocasião, o presidente da Cdurp não confirmou tal posição e, naquele momento, não explicou claramente se haveria possibilidade de ser definido um percentual de HIS na área do projeto Porto Maravilha<sup>196</sup>.

### **3.3 Conflitos e Remoções: Morro da Providência e Ocupações**

A partir do lançamento do projeto Porto Maravilha, moradores da região portuária, em especial aqueles de condições socioeconômica precárias, passaram a viver uma situação de insegurança e de conflitos com a municipalidade, diante das ameaças de remoção de suas casas, muitas das quais concretizadas. A falta de informações sobre as propostas da Prefeitura e a indefinição sobre soluções de reassentamentos motivaram os protestos e os movimentos de resistência. Os habitantes do Morro da Providência e das Ocupações de prédios vazios por famílias sem-teto foram os mais atingidos, conforme será comentado a seguir.

#### **3.3.1 O Programa Morar Carioca no Morro da Providência**

No segundo semestre de 2012, a Oficina Morro da Providência, Habitação e Patrimônio<sup>197</sup> permitiu o acesso à maior parte das informações aqui constantes, obtidas nas entrevistas realizadas com os principais responsáveis pelo projeto de

---

<sup>196</sup> Meses depois desse seminário, a Cdurp iniciou a elaboração de um plano de habitação social para atender a exigência do Ministério das Cidades e garantir a liberação do restante dos recursos.

<sup>197</sup> Oficina do curso de graduação GPDES/IPPUR/UFRJ. Professor responsável: Carlos Bernardo Vainer. Relatório Final da Oficina Morro da Providência, Habitação e Patrimônio. Junho 2013. Estágio Docente e Coordenação da pesquisa: Helena R S Galiza. Alunos: Felix Martens, Jannis Kühne e Juliana Bastos Moreno.

urbanização do Morro da Providência: a arquiteta Fernanda Salles<sup>198</sup>, chefe do escritório de arquitetura contratado pela Prefeitura e autora do projeto; e o arquiteto Bruno Queiróz<sup>199</sup>, da Gerência de Projetos da Secretaria Municipal de Habitação, instituição coordenadora do projeto. Outras fontes de informações foram colhidas participação nas reuniões do Fórum Comunitário do Porto (particpei em várias ocasiões, entre 2011 e 2013) e, principalmente, no relacionamento próximo que desenvolvi com moradores da comunidade, atuando como pesquisadora e apoiadora da Comissão de Moradores Afetados pelas Remoções no Morro da Providência (até o momento).

As entrevistas apontaram que o projeto de urbanização do Morro da Providência foi o primeiro contratado através do Programa Morar Carioca<sup>200</sup>, em 2009, a partir de um convite (direto) da SMH para o escritório da arquiteta Fernanda Salles, justificado pelo fato da mesma ter sido responsável pelo projeto no Programa Favela-Bairro<sup>201</sup>. Os primeiros estudos de concepção do projeto da Providência foram baseados em pressupostos estabelecidos pelo próprio prefeito Eduardo Paes, que destacava a importância de serem introduzidas, na favela mais antiga da cidade, as transformações urbanas que refletissem as mudanças profundas já traçadas para a região portuária no projeto Porto Maravilha.

Foram orientações da Prefeitura: promover o desadensamento populacional, a remoção de casas insalubres ou localizadas em áreas de risco e o estímulo ao turismo. A partir dessas diretrizes, o escritório contratado teve liberdade de propor o projeto de urbanização, que tinha como base: o diagnóstico urbanístico da favela; os laudos sobre áreas de risco, elaborados pela empresa municipal Fundação Instituto Geotécnica (GeoRio); e os levantamentos socioeconômicos (amostragem) realizados nos anos 1990, na época do Favela-Bairro.

---

<sup>198</sup> Entrevista realizada em 28/02/2013, no escritório da arquiteta Fernanda Salles, na Barra da Tijuca. Participaram, além da própria, os alunos Felix Martens, Jannis Kühne e a coordenadora da oficina.

<sup>199</sup> Entrevista realizada em 19/03/2013, na SMH, com a participação do arquiteto Bruno Queiróz e da coordenadora da oficina, Helena Galiza

<sup>200</sup> O Programa Morar Carioca foi lançado oficialmente pela Prefeitura em 2010, através de concurso do Instituto de Arquitetos do Brasil/ RJ, que selecionou 40 escritórios de arquitetura para elaborar os projetos de urbanização de várias favelas da cidade. Em 2014, o IAB e representantes de vários escritórios se mostravam desanimados com o programa, uma vez que apenas dois projetos haviam sido contratados pela Prefeitura. Fonte: <<http://oglobo.globo.com/rio/morar-carioca-em-compasso-de-espera-12521373>>, acesso em 20/08/2014.

<sup>201</sup> O Favela-Bairro foi um programa criado nos anos 1990 pela Prefeitura, que tinha como objetivo geral urbanizar favelas consolidadas da cidade, promovendo a sua integração física e social aos bairros, com a implementação de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos. No Morro da Providência foram executadas apenas parte das obras previstas.

Segundo a SMH, o projeto propôs obras de urbanização que incluíam melhoramentos e alargamento de diversas vias, execução de obras de saneamento, mobilidade urbana, iluminação pública e equipamentos públicos como um teleférico, um plano inclinado, e equipamentos específicos para o uso esportivo com quadras poliesportivas e outros. Os projetos do teleférico e do plano inclinado foram anunciados como melhorias na mobilidade e, também, como itens fundamentais para incentivar o turismo. Viabilizariam o percurso cultural histórico a percorrer pelo turista até topo do morro, passando pelo Largo do Cruzeiro, pela capela do Oratório (um bem tombado pelo município), até chegar ao local onde é possível apreciar a vista panorâmica de monumentos importantes da cidade - o Parque Nacional da Tijuca, o Corcovado e o Pão de Açúcar – elementos da paisagem carioca, reconhecidos pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade, em 2012.

Os recursos financeiros para as obras, equivalentes a cerca de R\$131 milhões na época da licitação (2011), são provenientes de recursos próprios da Prefeitura (30%) e o restante são do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal.

Todas as decisões de projeto, tanto nas etapas de concepção ou de elaboração, foram realizadas internamente na SMH, com a presença apenas de técnicos da Prefeitura, do escritório contratado e de instituições convidadas pelo município (como o Stúdio X<sup>202</sup>). Não houve qualquer participação da comunidade nessas fases e as reuniões que ocorreram depois com os moradores foram muito mais para a Prefeitura comunicar e apresentar um projeto de urbanização cujas decisões já estavam tomadas.

Atender aos objetivos pretendidos pelo projeto de urbanização implicou numa proposta inicial de remoção de aproximadamente metade das casas existentes na favela. Das cerca de 1.720 famílias que lá vivem, seriam removidos moradores de 832 domicílios no total (515 casas por estarem localizadas nas áreas de risco e 317 casas por necessidade do projeto e apelo turístico). Várias fontes revelaram (em entrevistas, nas audiências públicas, vídeos e outras) que a população local só tomou conhecimento das propostas de remoção quando suas casas foram

---

<sup>202</sup> O Studio-X Rio se apresenta no site como uma “instituição sem fins lucrativos”, instalada em um imóvel cedido pela Prefeitura, que faz parte da rede global de laboratórios da Escola de Arquitetura, Planejamento e Preservação da Universidade de Columbia (GSAPP). Segundo a SMH, a instalação do teleférico e do plano inclinado no Morro da Providência foi sugestão dos representantes dessa instituição para a Prefeitura. Fonte: <<https://www.facebook.com/pages/Studio-X-Rio/137309356289196?sk=info>>, acesso em 25/08/2014

marcadas, em pleno dia, pela Secretaria Municipal de Habitação, usando a sigla SMH nas fachadas e um número identificador para a remoção, marcações essas realizadas sem explicação prévia, quando os moradores se encontravam fora de casa, em suas atividades cotidianas. Os esclarecimentos municipais sobre as condições de reassentamentos não eram suficientemente claros, como bem mostraram as Audiências Públicas, reuniões, várias entrevistas e, também, o filme Casas Marcadas<sup>203</sup>, de Carlos R.S. Moreira Beto, sobre esses fatos e a angústia vivida pelos moradores do Morro da Providência.

No Ofício SMH/GAB Nº 776/2011, de 27/9/2011, encaminhado à Defensoria Pública em resposta aos questionamentos sobre a ausência de informações sobre os projetos técnicos de urbanização e a falta de participação dos moradores no processo, a própria Secretaria Municipal de Habitação reconheceu que, até aquele momento, havia realizado apenas Assembleias de Apresentação e que o Diagnóstico Social Participativo ainda está em fase de contratação. Ou seja, após o início das obras, licitadas em 2010.

A situação só começou a mudar quando os moradores passaram a resistir e pressionar a Prefeitura, a partir de 2011. Criaram a Comissão de Moradores Atingidos pela Remoção que recebeu o apoio jurídico do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH)/ da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Outros apoios importantes vieram do Fórum Comunitário do Porto<sup>204</sup>, de instituições como universidades, organizações não governamentais (ONGs) etc. Profissionais técnicos de engenharia, arquitetura e outras áreas de conhecimento também trabalharam voluntariamente para denunciar e derrubar argumentos não aceitáveis para tais violações do direito à moradia.

Um relatório<sup>205</sup> elaborado de forma voluntária pelo engenheiro civil Maurício Campos dos Santos e o arquiteto Marcos de Faria Asevedo, de 31/10/11, fez uma avaliação técnica sobre o projeto de urbanização e as situações de riscos

---

<sup>203</sup> Filme Casas Marcadas (Fonte: <[https://www.youtube.com/watch?v=xao\\_4b8DJ\\_k](https://www.youtube.com/watch?v=xao_4b8DJ_k)>), acesso em 22/08/2014. Ganhou Menção Honrosa em dezembro de 2012, no Festival Recine, do Arquivo Nacional, Rio de Janeiro.

<sup>204</sup> Instância criada informalmente em 2011, por moradores da área e representantes da academia, da sociedade civil e outros, com o objetivo de provocar o debate e a participação popular no projeto.

<sup>205</sup> SANTOS, Maurício Campos dos; 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". 54 pág. Rio de Janeiro, Outubro de 2011. Fonte: <[http://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-morro-da-providc3aancia\\_final-1.pdf](http://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-morro-da-providc3aancia_final-1.pdf)>, acesso em 30/08/2014.

geotécnicos, “justificativas” para as remoções de centenas de casas na comunidade, previstas pela Prefeitura. Tomando como base informações diversas, incluindo os documentos técnicos enviados pela municipalidade para o NUTH, os dois profissionais emitiram um parecer técnico que contesta vários pontos afirmados pelos órgãos municipais. Com relação à caracterização de Risco Geotécnico, apontado no relatório final do programa “Apoio Técnico para Mapeamento Geológico em Encostas”, elaborado sob a responsabilidade da Fundação Instituto Geotécnica (GeoRio) juntamente com a empresa Concremat Engenharia, tornado público pela Prefeitura do Rio de Janeiro em dezembro de 2010.

É possível identificar situações de risco pontuais decorrentes da configuração geológica encontrada na área ocupada pelas duas comunidades e das intervenções feitas durante a ocupação da região: escarpas naturais e escarpas artificiais/pedreiras desativadas, taludes de corte não estabilizados, aterros não compactados, acúmulo de lixo e entulho. No entanto, não há justificativa técnica para a remoção de 515 famílias conforme previsto no projeto, sob a alegação de risco geotécnico. (SANTOS; ASEVEDO, 2011, p.45)

Santos e Asevedo (2011) identificaram que o superdimensionamento do “risco” é consequência do projeto urbanístico e não das possíveis situações de risco nas comunidades que, em muitos casos, poderiam ser controlados através de obras e intervenções que eliminariam os perigos. Acrescentam que a Prefeitura/SMH utilizou esse argumento para justificar a maioria das remoções, “aproveitando-se, para tanto, da fragilidade das comunidades que, de uma maneira geral, não tem acesso a informações objetivas sobre a real situação dos terrenos ou das casas”. Afirmam que:

A postura assumida pela Prefeitura/SMH nesses casos combina um misto de leviandade e irresponsabilidade, pois é sabido que as informações são propositalmente falseadas (...) 48 situações de risco reais, na maioria dos casos, foram criadas em função da omissão da própria Prefeitura e das demais esferas do poder público. (SANTOS; ASEVEDO, 2011, p. 47)

Em relação ao projeto urbanístico, Santos e Asevedo criticam a forma genérica pela qual a Prefeitura justifica a realização das obras, ignorando as reais necessidades dos moradores da favela. Consideram que:

Sob o pretexto de “alargamento de vias” ou “desadensamento de áreas insalubres”, pode-se constatar que a lógica que orientou o projeto urbanístico foi a de considerar as duas comunidades, estruturadas ao longo de dezenas de anos, como se constituíssem imensos “terrenos baldios”, livres de qualquer construção, onde não existisse qualquer forma de vida social ou de relações familiares e de vizinhança estabelecidas, pois somente a partir de tal concepção pode-se cogitar na remoção de nada menos de 832 domicílios, número que equivale a 48,4% do total de

domicílios existente nas duas comunidades. (SANTOS; ASEVEDO, 2011, p. 49)

Os dois profissionais registram as informações contraditórias da Prefeitura sobre a questão dos reassentamentos das famílias em 635 novas unidades habitacionais, número este inferior à previsão total de casas a serem removidas (832) e de famílias a serem realocadas. Criticam igualmente o fato dessas construções residenciais que viabilizam a política de remoções promovida pela Prefeitura/SMH serem executadas através do programa “Minha Casa, Minha Vida”, do governo federal, cujos recursos financeiros são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS e que, por isso, deveriam ter como finalidade

[...] diminuir o déficit habitacional, ou seja, o atendimento da demanda daquelas famílias que não dispõem de uma habitação. No caso das duas comunidades, o que se verifica é a intenção de demolir casas em sua maioria sólidas e seguras, construídas ao longo de décadas pelos seus moradores, sem que haja qualquer justificativa plausível para essas demolições, ação que demandará recursos públicos que deixarão de ser aplicados para atender às necessidades reais da população. (SANTOS; ASEVEDO, 2011, p. 50)

O Morro da Providência foi uma das comunidades incluídas em uma missão do Grupo de Trabalho Moradia Adequada, pertencente ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), da Secretaria dos Direitos Humanos, vinculado à Presidência da República<sup>206</sup>. No Rio de Janeiro, a visita ocorreu em novembro de 2012, com o objetivo de averiguar as denúncias de movimentos de direitos humanos e de moradia.

Após a visita do Grupo de Trabalho Moradia Adequada, o Coordenador do Grupo e Conselheiro da CDDPH, Eugênio Aragão confirmou a violação dos direitos humanos, em entrevista a Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo<sup>207</sup>, e declarou:

Com a desculpa de que os moradores são invasores, as Prefeituras ignoram por completo seus direitos. Muitas vezes a comunidade está ali há 10, 20 anos e é sistematicamente assediada pela Prefeitura”. Aragão afirma também que “manter a população desinformada é parte da tática, para

<sup>206</sup> Conselho criado em 2011, como resposta às denúncias de atos arbitrários de remoção e desrespeito a moradores afetados por projetos vinculados à Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Relatório Final, de setembro 2013. Fonte: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/relatorios/relatorio-g.t-moradia-adequada>>, acesso em 25/08/2014.

<sup>207</sup> Fonte: <[http://apublica.org/2012/11/a-situacao-e-muito-grave-diz-sdh-sobre-remocoes-da-copa](http://apublica.org/2012/11/a-situacao-e-muito-grave-diz-sdh-sobre-remocoes-da-copa/)>/, acessado em 15/11/12

poder surpreendê-la e não contar com resistência organizada judicialmente inclusive”. (EUGÊNIO ARAGÃO, 2013, ver Nota 204)

O Relatório Final identificou como um dos problemas importantes:

As intervenções propostas muitas vezes não chegam a ser previamente discutidas pelas comunidades afetadas o que impossibilita, por exemplo, que os traçados das obras sejam definidos em função do menor impacto social e não dos interesses econômicos, considerando menores custos de implantação. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013, p.30)

Recomenda também que Governos Estaduais e Municipais que receberam recursos federais para execução de obras “suspendam os deslocamentos de famílias até que sejam adotadas as ações que visem assegurar o justo atendimento, de forma a restaurar, e se possível melhorar, suas condições sociais, de vida e de renda”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013, p.34).

Esse documento justifica tais recomendações citando os termos da Portaria do Ministério das Cidades, nº 317<sup>208</sup>, que dispõe sobre medidas a serem adotadas quando houver necessidade de deslocamentos involuntários de famílias em intervenções financiadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com recursos financeiros oriundos inclusive do FGTS. Define como “famílias afetadas” aquelas que “tenham entre seus integrantes proprietários, arrendatários, possuidor, inquilinos, cessionários do imóvel, total ou parcialmente, atingido pela intervenção” (Portaria n. 317, Anexo, item 1.c).

No seu Artigo 2º, a Portaria estabelece que as obras e serviços “devem ser precedidas de diagnóstico e de elaboração de estudo de alternativas visando evitar ou minimizar a necessidade de deslocamentos involuntários de famílias e identificar melhores soluções econômicas, técnicas e socialmente sustentáveis e efetivas”. No Art. 6º, determina que “o não atendimento ao disposto nesta Portaria, por parte do mutuário ou agente executor da intervenção, deverá ensejar a suspensão da liberação ou desembolso dos recursos dos contratos de financiamento ou termos de compromisso, pelo Ministério das Cidades ou por quem este delegar”.

Consta ainda da Portaria que a participação da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, como agente executor ou mutuário deverá:

Assegurar meios para garantir a participação das famílias afetadas no planejamento e na execução da intervenção, constituindo instância específica de participação e gestão compartilhada, possibilitando o

---

<sup>208</sup> Fonte: <<http://moradiapopular.com.br/2013/07/portaria-317-de-190713-ministerio-das-cidades/>>, acesso em 27/08/2014.

estabelecimento de acordos para a definição das soluções de atendimento que irão compor o Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias. (Portaria n. 317, Anexo, item 2.c)

Essa Portaria foi publicada no Diário Oficial da União em 19 de julho 2013, após a eclosão das manifestações populares nas ruas de várias cidades brasileiras (junho de 2013), contra os aumentos das passagens de transporte público, os gastos excessivos com os megaeventos esportivos, e também contra as remoções. A resistência popular foi certamente um fator importante para os governos reverem algumas posições, incluindo a Prefeitura do Rio de Janeiro que, a partir desse período, começou a rever a quantidade de remoções no Morro da Providência.

É possível afirmar que a primeira mudança de posição da Prefeitura, com relação às remoções na favela, ocorreu quando o Núcleo de Habitação e Terras (NUTH)/ Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro impetrou uma ação civil pública e, ao final de 2012, conseguiu uma liminar que determinou ao Município paralisar e suspender as obras do projeto Morar Carioca no Morro da Providência até que fossem cumpridos os seguintes pontos: a elaboração dos Estudos de Impactos Ambiental e de Vizinhança e a realização de Audiência Pública para apresentação oficial à comunidade de todos os elementos previstos no projeto. Tal liminar foi confirmada em 28/08/2013, como resposta ao agravo de instrumento impetrado pela Prefeitura, e o parecer favorável aos moradores considerou que o Município não cumprira a solicitação anterior, principalmente o direito à participação social ampla dos moradores sobre o projeto de urbanização<sup>209</sup>. Posteriormente, a Prefeitura foi apresentou recurso e obteve autorização para dar continuidade às obras do teleférico, sob a alegação que não interferiam diretamente na parte interna da comunidade.

Como consequência da paralisação das obras, os moradores do Morro da Providência passaram a conviver com os entulhos de obras abandonadas, das casas já demolidas nas suas vizinhanças, com a falta do serviço de coleta de lixo, com ratos, baratas e doenças. A situação de desrespeito e deterioração do ambiente só começou a se reverter após a pressão dos moradores e dos defensores do NUTH.

---

<sup>209</sup> Fonte: <<http://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/2012/12/04/decisao-da-justica-liminar-assegura-direitos-dos-moradores-da-providencia-e-paralisa-as-obras-do-projeto-morar-carioca-da-Prefeiturasmh/>>, acesso em 27/08/2014.

O primeiro anúncio da Prefeitura de reversão das remoções no Morro da Providência aconteceu em junho de 2013, através de jornal carioca<sup>210</sup>, sob o título “Prefeitura suspende a remoção de 16 famílias da Providência”. A notícia dizia que a Secretaria Municipal de Habitação e técnicos do Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro (GeoRio) tinham realizado uma nova vistoria na parte mais alta do morro (Largo do Cruzeiro/ Oratório) e verificado que “apenas dez dessas 26 casas teriam de ser removidas por questão de risco”.

Tal decisão havia sido tomada pela Prefeitura após ter recebido várias críticas de moradores e arquitetos em reunião ocorrida uma semana antes (10/6) na sede do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)/ RJ<sup>211</sup>. Nessa ocasião, o representante da Prefeitura, Washington Fajardo, apresentou o projeto Porto Maravilha para uma plateia de mais de 300 pessoas. Durante a reunião, muitos questionamentos foram feitos sobre o projeto, sobre problemas urbanísticos, arquitetônicos, de mobilidade urbana. Da minha parte, critiquei a ausência do componente habitacional nesse projeto e mostrei posições contraditórias da Prefeitura que, no discurso, anuncia a intenção de repovoar a Zona Portuária quando, na prática, ameaçava remover os moradores pobres da região, como as famílias do Morro da Providência. Usei como referência os as famílias que vivem no entorno do Largo do Cruzeiro/ Oratório, cujos dados constavam do Relatório Final da Oficina “Morro da Providência, Habitação e Patrimônio” (ver Nota 196), do Curso GPDES/ IPPUR/UFRJ.

Nessa pesquisa efetuada com os moradores, obtivemos os seguintes dados: são pessoas que vivem com 1,25 salários mínimos mensais por domicílio; as casas foram autoconstruídas; a média do tempo de moradia no lugar é de 23,5 anos; as famílias tem um relacionamento intenso entre si e com o local onde vivem (há fortes relações de parentesco e vizinhança); a história pessoal de cada um é fortemente vinculada ao lugar; atribuem importância à defesa e à proteção do Cruzeiro, bem histórico e simbólico do lugar e dos moradores. A entrevista mais longa foi realizada com a Dona Francisca (conhecida também como Dona Chiquinha), líder local e guardiã da pequena capela do Oratório, moradora há 43 anos nessa área que, evidenciando o seu intenso sofrimento, nos afirmou: “Construí a minha casa com as minhas mãos e do meu finado marido e só sairei daqui no meu caixão”. O seu drama

---

<sup>210</sup> Fonte: <<http://oglobo.globo.com/rio/Prefeitura-suspende-remocao-de-16-familias-da-providencia-8781846>>, acesso em 27/06/2013.

<sup>211</sup> Fonte: <<http://www.iab.org.br/noticias/debate-no-iab-provoca-suspensao-de-remocao-do-morro-da-providencia>>, acesso em 27/08/2013.

foi relatado também no vídeo “Casas Marcadas” (Nota 201) e no jornal carioca *O Dia*<sup>212</sup>.

Sufrimento e angústia sobre o futuro são sentimentos comuns em depoimentos de outros moradores ameaçados de remoção na região. Destaco, entre muitos, Alessandra, que, numa avaliação muito lúcida, afirmou “eles estão vendo a favela como um empecilho ali no meio do Porto. A Providência está sendo vista como um ponto negativo. Eles estão tirando aos poucos. Depois eles vão vir tirar o resto.” Seu marido, Roberto Marinho é uma liderança que, como muitos outros, tem a sua firmeza baseada em sentimentos de injustiça, que se confunde com a memória afetiva do lugar. Numa entrevista concedida ao *site RioOnWatch*, ele conta sobre a história de como os seus avós chegaram na favela:

Bernardino e Aurora vieram para o Rio de Janeiro em 1942, especificamente para o Morro da Providência onde um conhecido de Bernadino indicou o lugar dentro da possibilidade que ele podia pagar. (...) vieram do Nordeste na época da 2ª Guerra Mundial (...) instalaram-se aqui, se casaram e tiveram 12 filhos. Em uma casa bem pequena e simples, feita de estuque (madeira e barro). Imaginem subir todo o material de construção necessário para construir o que se tem hoje, por uma escadaria íngreme e extensa como é esta da Providência. (RIO ON WATCH<sup>213</sup>, 2013)

Roberto conta que os familiares faziam uma fileira ao longo da escadaria, juntamente com amigos, para “subir materiais de construção como tijolos, areia e pedra e não ficar cansativo para ninguém”. Acrescenta que são mais de setenta anos de lutas e dificuldades e que “tudo que se tem hoje estabelecido no número 241 da Ladeira do Barroso foi consequência de muito suor, esforço físico e econômico de meu avô e de seus filhos e netos”. Ele e seus vizinhos, companheiros na luta contra as remoções, afirmam que não são contrários ao progresso no Morro da Providência, acrescentando:

Também queremos fazer parte deste progresso tendo um lugar compatível com o que temos hoje, no mesmo local, pois todo o nosso círculo de convivência e de vida está neste bairro, ou seja, escola, mercado, trabalho, igreja, amigos entre outras coisas. (...) Propusemo-nos a tentar negociar algumas vezes com o Sr. Secretário Municipal de Habitação em nossa casa e na própria SMH e todas essas negociações não saíram do plano das promessas e dos acertos verbais. (RIO ON WATCH, 2013, Nota 211)

---

<sup>212</sup> Moradores da Providência se queixam de remoção imposta/ Revitalização do Porto e especulação imobiliária deixam população apreensiva Mar 14, 2013. Fonte: <<http://odia.ig.com.br/portal/rio/moradores-da-provid%C3%Aancia-se-queixam-de-remo%C3%A7%C3%A3o-imposta-1.560354>>, acesso em 18/11/2014.

<sup>213</sup> A História de Uma Família do Morro da Providência, entrevista de setembro 2013. Fonte: <<http://riononwatch.org.br/?p=4124>>, acesso em 27/08/2014.

A maior mudança nas ameaças de remoção na favela foi anunciada pelo prefeito, em uma reunião ocorrida em 30 de outubro de 2013 no seu gabinete, com a presença de vários técnicos da Prefeitura, de representantes da Associação de Moradores do Morro da Providência<sup>214</sup>, do coordenador do NUTH/ Defensoria<sup>215</sup>, da Comissão de Moradores afetados pelas Remoções no Morro da Providência e de vários apoiadores técnicos, bem como do Fórum Comunitário do Porto. O anúncio constou de suspensão das remoções, que ficariam restritas àquelas que estivessem realmente situadas em áreas de risco. Propôs também que técnicos da GeoRio se reunissem com Santos e Asevedo para rever o relatório geotécnico sobre as casas ameaçadas.

Nessa revisão, a Prefeitura anunciou que não haveria mais necessidade de remover a quantidade de famílias inicialmente previstas. Avaliou então que, além das aproximadamente 200 famílias que já haviam sido removidas (concretamente), seriam retiradas “apenas” mais 80 famílias, cujas casas corriam riscos (geológico). Nessas contas, do total inicial de 832 famílias ameaçadas de remoção (metade das 1720 famílias que residiam no Morro), a quantidade de removidos passaria a ser de 280 famílias (somatório do número de remoções efetivadas e a efetivar). São contraditórios os números de famílias reassentadas (ou não) ou que tiveram soluções como indenizações ou a compra assistida de uma nova casa, bem como a localização das novas moradias.

É fato concreto que, apesar de a Prefeitura ter revisado o número de remoções, os transtornos, a dor e o desrespeito causado por um projeto autoritário de urbanização, imposto pelo município sem discutir com a comunidade, deixou marcas para sempre. E, até o momento (dezembro de 2014), ainda não houve uma explanação clara e oficial da Prefeitura para os moradores sobre o projeto definitivo.

---

<sup>214</sup> Houve um “racha” entre os moradores, desde que o programa Morar Carioca começou as obras na comunidade. Os representantes da Associação apoiaram o projeto de urbanização da Prefeitura enquanto as famílias ameaçadas, não se sentindo representadas, criaram a Comissão de Moradores Afetados pelas Remoções no Morro da Providência.

<sup>215</sup> Após essa reunião com o prefeito, o coordenador do NUTH (Alexandre Angeli) fez um acordo direto com a Prefeitura, sem a participação das defensoras que acompanhavam o caso (Maria Lucia Pontes, Adriana Belivacqua e Gabriela Vasano) e sem a aprovação da Comissão de Moradores. Nesse acordo, o coordenador aceitou as novas proposições do município, mesmo carecendo dos detalhes técnicos necessários para uma análise correta. Tal acordo, entretanto, não foi homologado.

### 3.3.2 O Programa Novas Alternativas na Rua do Livramento

Como já foi dito, em 2014 a SMH desmontou esse programa. Isto, no entanto, não apaga os problemas sociais causados pelas remoções ou ameaças dos últimos anos na zona portuária, que não se restringiram ao Morro da Providência. Em 2007, Mariana Zepeda pesquisou a região durante o seu Mestrado e escreveu a dissertação "Moradia na Reabilitação de Áreas Centrais do Rio de Janeiro: Programa Novas Alternativas". Ao mesmo tempo em que identificou os bairros da região portuária - Saúde, Gamboa e Santo Cristo - "como os espaços propícios para o fomento e o fortalecimento do uso habitacional, principalmente para a classe baixa e média-baixa" (ZEPEDA, 2007, p.91), mostrou os casos de populações de sem-teto que foram removidos por ocuparem imóveis da região, desapropriados pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) para o Programa Novas Alternativas.

Na época, Zepeda observou que, dos vinte imóveis selecionados para o Programa na Rua do Livramento, catorze estavam ocupados por uma população com renda familiar inferior a três salários mínimos e essas famílias seriam excluídas pelo Programa, uma vez que os seus novos beneficiários seriam moradores de situação social e econômica mais elevada. As entrevistas que ela realizou forneceram dados sobre as cerca de dezoito famílias que moravam nesses imóveis - alguns arruinados. Totalizavam 66 pessoas, algumas residentes há 36 anos no bairro. Segundo a pesquisadora, a principal razão para viverem ali era o desejo de ter a casa "própria" em local próximo ao trabalho, deixando para trás a moradia em quartos alugados ou emprestados. Zepeda observou ainda que esses moradores investiram seus recursos próprios na execução de pequenas obras nos imóveis, equivalentes a cerca de R\$32 mil, gastos com o objetivo de adaptá-los às necessidades de acomodação das suas famílias.

Três anos depois, em setembro de 2010, em uma pesquisa realizada na Rua do Livramento (Zona Portuária), juntamente o geógrafo João Carlos Monteiro<sup>216</sup>, constatamos que, dos 14 imóveis estudados por Zepeda, apenas o de número 186 continuava ocupado pelas mesmas famílias. Segundo informações de moradores das vizinhanças, as famílias que ocupavam os demais imóveis foram retiradas por funcionários de órgão municipais, algumas sob coação e outras indenizadas. Apesar de não ter sido possível saber sobre o novo destino de moradia dessas pessoas, os

---

<sup>216</sup> Na época, Monteiro era mestrando do IPPUR/UFRJ, concluído em 2011. Atualmente, é doutorando na UQAM, em Montreal/ Canadá.

pesquisadores observaram que muitas delas se “amontoaram” no sobrado localizado no número 71 da mesma rua, vivendo em miseráveis condições, de insalubridade, com risco de desabamento e sem sanitários.

A nossa pesquisa passou então a focar nas famílias do que seria o único imóvel ainda não desocupado pelo programa Novas Alternativas, cujo endereço (até então) correspondia a Rua do Livramento, Nº 186. No aspecto jurídico, confirmamos ser o terreno uma propriedade particular que, por ser habitado há mais de vinte anos por alguns do grupo, poderia ser garantida a permanência deles através do instrumento jurídico usucapião. As entrevistas realizadas com os treze famílias da Ocupação forneceram dados que permitiram traçar um breve perfil socioeconômico dos moradores, semelhantes aos constatados por Zepeda nas outras ocupações. A maioria deles vive na área central da cidade há décadas, possuem uma dependência com a região, nas suas atividades profissionais, sociais e culturais, e também aonde as crianças estudam. Entretanto, a renda familiar inferior a 3 salários mínimos era impedimento para se enquadrarem nas exigências dos financiamentos habitacionais do Programa Novas Alternativas.

O Relato que denominamos “O caso da Ocupação Rua do Livramento nº 186 (e de outros imóveis da mesma rua)”, atualizou a situação das ocupações pesquisadas por Zepeda e detalhou um pouco mais o caso das famílias entrevistadas. Naquele momento, já eram fortes as notícias sobre as remoções promovidas pela SMH e tentávamos, com esse documento, mostrar a contradição existente entre os propósitos do Projeto Porto Maravilha e interesses de moradores antigos da Rua do Livramento. Indicava, ao mesmo tempo, possíveis caminhos para viabilizar a permanência das famílias naquele imóvel (GALIZA; MONTEIRO, 2011).

Conseguimos marcar uma reunião com o então secretário de Habitação (Sr. Jorge Bittar) e, juntamente com um grupo de moradores da Ocupação Rua do Livramento 186, essa pesquisa foi apresentada em seu gabinete, em 8/4/2011, numa tentativa dos pesquisadores de evitar a expulsão dos moradores pobres dessa ocupação. Nessa reunião, o secretário comprometeu-se que as famílias seriam mantidas no imóvel, acrescentando que enviaria ao local representantes da SMH, o que ocorreu em 12/4/2011. Os três técnicos do Programa Novas Alternativas, que lá estiveram, esclareceram que havia um equívoco, a numeração do terreno correspondia na verdade a 188/190 e o imóvel não fazia parte dos selecionados pelo programa. Asseguraram que apenas o imóvel vizinho, cujo número verdadeiro

era 186, tinha um processo de desapropriação e negociação com os ocupantes em andamento. Apesar de tal garantia e do compromisso assumido pelo Secretário Bittar, o que aconteceu oito meses depois foi mais um dos casos marcantes e perversos de remoção, afetando a moradora há mais de trinta anos da zona portuária, Maria da Graça do Nascimento Guedes, residente do imóvel pesquisado.

Às vésperas do Natal de 2011, representantes da Prefeitura estiveram no imóvel n.186 para garantir a imissão de posse do mesmo, cujos ocupantes já haviam sido indenizados pelo município. Estavam acompanhados tanto de força policial e de máquinas para destruir o imóvel e, também, de técnicos da SMH e da Procuradoria Geral do Município. Segundo os representantes da SMH, a casa da Dona Graça não seria atingida, apesar de localizada nos fundos do terreno e ter a entrada pelo portão vizinho. No entanto, ao fazerem a medição do imóvel N°186, constataram “de repente” que a sua casa fazia parte da área imitada e que, por isso, também seria destruída naquele momento. Em uma carta enviada e protocolada ao Secretário Bittar, em 13/01/2012, Dona Graça expressou a sua dor:

Roguei por uma prorrogação de prazo, aleguei que não me recusaria a sair, queria pelo menos salvar os meus poucos bens. Não me deram ouvidos e destruíram tudo, sem qualquer chance de negociação, sem qualquer aviso prévio. Fui desrespeitada, humilhada perante todos (inclusive a minha filha), ameaçada de prisão por desacato, tratada como bandida. Fui violada moral e psicologicamente. Perdi tudo, destruído ou saqueado: bens materiais, registros da minha vida, da minha história, documentos e fotos antigas. Eu e minha filha ficamos praticamente com a roupa do corpo, na rua. (MARIA DA GRAÇA GUEDES, Carta para a SMH, 2012, ANEXO)<sup>217</sup>

Certamente existiram e ainda existem muitos casos iguais aos da Dona Graça, desde que as remoções voltaram a fazer parte da pauta municipal. O Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro, do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas (2013, p.31<sup>218</sup>) registra que foram removidas no município 10.942 famílias. Mas, segundo a Anistia Internacional<sup>219</sup>, a própria

<sup>217</sup> Na época do acontecido, eu estava no Canadá, em Montreal, desfrutando a minha bolsa “sanduíche”. Ao retornar, passei a acompanhar o caso da Dona Graça pessoalmente, em reuniões na SMH, na Defensoria Pública e outras instâncias. Nessa luta, ela conseguiu receber uma quantia referente aluguel social mensal da Prefeitura, insuficiente entretanto para pagar uma moradia na mesma região, o que a fez endividar-se muito, também porque teve que mobiliar a sua nova moradia. No momento, ainda aguarda uma indenização pela perda dos bens materiais. Recebeu a casa na área central, prometida pela SMH desde 2011, apenas em 2015.

<sup>218</sup> Quadro 1 – Síntese do Número de Famílias Removidas ou Ameaçadas de Remoção, por Comunidade, Cidade do Rio de Janeiro, 2013. Das 37 comunidades relacionadas, 9 se encontram na região portuária – nº 22 (Morro da Providência) até a de nº 30 (Ocupação Casarão Azul).

<sup>219</sup> Fonte: <<http://anistia.org.br/direitos-humanos/blog/basta-de-remo%C3%A7%C3%B5es-for%C3%A7adas-2013-09-18>>, acesso em 9/11/2013.

Prefeitura assumiu que mais de 19.000 famílias foram removidas, desde 2009<sup>220</sup>, período em que o próprio Secretário Municipal de Habitação de então (Pierre Batista) citou, em 2014, que 20.299 famílias (mais de 65.000 pessoas) tinham sofrido remoção compulsória.

Lucas Faulhaber e Lena Azevedo (2015, p.36)<sup>221</sup> fizeram uma comparação entre número de famílias removidas nos três períodos mais graves das remoções de assentamentos precários no Rio de Janeiro, também destacados por Galiza, Vaz e Silva (2014). No mandato do prefeito Pereira Passos (1902-1906) foram removidas 20.000 pessoas; do governador Carlos Lacerda (1961-1965): 30.000 pessoas; e do prefeito Eduardo Paes: 67.000 pessoas.

A Zona Portuária possuía, até recentemente, várias ocupações de moradores pobres, principalmente em imóveis subutilizados e degradados do poder público. Dessas, o mesmo Dossiê Megaeventos relaciona um total de 1.747 famílias de nove comunidades já removidas ou ameaçadas de remoção, dentre as quais: diversas ocupações na Rua do Livramento, a Ocupação Quilombo das Guerreiras (Av. Francisco Bicalho, n.49 – ver Nota 38), a Ocupação Zumbi dos Palmares (Av. Venezuela, n. 53), a Ocupação Flor do Asfalto (Rua Rodrigues Alves, 535), etc. Esta última tinha inclusive os projetos técnicos de reforma já prontos e pagos com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), modalidade Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, desenvolvidos pela Associação de Arquitetos Chiq da Silva em conjunto com os moradores<sup>222</sup>.

Ao analisarem os grandes eventos, obras e remoções ocorridas no Rio de Janeiro, do século XIX ao século XXI, Galiza, Vaz e Silva (2014) associam as grandes obras à “ideia de desenvolvimento e de modernização urbana”. Acrescentam ainda que “as justificativas para tais transformações urbanas variam de acordo com a época, sendo as dos tempos atuais os grandes eventos esportivos, cuja sede é o Rio de Janeiro”. O que não varia, entretanto, é que os grandes

---

<sup>220</sup> Outras violações foram identificadas, como: falta de acesso à informação e diálogo com as comunidades; prazos de notificação insuficientes para o morador organizar a sua saída; destruição e perdas de bens materiais; casas demolidas à noite e na véspera do Natal; reassentamentos em áreas distantes e/ou locais inadequados e indenizações financeiras muito baixas, além de remoções sem nenhuma indenização.

<sup>221</sup> FAULHABER, LUCAS; AZEVEDO, LENA. SMH 2016 remoções no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

<sup>222</sup> Fonte: GALIZA, 2008, p.69/70

projetos urbanos atuais, como o Porto Maravilha, trazem, quase sempre, ações que evidenciam as relações entre grandes obras públicas, mercado imobiliário, políticos, governantes, proprietários e o deslocamento de moradores pobres. Repete-se assim na cidade a “cultura de remoção”, comandadas pelos governantes, associada a uma “cultura de sofrimento” que atinge os grupos sociais mais pobres. (GALIZA, VAZ e SILVA, 2014, p 3).

As mesmas autoras retomam o fio da história e as origens da ocupação do Morro da Providência para assinalar que se delineia “um novo fenômeno, assustador, mas representativo da ‘cultura da remoção’”:

Com as repetidas ameaças de expulsão, ou, em termos técnicos, de reassentamento de moradores de trechos da favela da Providência que, mais uma vez, assume seu caráter emblemático e pioneiro. Isto porque, depois de 120 anos da traumática experiência de sua formação, os descendentes dos primeiros ocupantes, os removidos iniciais, são ameaçados de nova remoção. Impulsionada pelo turismo e pelo Poder Público, a gentrificação sobe a favela. (GALIZA, VAZ e SILVA, 2014, p. 15).

O já citado Grupo de Trabalho Moradia Adequada, pertencente ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)/ Secretaria dos Direitos Humanos/ Presidência Da República percebeu certamente a gravidade da situação gerada pelo projeto Porto Maravilha na Zona Portuária carioca e, por essa razão, no Relatório Final da visita ocorrida em dezembro de 2012, recomendou:

[...] que sejam demarcadas “Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas ocupadas por comunidades de baixa renda, em especial, as áreas afetadas pelas obras de infraestrutura para grandes eventos e demais megaprojetos que possam causar valorização imobiliária”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013, p.34).

E, como orientação especial para a Prefeitura do Rio de Janeiro, o mesmo documento recomendou a revisão do “projeto de revitalização da área denominada Porto Maravilha para inclusão de propostas de produção habitacional para população de baixa renda, bem como previsão de consolidação de áreas já ocupadas”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013, p.33)

### **3.4 Considerações Parciais**

A pesquisa mostrou uma história da Zona Portuária do Rio de Janeiro marcada por momentos de atuação de governantes que promoveram uma “cultura de remoção” aliada a uma “cultura do sofrimento”, imposição às famílias desfavorecidas que viveram (e ainda vivem) a dor de serem expulsas de suas casas.

A relação entre as remoções e as grandes obras ocorreu no passado (século XIX) e persiste até os dias de hoje, em ações de um poder público defensor do capital e da especulação imobiliária, que utiliza como pretexto atual os megaeventos esportivos. A Operação Urbana do Porto do Rio (Projeto Porto Maravilha), aprovada “em regime de urgência” sob efeito da euforia gerada (ou fabricada pela mídia) logo após a cidade ser anunciada como sede das Olimpíadas 2016, é a representação espacial dessa forma de atuação na área central carioca.

Muitos foram os questionamentos emitidos pelos autores pesquisados, a começar pela visão geral da utilização do instrumento Operação Urbana Consorciada como indutor do aumento da desigualdade social brasileira, principalmente se a sua aplicação é comparada a de outros países desenvolvidos, onde as conquistas sociais já estão consolidadas. É colocada em dúvida a legitimidade do enquadramento do projeto Porto Maravilha na lei do Estatuto das Cidades em aspectos como a falta da participação da população na elaboração do projeto, nas questões econômicas e urbanísticas, além de outras.

As críticas ressaltam o não atendimento às orientações previstas no instrumento Operações Urbanas Consorciadas, do Estatuto da Cidade, desde a concepção inicial do projeto, realizada por técnicos do grupo de trabalho interministerial e municipal, sem qualquer participação da comunidade local. A situação ficou ainda mais grave quando, no primeiro mandato do prefeito Eduardo Paes, os dados produzidos pelo setor público foram repassados para o setor privado (empreiteira OAS), que adaptou o projeto unicamente aos interesses especulativos do mercado.

A busca desenfreada pela valorização imobiliária fez desse projeto um alvo de críticas de moradores locais, de instituições da sociedade civil, de pesquisadores autônomos, da academia e até de documento do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, ligado à Presidência da República. A pesquisa comprovou os impactos negativos na área e o aumento das desigualdades, embora o discurso da OUC Porto do Rio enuncie um caráter socialmente inclusivo.

Sob o ponto de vista da política pública federal, o Projeto Porto Maravilha representa a prática oposta aos programas propostos por mais de vinte anos pelo governo federal, que se baseavam no argumento da reabilitação urbana e da recuperação do acervo imobiliário subutilizado para uso habitacional, objetivo este propagado (e frustrado) nos primeiros tempos do Ministério das Cidades (2003). Se,

nessa época, havia uma preocupação em destacar a importância da reabilitação urbana na redução das desigualdades socioespaciais, nos tempos atuais o discurso de incentivo à moradia nas áreas centrais foi abolido e a política habitacional está centrada no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), com a construção de conjuntos residenciais nas periferias das cidades e a repetição dos erros do BNH.

Nessa forma de política pública, coube até sacrificar o componente habitacional do projeto Porto Maravilha, como assumiu a Caixa Econômica Federal (principal investidor) e o próprio prefeito Eduardo Paes, ao se “autocriticar” pela falta de imóveis residenciais e admitir claramente a estratégia especulativa do projeto. Os incentivos para o uso habitacional, oferecidos pela municipalidade em julho de 2014, privilegiaram a produção de habitação para a classe média, normalmente uma iniciativa espontânea do mercado imobiliário, com benefícios fiscais para construir lucrativos empreendimentos na área do projeto Porto Maravilha, apoiados pela disponibilização dos terrenos públicos da União. Ficou clara a omissão oficial sobre a produção de habitação de interesse social, cuja responsabilidade é de governantes compromissados em garantir melhorias nas condições habitacionais dos atuais moradores e em produzir habitação popular para os segmentos sociais mais desfavorecidos.

É possível avaliar que a definição da fonte de recursos financeiros foi um dos elementos fundamentais para a realização do projeto do porte do Porto Maravilha. Cabe à Caixa, então, o protagonismo de ter viabilizado a utilização do dinheiro do FGTS em prol da valorização imobiliária, ao comprar todos os CEPAC e assumir os riscos constantes no Edital do Leilão de venda desses Certificados, apesar dos alertas de especialistas sobre uma possível “bolha” imobiliária em empreendimentos comerciais, ocasionada pela redução do crescimento do país e retração dos negócios. Concentra-se na Caixa o risco de ser a instituição federal mais comprometida com os impactos negativos possíveis de ocorrerem com a implementação da OUC, por ser o agente responsável pela: operacionalização do FGTS na compra dos CEPAC e a administração do Fundo Imobiliário do Porto Maravilha (FIPM), também detentor dos imóveis públicos. Além disso, a Caixa é responsável pela análise, contratação, vistoria das obras e a liberação dos desembolsos previstos em cronogramas físico-financeiros de contratos que viabilizam a execução dos conjuntos habitacionais do MCMV (propostos pelo Município), onde são reassentadas as famílias removidas de suas casas.

Ao separar totalmente da sua estrutura o setor que cuida dos ativos de terceiros (a VITER) a Caixa praticamente criou uma empresa “autônoma”, cujo compromisso é inteiramente voltado em obter o maior lucro possível para o FGTS. Embora o entrevistado representante da VITER tenha defendido não haver uma distorção na função original do FGTS e da Caixa, que já atua como um banco comercial de caráter lucrativo, a empresa acumula também os papéis importantes de Agente Operador e Financeiro das políticas urbanas e de habitação social, que repercutem diretamente na cidade e nos seus cidadãos mais desfavorecidos. Ao assumir no discurso e na prática a operação de mercado do Porto Maravilha, a Caixa contribui, em parceria com a Prefeitura do Rio, para a exclusão de muitos dos atuais moradores da região portuária e o aumento da segregação sócioespacial da cidade.

O apoio do governo federal ao município está viabilizando a festejada (pelo prefeito carioca) “maior parceria-público-privada do país”, composta por três das grandes empreiteiras do país (duas das quais envolvidas em escândalos de corrupção), com o “mérito inovador” dessa PPP não utilizar dinheiro público. É certo, entretanto, que esse dinheiro também não vem do setor privado, que pouco arrisca nessa operação. A fonte de recursos dessa operação vem do FGTS, dinheiro do trabalhador. Caberia aqui questionar-se: caso a operação dê certo, o lucro proveniente da valorização imobiliária será repassada para o trabalhador, que só vem acumulando perdas na remuneração do seu FGTS ? E se a operação urbana não der certo, quem arcará com os prejuízos que o Fundo poderá ter?

A existência rara nas cidades brasileiras de um banco de terras públicas federais disponíveis na área portuária do Rio de Janeiro (62%) reúne uma condição especialíssima para a formulação de uma política habitacional socialmente mais justa. Entretanto, os melhores e maiores terrenos da área estão sendo disponibilizados para o Município, através de decreto presidencial, usando os megaeventos esportivos como pretexto. É oportuno questionar-se a transferência dos equipamentos olímpicos previstos para a Zona Portuária, se o deslocamento para a Zona Oeste anularia a justificativa da cessão de tais imóveis.

Em relação às responsabilidades da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a Cdurp informou, em várias instâncias de debates, que as decisões de remoções de famílias e a elaboração das propostas de habitação de interesse social (HIS) eram de responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação (SMH). É fato concreto,

entretanto, que cinco anos se passaram e nenhum percentual de produção para HIS foi incluído no projeto, que ambas instituições pertencem à estrutura da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e que não faz qualquer sentido essa compartimentação de responsabilidades em um projeto tão grandioso como o Porto Maravilha.

No aspecto do rico patrimônio cultural existente na região portuária (Projeto SAGAS), há comentários negativos sobre o fato de o projeto Porto Maravilha desconsiderar o acervo existente, inserindo elementos arquitetônicos como grandes torres espelhadas, que contrastam drasticamente com a diversidade do entorno preservado da região. E os incentivos culturais, sociais e econômicos oferecidos têm beneficiado muito mais turistas e pessoas de fora que os moradores antigos pobres, expulsos da região por causa da valorização excessiva.

O Relatório do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana/ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (citado antes) recomendou a revisão do projeto Porto Maravilha, com a inclusão de zonas especiais de interesse social e de habitação de interesse social. Entendemos que esse deveria ser papel do poder público: incluir o componente habitacional como um dos mais importantes do Porto Maravilha, que, aliado a projetos de geração de trabalho e renda, poderia gerar, efetivamente, uma redução na desigualdade social da cidade e do país.

Como seria então um projeto Porto Maravilha socialmente inclusivo, que promovesse efetivamente um processo diferente, a partir de um debate amplo com a população local? Um dos grandes desafios é a promoção efetiva da diversidade socioeconômica da população que, no caso de HIS, a realidade comprova depender apenas das iniciativas do Estado. Como primeiro ponto, um Plano de Habitação de Interesse Social deveria seguir os anseios da população e evitar o que Janoschka e Casgrain (Item 1.3) comentaram sobre o poder público ocultar a sua verdadeira intenção. No caso desse projeto, há a possibilidade de a prefeitura satisfazer o discurso positivo da “participação” comunitária, utilizando o chamamento “espontâneo” das famílias, usando porém em troca as promessas de obtenção da casa própria. Além disso, o fato de a OUC do Porto não prever a alocação de recursos específicos para o componente habitacional, existe também o risco de a proposta de produção de novas unidades habitacionais pelo município ser baseada apenas em recursos financeiros dos programas habitacionais federais disponíveis (por exemplo, o Minha Casa, Minha Vida), cuja concorrência com outras cidades e

outros agentes não garante a disponibilização efetiva de recursos financeiros para a execução das moradias populares. As tentativas passadas e frustradas de lançamento de programas federais de reabilitação de áreas centrais (BNH, Caixa e Ministério das Cidades) confirmaram tal fato.

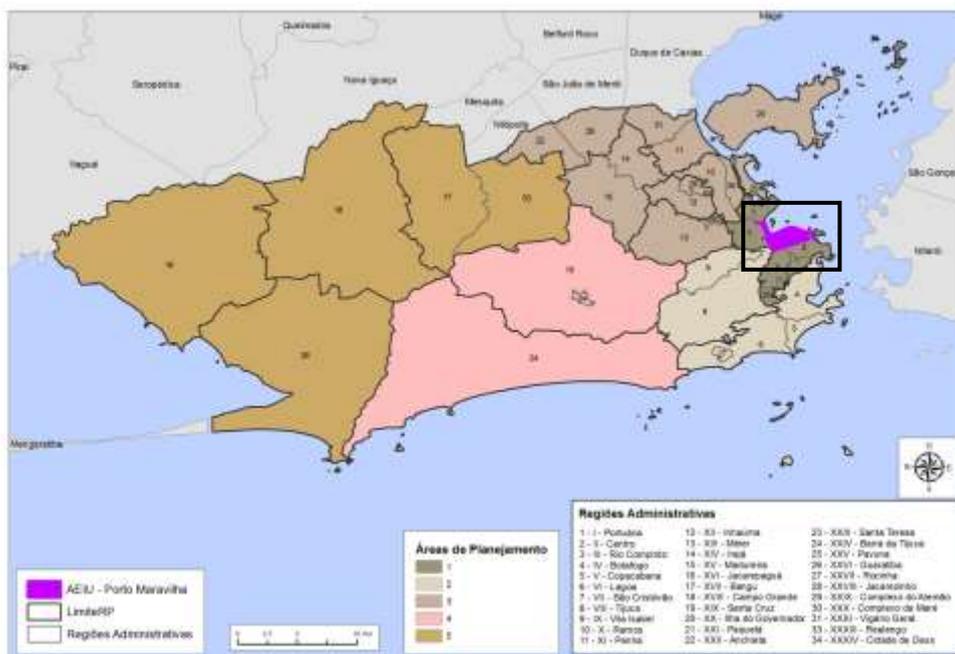
Um Plano de Habitação de Interesse Social poderia ser parte de uma política pública adequada, com instrumentos jurídicos, legais, urbanísticos e financeiros que atuassem como defesa contra a gentrificação, alguns dos quais citados a seguir:

- Sobre a produção de novas moradias: necessário incluir uma quantidade de HIS que promova de fato uma diversidade socioeconômica, beneficiando não só os que vivem na zona portuária, como famílias que vivem em outros bairros e desejam morar no centro, onde se concentra a maior quantidade de trabalho e emprego da cidade. Hoje: cerca de 30 mil moradores e 10 mil habitações; futuro: 100 mil habitantes. Quem serão as 70 mil pessoas que virão e qual a faixa de renda (cerca de novas 34 mil unidades habitacionais)? Seria justo 30% a 50% dessas unidades fossem destinadas para HIS?
- Inclusão de instrumentos como a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS): ampliação das ZEIS (hoje restrita ao Morro da Providência) para que não se formem guetos de pobres ou de ricos dentro da região. Outros instrumentos: Direito de Preempção; Usucapião para a regularização fundiária (e reforma de moradias) de imóveis de antigas Ocupações.
- Melhorias habitacionais: concessão de créditos subsidiados que beneficiem todos que quiserem melhorar suas casas. Os moradores das casas marcadas perversamente no Morro da Providência merecem receber recursos a fundo perdido para as obras e reformas de suas casas, como forma (mínima) de reparo moral e psicológico da prefeitura.
- Definição dos recursos que tornarão viável a execução do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto, assegurando que parte dos recursos financeiros da Operação Urbana Consorciada ((dos 8 bilhões de reais) seja alocada para a habitação de interesse social a ser produzida na área do projeto.
- Cumprimento das leis federal, estadual e municipal no que tange à destinação prioritária dos imóveis públicos subutilizados para a produção de habitação de interesse social.
- Mecanismos de defesa contra a gentrificação: não basta apenas produzir novas moradias, é importante também garantir a permanência das famílias através de

instrumentos como a propriedade coletiva, usada nas cooperativas habitacionais de autogestão (Comunidade Milton Parc, em Montreal e a política habitacional uruguaia), assim como a Locação Social (pública e privada, como adotada na França) e a Concessão de Direito Real de Uso (já praticada na cidade).

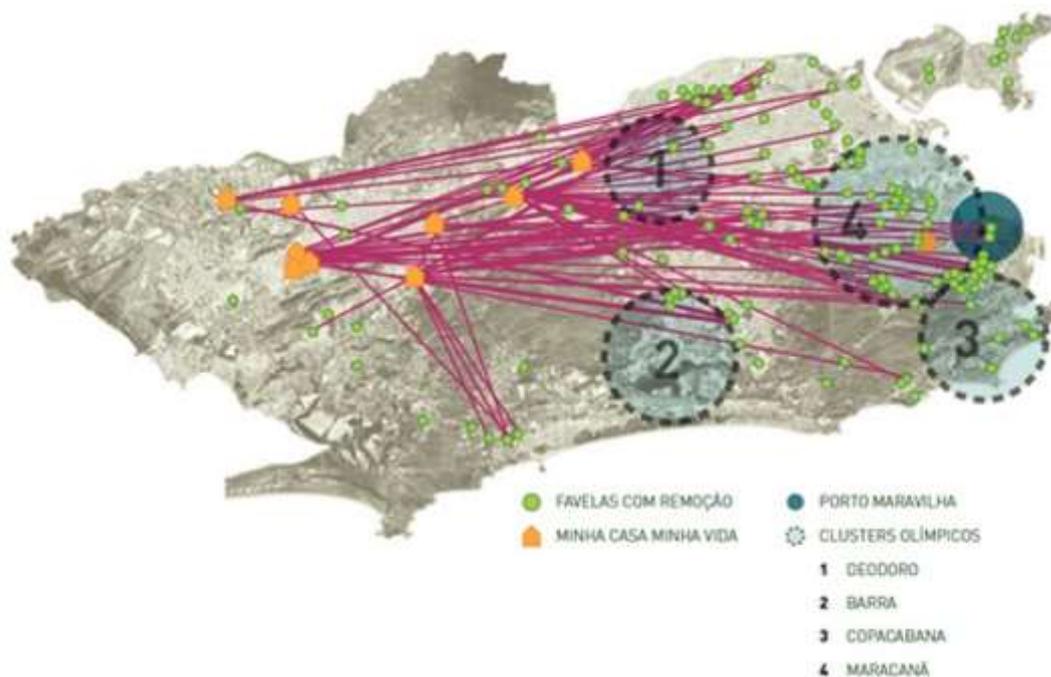
Seriam essas ações suficientes para criar uma defesa contra o processo de gentrificação da Zona Portuária carioca? É isto uma utopia passível de transformar-se em realidade? A Instrução Normativa do Ministério das Cidades que regulamenta a aplicação dos recursos do FGTS nas Operações Urbanas Consorciadas (de 17/12/2014) poderia transformar o Porto Maravilha em um projeto com mais justiça social e espacial? São perguntas que tentaremos responder no Capítulo 4, a seguir.

## A ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO



Mapa 1 - A Cidade do Rio de Janeiro, destacando (no retângulo) a Área Especial de Interesse Urbanístico do Projeto Porto Maravilha (e Operação Urbana Consorciada). Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Instituto Pereira Passos (IPP), 2015

## A ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO



Mapa 2 – Fluxo das remoções de moradores das comunidades para a periferia da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. No círculo mais escuro, vê-se o Porto Maravilha (Lucas Faulhaber, 2015)



Mapa 3 – Área da Operação Urbana Consorciada Porto do Rio de Janeiro, projeto Porto Maravilha (Fonte: site CDURP)

## A ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO



Fig. 10 – Foto antiga da Zona Portuária, Vista da Baía de Guanabara (Autor não identificado)

## ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO – INTERVENÇÕES PROJETO PORTO MARAVILHA



Fig.11 e 12 – Projeto Porto Maravilha - Museu do Amanhã e Praça Mauá (Fonte: site CDURP)



Fig.13, 14 e 15 – Projeto Porto Maravilha - fotos-propaganda grandes empreendimentos corporativos e comerciais a serem construídos na área (Fonte: site da CDURP)

## ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO – INTERVENÇÕES PROJETO PORTO MARAVILHA



Fig.16 – Imagem do Morro da Providência Refletida na fachada espelhada de um novo empreendimento da área (HGaliza, 2015)



Fig.17 – Vista do museu MAR para a Praça Mauá (HGaliza, 2015)

## ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO – MORRO DA PROVIDÊNCIA



Fig.18 – Foto antiga do Morro (autor desconhecido)



Fig.19 – Vista atual (HGaliza, 2013)



Fig. 20 – Vista atual (autor desconhecido)

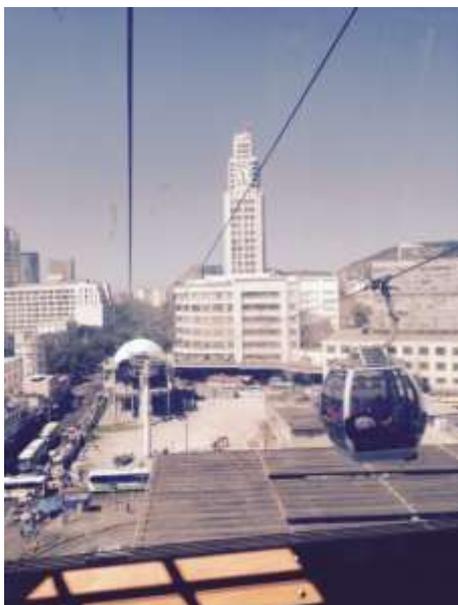
**ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO – MORRO DA PROVIDÊNCIA**

Fig. 21 e 22 – Vistas teleférico, com Estação Central do Brasil ao fundo (HGaliza, 2015)

**ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO – MORRO DA PROVIDÊNCIA, ÁREA DO ORATÓRIO**  
(Fotos: HGaliza, 2011 e 2012)

Fig. 23 e 24 – Vistas geral da região mais alta do Morro, com Oratório ao fundo

**ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO – MORRO DA PROVIDÊNCIA, ÁREA DO ORATÓRIO**  
(Fotos: HGaliza, 2011 e 2012)



Fig. 25 – Casa de D. Francisca



Fig.26 e 27 – Casas da área do Oratório, marcadas pela SMH para remoção (HGaliza, 2012)

**ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO – MORADORES DE OCUPAÇÕES DA RUA DO LIVRAMENTO** (Fotos: HGaliza, 2011)



Fig. 28 e 29 - Casario ocupado, a maioria por famílias que vivem há muitos anos na região



Fig. 30 e 31 – Ocupação existente em antigo frigorífico, removida para dar lugar à Estação do teleférico da Gamboa



Fig.32 e 33 – Famílias antigas moradoras das Ocupações da Rua do Livramento

## CAPITULO 4

### 4 REABILITAÇÃO SEM GENTRIFICAÇÃO: UTOPIA OU REALIDADE?

Muitos dos teóricos citados afirmam que a forma dominante do urbanismo contemporâneo conduz a processos de gentrificação, em cidades que se tornaram mercadorias nas mãos de governantes descompromissados com a redução das desigualdades sociais. Seria então uma utopia acreditar na possibilidade de reversão dessa forma de planejamento? A realidade demonstra que os casos pesquisados das cooperativas de autogestão canadenses e uruguaias são capazes de conter, de alguma forma, a “fúria” especulativa, especialmente quando adotam o instrumento da “propriedade coletiva” em projetos de habitação popular. É fato reconhecido por pesquisadores da Comunidade Milton Parc (Canadá) que a propriedade única e coletiva criou obstáculos para a gentrificação, apesar da pressão da elitizada da vizinhança. As cooperativas uruguaias mostraram, também, a importância desse instrumento para a organização, conscientização e militância política dos associados. Foram soluções de políticas públicas habitacionais iniciadas em contextos onde os ideais socialistas estavam em plena efervescência, em ambos países.

Associando-se esses fatos à realidade brasileira, mais especificamente para o ano de 2003, quando a situação política e os ideais pareciam semelhantes, é inevitável questionar-se o porque de o governo federal não ter atendido aos pleitos dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana, grandes apoiadores da eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Naquele momento, havia uma indicação sobre a possibilidade de mudanças substanciais na política urbana federal e de habitação de interesse social que, se tivessem ocorrido, se refletiriam na redução das desigualdades socioespaciais do país.

Retomando-se às reflexões dos teóricos sobre o papel do Estado (Item 1.2), é oportuno citar os comentários de Harvey sobre o exercício do poder estatal em nome do interesse de classe existente no interior dos governos, capaz de enunciar no seu discurso que suas ações são para o bem de todos, embora se contradiga quando segmentos do poder tomam decisões e “não decisões”. Harvey destacou que a base do poder econômico está no direito da propriedade privada, um privilégio do sistema

capitalista que certamente dificulta a implementação do instrumento da propriedade coletiva ou outros que impedem as relações sociais de trocas de bens imóveis.

Ao contextualizar-se a teoria de Poulantzas ao Estado brasileiro, é possível associar-se que a classe dominante - das empreiteiras, segundo autores citados - organizou a sua estratégia de exercer o poder em relação às classes dominadas, representadas pelos movimentos sociais de luta pela moradia, que, apesar das conquistas legais, da criação do Ministério das Cidades e da obtenção de subsídios para moradia popular, viram esvaziar suas propostas e suas reivindicações. No caso específico do projeto Porto Maravilha, pode ser destacada a não disponibilização de imóveis públicos da região portuária do Rio de Janeiro para habitação de interesse social, contrariando a própria legislação dos três níveis de governo.

As empreiteiras que dominam a política urbana e habitacional podem representar o aspecto “concreto” da categoria abstrata referida por Harvey, comprovando a pouca autonomia do Estado no sistema capitalista, que é apoiado (também) por um corpo de funcionários estatais que, embora não sejam capitalistas e latifundiários, tomam para si a missão de cumprir as regras do poder capitalista, conforme interpreta Poulantzas (Item 1.2). Isto talvez explique a atuação distinta de funcionários da Caixa Econômica Federal em projetos habitacionais de autogestão que, segundo analisou Naime (Item 2.2.1), agem de forma mais flexível (ou não) na interpretação dos programas habitacionais da instituição.

A consequência direta dessas ações estatais vinculadas aos interesses das classes dominantes é a gentrificação, problemática analisada por Lees (Item 1.3). O papel do Estado brasileiro na política urbana adotada no projeto Porto Maravilha, evidencia o próprio poder público atuando como uma empresa privada que busca mais o lucro imobiliário que o bem estar da população local, a ponto de ter proposto a remoção de metade dos moradores da mais antiga favela da cidade – o Morro da Providência.

A possibilidade de mudanças no projeto Porto Maravilha tornou-se palpável a partir do citado relatório da própria Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que recomendou a revisão do projeto no aspecto da inclusão social da população local. Dois outros atos ocorreram e abriram a oportunidade de revisão e aprofundamento na questão residencial: primeiro, a realização do comentado seminário sobre Habitação de Interesse Social, na Cdurp (em dezembro/ 2014);

segundo, o lançamento da Instrução Normativa do Ministério das Cidades, em atendimento à auditoria da Controladoria Geral da União (CGU), que estabeleceu as regras de aplicação dos recursos financeiros do FGTS nas Operações Urbanas Consorciadas.

Diante desses fatos, há necessidade de serem rememorados alguns dos instrumentos que se mostraram eficazes nas experiências analisadas antes, assim como outros mecanismos passíveis de serem utilizados em projetos que contribuam efetivamente para a redução das desigualdades e da injustiça social.

#### **4.1 Instrumentos de Defesa Contra a Gentrificação**

Convém lembrar, de início, aspectos considerados relevantes para o entendimento e desenvolvimento deste capítulo: permanece o recorte nas áreas centrais das cidades brasileiras; trata-se de políticas públicas de reabilitação de áreas centrais como entendido na Carta de Lisboa e no discurso inicial do Ministério das Cidades (Capítulo 3); e destaca-se o uso residencial como fundamental em projetos desse tipo, focando na garantia da permanência dos moradores antigos e no estímulo à produção de novas moradias na área e à diversidade social e econômica local.

Nesse sentido, ressaltem-se as reivindicações dos movimentos sociais que há décadas criticam o modelo oficial da política pública de HIS pelo fato de adotar uma única forma de acesso à moradia, de financiamentos públicos que permitem apenas a modalidade aquisição da casa própria, solução irreal e limitada para a realidade do país, de déficit habitacional tão elevado.

Na realidade atual, apenas a Concessão de Direito Real de Uso (Capítulo 2), é permitida nos financiamentos do governo federal, como o citado caso da Ocupação Regente Feijó. Ressalte-se, entretanto, que mesmo em um imóvel multifamiliar, a concessão é individualizada e abrange o apartamento de cada morador fato esse que limita a possibilidade de uma atitude no aspecto coletivo. Como foi mencionado no Capítulo 2, o Relatório da UN-Habitat aponta que os governos não deveriam fugir da realidade da formação de grande parte da população das cidades ser composta por inquilinos, embora, ainda assim, seja muito reduzido o número de governos que implementam políticas públicas de locação social.

#### 4.1.1 A Locação Social

Essa é uma das formas de acesso à moradia praticada há anos por vários países, inclusive da América Latina (Chile, por exemplo), que pode ser utilizada como estratégia de desenvolvimento urbano das áreas centrais de cidades brasileiras.

No modelo de locação social pública da política habitacional da França, o Estado é o proprietário do estoque locativo, é responsável pela sua gestão e pela concessão dos subsídios às famílias de situação financeira precária.<sup>223</sup> Há também uma outra modalidade, de locação social privada, um tipo de instrumento usado para estimular o mercado de aluguel privado, de imóveis situados em áreas que passam por intervenções urbanas de revalorização dos bairros, sustentadas por subsídios concedidos às cidades. Além do interesse na conservação do patrimônio de valor cultural, o governo francês justificava a aplicação de recursos financeiros na reabilitação do estoque locativo privado pelo fato de lá, como em outros países europeus, não existir a “cultura da casa própria” e, por outro lado, enfrentar a realidade da limitação estatal em atender à demanda habitacional existente. Nesse modelo, o Estado incentiva a diversidade socioeconômica (até em um mesmo prédio) ao auxiliar o proprietário a reformar o seu imóvel, oferecendo financiamento subsidiado e exigindo, como contrapartida, a aplicação de dinheiro do próprio bolso do proprietário para a execução das obras. Constam como cláusulas sociais do contrato de locação: a fixação de um determinado número de unidades habitacionais do prédio para locatários compostos por famílias pobres, que também recebem subsídios para pagamento do aluguel; os demais apartamentos podem ser alugados a preço de mercado<sup>224</sup>.

#### 4.1.2 As Cooperativas de Autogestão e a Propriedade Coletiva

Como descrito no Capítulo 2, esse é, de fato, o principal instrumento de defesa contra a gentrificação, a negação do capital, que fortalece a mobilização e a organização política dos movimentos sociais. O uso da propriedade coletiva como

---

<sup>223</sup> Como exemplo, os famosos *HLM - Habitations à Loyers Modérés* (habitação de aluguel moderado), dos conjuntos habitacionais dos anos 60, hoje criticados por se localizarem nas periferias, formando guetos de pobres marginalizados.

<sup>224</sup> Exemplo das *Opérations programmées d'amélioration de l'habitat - OPAH* (Operações programadas de melhoria da habitação).

forma de acesso à moradia social permite criar uma barreira real contra a pressão de uma demanda imobiliária de renda maior que a dos cooperativados. No exemplo canadense, o pagamento de um aluguel mensal, compatível com os rendimentos de cada família, é a forma financeira de participação do morador. A adoção de soluções arquitetônicas que permitem o uso comercial no térreo de um imóvel antigo, além de obedecer ao padrão das tipologias do passado (comércio no térreo e moradia nos andares superiores), possibilitam gerar renda para a manutenção do imóvel. Importante também a inclusão de outros tipos de programas de geração de renda para os moradores aproveitarem as oportunidades de trabalho e emprego que são oferecidos com a valorização da área reabilitada, bem como a realização de programas de educação patrimonial que contribuem para a formação dos moradores, a difusão, valorização e preservação do conhecimento da história do local.

#### **4.1.3 Outros Instrumentos**

O Direito de Preempção é outro instrumento jurídico que pode ser utilizado em projetos de reabilitação de áreas centrais, relevante por permitir ao Município a preferência da compra de imóveis privados colocados à venda dentro de uma área delimitada por lei.

Outros instrumentos jurídicos e urbanísticos a destacar são aqueles apontados como prováveis de serem aplicados na área do projeto Porto Maravilha ou já inseridos em normas recentes. Trata-se do IPTU Progressivo<sup>225</sup>, das Zonas (ou Áreas) Especiais de Interesse Social (ZEIS ou AEIS), citados pela imprensa ou já incluídos na recente Instrução Normativa aprovada pelo Ministério das Cidades, comentada a seguir, que define as regras a serem seguidas por um Município interessado em obter recursos do FGTS para realizar uma Operação Urbana Consorciada.

#### **4.2 Operações Urbanas Consorciadas: normas recentes**

Uma das principais constatações desta pesquisa é que, ao viabilizar a OUC do Porto do Rio de Janeiro usando a fonte de financeira do FGTS para comprar os

---

<sup>225</sup> Matéria publicada no Jornal O Globo, em 28/12/2014, com o título “Imóvel vazio vai custar caro - Prefeitura planeja cobrar IPTU progressivo para estimular moradias no Porto e no Centro”. Fonte: <<http://oglobo.globo.com/rio/imovel-vazio-vai-custar-car-14922861>>, acesso em 13/01/2015

Cepac, o governo federal passou a investir nessa experiência piloto como a representação prática do que era a política (frustrada) de reabilitação de áreas centrais consolidadas, perseguida há anos por instituições federais, conforme comentado. Só que, agora, o instrumento Operação Urbana Consorciada, do Estatuto da Cidade substituiu oficialmente as denominações anteriores (revitalização, reabilitação, etc).

O foco nas áreas centrais permaneceu, entretanto, para a Câmara Brasileira da Indústria Imobiliária (CBIC) que, como foi comentado no item 3.2.2, pressionava há anos o governo federal para atuar nos centros urbanos, usando os recursos do FGTS. Em novembro de 2014, a CBIC<sup>226</sup> anunciou às “empresas do setor da construção que atuam e/ou tenham interesse em atuar neste mercado” estar desenvolvendo um projeto sobre Requalificação de Centros Urbanos e realizando uma pesquisa nacional com o objetivo de “identificar e analisar oportunidades na revitalização de centros urbanos para abrir uma nova frente de trabalho para a indústria da construção e melhorar a utilização da infraestrutura existente”. Comunicou ainda que realizaria um seminário específico para tratar da questão, o que de fato aconteceu em 2015.

Como foi visto no item 3.2.2, a aquisição dos Cepac (2010) ocorreu antes de estar definida e aprovada a Instrução Normativa (IN), formulada pelo Gestor da Aplicação do FGTS (Ministério das Cidades), documento que regulamentaria a aplicação dos recursos do FGTS em OUC. A Caixa/ Viter “acatou” as regras estabelecidas pela prefeitura - ou, pode-se repetir Oliveira (2012), pela “autora” do projeto (Construtora OAS) -, sem ao menos “questionar” a ausência do componente habitacional (na verdade, intencionalmente) ou de compromissos realistas que garantiriam a permanência das famílias menos favorecidas.

Em 17 de dezembro de 2014 o Ministério das Cidades aprovou a Instrução Normativa Nº 33<sup>227</sup> e regulamentou a aquisição, de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FII) e outros fundos, pelo Agente Operador do FGTS (a Caixa), que tem

---

<sup>226</sup> Fonte: <<http://www.cbic.org.br/informativos/cbic-hoje/cbic-hoje-1137>>, acesso em dezembro 2014

<sup>227</sup> Fonte: Diário Oficial da União, Seção 1, 18/12/2014, p.90. <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/82544419/dou-secao-1-18-12-2014-pg-90>>, acesso em 31/12/2014. Em 19/12/2014, o DOU publicou uma Ratificadora dessa IN 33/14, disponível no site: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/82651240/dou-secao-1-19-12-2014-pg-235>>, acesso em 01/01/15.

lastro nas Operações Urbanas Consorciadas. Como foi dito, essa Instrução Normativa representa uma nova forma de atuação da política urbana do governo federal, que certamente repercutirá nas cidades brasileiras. Por ter a sua fonte de recursos financeiros garantidas pelo FGTS, necessita de uma análise mais aprofundada de seu conteúdo e de suas proposições, o que será feito a seguir.

A IN prevê que as Operações Urbanas Consorciadas devem ser obrigatoriamente enquadradas nos artigos 32 e 33 da lei do Estatuto das Cidades são definidas como um

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 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, ver Nota 228)

Segundo a IN, são cabíveis nas OUC as seguintes “transformações urbanísticas estruturais”, cuja população diretamente afetada envolve proprietários, moradores e trabalhadores da OUC:

Alterações no espaço físico e/ou em sua gestão, por meio de modificações no desenho urbano e/ou nas condições de uso e ocupação do solo, com vistas a promover pelo menos uma das seguintes situações: aproveitamento de áreas vazias e/ou subutilizadas; melhorias na circulação, acesso e fluxos; adequação e/ou aporte de infraestrutura; criação e/ou recuperação de espaços e equipamentos públicos; valorização do patrimônio cultural e da paisagem urbana e cumprimento da função social da propriedade. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, ver Nota 228)

Nos seus Aspectos Gerais (Item 2), a IN determina que as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) devem ser instituídas pelo Poder Público através de lei municipal específica, respeitada a respectiva área de atuação e prever prazo de duração. Caberá ao Agente Operador definir o percentual de investimento, baseado na análise de cada operação. Além dessas determinações a Instrução Normativa inclui diversas proposições novas, que não fizeram parte da OUC do Porto Maravilha.

A renda per capita média dos moradores dentro do perímetro da OUC, antes de sua implementação, deve ser menor do que a renda per capita média do município. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, Item 4.4.1 - ver Nota 228)

É possível interpretar que tal exigência de a operação localizar-se em uma área onde residem famílias de condições econômicas mais precárias que a média da população da cidade evidencia o conflito de interesses de uma OUC, que tem como uma das metas principais a valorização imobiliária da área. É então um sinal claro

que medidas concretas poderiam ser tomadas pelo poder público para garantir a permanência dos moradores antigos.

No Item 4.5, a IN determina que “as intervenções previstas para a OUC poderão ser compostas por mais de uma modalidade de empreendimento, sendo obrigatória, no entanto, a modalidade habitação”. A exigência deste componente residencial preenche uma lacuna suprimida da OUC Porto Maravilha, altamente prejudicial à cidade e seus cidadãos, explicável unicamente pela ganância especulativa colocada em prática pela Prefeitura do Rio, a Caixa e pelo interesse das grandes empreiteiras.

A Instrução Normativa do Ministério das Cidades estabelece no Item 5.2 as regras para a “Qualificação Técnica da Operação Urbana Consorciada”, justificadas para garantir que as OUC atendam ao interesse público e social, cumpram “a função social da cidade e da propriedade, a sustentabilidade econômica dos empreendimentos e a promoção da participação e do controle social”. Para isso, determina que a proposta contenha, no mínimo, o detalhamento de diversos elementos, dentre os quais destaca-se a elaboração de um “Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada”, baseada em estudos e diagnósticos socioeconômicos, contendo diretrizes, instrumentos, ações e estimativa de custos para implementação de ações que

Privilegiem a permanência da população local por meio da ampliação das condições de acesso desta população à moradia digna, ao trabalho e aos serviços públicos. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, Item 5.2.1.6 I - ver Nota 228)

Tal determinação poderia atender parte das questões levantadas no item 4.4.1, uma vez que determina a implementação de ações que possibilitem a permanência das famílias, não deixando tal intenção apenas no discurso. Assim também, no Item 5.2.1.6 III é determinado que sejam reservadas áreas exclusivas para HIS, “preferencialmente através da instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), no caso de OUCs que contenham vazios urbanos ou em áreas de expansão”.

No entanto, a escolha da palavra “preferencialmente” ao invés de “obrigatoriamente” enfraquece a determinação da IN, uma vez que pode inviabilizar a implementação de uma ZEIS dentro da área. Estender esse instrumento a todo o perímetro da Operação Urbana implica em impedir a formação de “guetos” dentro da OUC, além de ser uma forma de segurar a valorização imobiliária excessiva, o que

não parece interessar aos agentes imobiliários públicos e privados. Na OUC do Porto Maravilha, por exemplo, a delimitação da área especial de interesse social abrangeu apenas o Morro da Providência e, além disso, foi desconsiderado que 75% dos imóveis da área são públicos (62% da União) e estão localizados em diferentes partes do perímetro da OUC. Seria justo o emprego da palavra “obrigatoriamente” e uma garantia do cumprimento das Leis já citadas, Municipal, Estadual e Federal (Nº 11.124/2005), que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Nacional e estabelece a “utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social” (Artigo 4º (II - c)).

Como referência para a zona portuária do Rio de Janeiro (e outras partes da cidade), é oportuno citar o caso do Plano Diretor de São Paulo, aprovado em 2014, que instituiu mudanças na legislação anterior e, com a mobilização fundamental dos movimentos sociais, conseguiu aumentar a produção de moradia para famílias de baixa renda ao ampliar as ZEIS em 117% (em relação ao Plano vigente) e introduzir novos instrumentos que contribuem para a redução do déficit habitacional e a inclusão social. No artigo “São Paulo: o que muda com novo Plano Diretor”<sup>228</sup>, o urbanista e vereador Nabil Bonduki, relator do Plano, explica as alterações:

Com o novo Plano, famílias que mais necessitam terão maior possibilidade de acesso à moradia. As ZEIS foram reformuladas, de modo que 60% delas serão destinadas à população de até 3 salários mínimos, garantindo, assim, que um número maior de moradias sejam destinadas à população mais pobre da cidade. (BONDUKI, 2014, ver Nota 229)

Novas ZEIS foram demarcadas em bairros centrais de São Paulo, garantindo a produção habitacional para a população de até 3 salários mínimos. Há também incentivos para a construção de imóveis residenciais através da outorga onerosa (contrapartida na qual o proprietário paga para construir entre o gratuito e o máximo permitido pela legislação) “desestimulando a construção de imóveis comerciais, enquanto os residenciais serão barateados” (Bonduki, 2014). A OUC do Porto Maravilha utiliza igualmente esse instrumento, através dos Cepac, mas a diferença em relação ao Plano Diretor de São Paulo é que este especifica a faixa de renda das famílias que serão beneficiadas - de 6 a 10 salários mínimos.

---

<sup>228</sup>Fonte: <[http://outraspalavras.net/posts/sao-paulo-o-que-muda-com-novo-plano-diretor/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=sao-paulo-o-que-muda-com-novo-plano-diretor](http://outraspalavras.net/posts/sao-paulo-o-que-muda-com-novo-plano-diretor/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=sao-paulo-o-que-muda-com-novo-plano-diretor)>, acesso em 14/01/15

Cabe ainda destacar, como referência para o projeto carioca, outro instrumento de planejamento urbano e habitacional introduzido no Plano Diretor de São Paulo, também com o propósito de estimular produção de habitação para baixa renda no município. Trata-se da Cota de Solidariedade que, segundo Bonduki, já é utilizada em grandes metrópoles como Nova York, e consiste em criar “mecanismos de contrapartida na construção de empreendimentos de grande porte”.

[...] Imóveis acima de 20.000 m<sup>2</sup> destinem 10% do próprio imóvel ou de uma área na mesma região para a implantação de moradias de interesse social, visando cumprir a função social da propriedade e da cidade. (BONDUKI, 2014, ver Nota 229)

O Item 5.2.1.6 IV da Instrução Normativa do Ministério das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014 - Nota 228) dispõe que seja previsto o investimento de, “no mínimo, 10% do valor arrecadado com as contrapartidas para implementação das ações componentes do Programa de Atendimento Econômico e Social”, que inicia a abordagem sobre a questão habitacional, em especial no Item 6 da IN, onde consta que os recursos investidos em OUC

[...] devem ser obrigatoriamente aplicados em ações do Programa de Obras Públicas **e/ou** do Programa de Atendimento Econômico e Social, nas modalidades Habitação, Saneamento e Infraestrutura Urbana. [...] As propostas poderão ser compostas por uma ou mais de uma modalidade, sendo **obrigatória** a previsão da modalidade Habitação. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, Item 6.1.1 - Nota 228) (Grifo nosso)

É possível analisar que há nesse item uma certa confusão nas determinações. Se, por um lado, não define claramente qual o percentual desse valor que seria destinado para a modalidade habitação de interesse social, principalmente no que tange à utilização das opções “e/ou” na aplicação dos recursos, por outro lado determina ser “obrigatória a modalidade Habitação”.

O detalhamento da destinação de unidades habitacionais a serem produzidas consta do item 6.2, que inclui a reabilitação de imóveis urbanos e a urbanização de assentamentos precários, para “a população com renda familiar mensal R\$ 3.275,00 (três mil, duzentos e setenta e cinco reais)”. A IN acrescenta ainda (Item 6.2.1) a observação que a “reabilitação de unidades habitacionais admitirão, exclusivamente, imóveis que se encontrem vazios, abandonados ou subutilizados”. Este item deixa a impressão que excluiria os imóveis ocupados pelos movimentos sociais, como um caso semelhante ao da Ocupação Regente Feijó (citado no Capítulo 2), e outros existentes na cidade.

Em relação à forma de acesso à moradia, consta no item 6.2.2:

Os empreendimentos produzidos em imóveis de propriedade pública no âmbito da modalidade Habitação deverão ser destinados, preferencialmente, por meio de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), gratuita ou onerosa, ou mediante programas de locação social, vedada a utilização dos recursos para o pagamento de bolsa-aluguel ou similar. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, Item 6.2.2 - Nota 228)

Este é o item que parece promover a mudança mais importante, uma vez que modifica a forma de acesso ao imóvel habitacional e o critério único do “sonho da casa própria”, predominante desde a época do BNH. A Concessão de Direito Real de Uso foi usada no caso do imóvel público da Ocupação Regente Feijó e tem sido admitida no programa Minha Casa Minha Vida Entidade (MCMVE). Como já foi comentado anteriormente, seria importante que a Concessão não fosse individualizada e sim coletiva, seguindo os exemplos mostrados pela pesquisa.

No que diz respeito à faixa de renda da população, o item 6.2.3 da IN determina que “deve-se, sempre que possível, privilegiar a habitação voltada para população que tenha renda familiar mensal de até R\$ 1.600,00” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, Item 6.2.3 - Nota 228). Registre-se, entretanto, que os movimentos sociais pela moradia têm reclamado desse valor fechado e reivindicado, no MCMVEntidades, que esse limite seja flexibilizado até um determinado percentual (cerca de 20%) das unidades habitacionais para famílias com rendimento um pouco acima desse valor.

Dessa modalidade habitacional tratada na IN, uma das dúvidas se refere ao aspecto financeiro, em especial sobre a concessão dos financiamentos e o retorno dos recursos do FGTS para o fundo. As famílias receberão financiamentos e pagarão as prestações seguindo as condições financeiras concedidas normalmente para os tomadores dos financiamentos (FGTS)? Se assim for, é possível antever que as habitações produzidas nas OUC dificilmente serão destinadas para as famílias mais pobres. O FGTS é uma fonte financeira onerosa, de custo alto, que não pode ser oferecida a fundo perdido e, uma vez investido, tem que retornar para o fundo do trabalhador, segundo taxas de juros que incidem nos financiamentos<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Notícia publicada no jornal O Dia, em 23/01/2014, com o título “Correção do FGTS vai dobrar os juros de crédito imobiliário”, menciona que, para a Caixa, “reajuste do fundo pela inflação trará graves consequências ao mutuário”. O comentário é uma resposta da Caixa às milhares de ações judiciais de trabalhadores que acumulam grandes perdas nas suas contas do FGTS, conforme comentado no Capítulo 3. “O juiz que recebeu a argumentação do banco, entretanto, discordou e lembrou que, mesmo no programa “Minha Casa, Minha Vida”, as taxas de juros cobradas dos mutuários começam em 5%, ante os 3% que são aplicados (de correção pela TR) ao FGTS”.

A solução para um programa de habitação que atendesse aos grupos sociais de condições mais precárias deveria ter sua fonte de recurso no lucro da OUC, com a utilização de um percentual claramente estabelecido e exigido como condicionante à concessão dos recursos do FGTS.

Informações inéditas de técnicos do Ministério das Cidades registraram que o Item 8 da Instrução Normativa, denominado Disposições Transitórias, foi criado especialmente para tentar enquadrar a OUC do Porto Maravilha, uma vez que, como foi dito antes, foi contratada sem a devida regulamentação do Gestor da Aplicação do FGTS (Ministério das Cidades).

#### **4.2.1 O enquadramento da OUC Porto do Rio no normativo recente**

As Disposições Transitórias (item 8) contém determinações importantes no sentido de reduzir problemas de ordem social e econômica gerados pela OUC Porto Maravilha, relativas principalmente ao componente habitacional. No item 8.2, a norma condiciona que novos aportes financeiros relativos a operações contratadas antes da edição da IN

[...] ficam sujeitos à formalização de compromisso da Prefeitura Municipal responsável pela implementação da Operação Urbana Consorciada que lastreia a operação, em elaborar, de forma participativa, Plano de Habitação de Interesse Social para a área da Operação Urbana Consorciada [...].(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, Item 8.2 - Nota 228)

Estabelece que tal Plano de Habitação de Interesse Social deve conter, no mínimo:

I - Quantificação e qualificação da demanda por habitação na área da OUC (necessidades habitacionais), com foco na habitação de interesse social; II - Levantamento de áreas e imóveis disponíveis para provisão de HIS; III - Indicação de ações e estratégias para oferta habitacional em formatos variados, visando o atendimento ao passivo existente e à demanda projetada ao final da operação; IV - indicação de áreas e/ou imóveis para instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) bem como demais medidas para proporcionar a permanência da população de baixa renda na área da OUC[...]. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, Item 8.2 - Nota 228)

A IN determinou também que esse Plano de Habitação de Interesse Social seja elaborado “de forma participativa, em até seis meses da aprovação do novo

aporte e deverá conter indicação de compromissos, responsabilidades e prazos para sua implementação” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, Item 8.2.1).

Se, por um lado, é possível perceber contradições em alguns aspectos da Instrução Normativa (a meta da valorização imobiliária *versus* privilegiar a permanência dos moradores pobres, por exemplo), por outro lado a IN impõe condições para novas OUC, como a obrigatoriedade da modalidade habitação, de reserva de áreas para ZEIS, o acesso à moradia através de locação social, Concessão de Direito Real de Uso, pontos inexistentes na proposta original do Porto Maravilha.

Nas Considerações Parciais do Capítulo 3, foi simulada a “quantificação e qualificação da demanda por habitação (necessidades habitacionais), com foco na habitação de interesse social”, levando em conta os moradores atuais (cerca de 30 mil) e os futuros moradores, previstos para 100 mil. Com esses dados, pergunta-se, então, qual seria um percentual justo de ocupação da área? Qual seria a, bem como a indicação de ações e estratégias para oferta habitacional, que atenda tanto ao déficit habitacional atual quanto a demanda futura, projetada ao final da operação? As proposições de percentuais, feitas por especialistas diversos, compreendem que até a 50% das moradias futuras poderiam ser destinadas à habitação de interesse social.

O item 8.2 II determina a realização de levantamento de áreas e imóveis deveriam ser disponibilizados para a provisão de Habitação de Interesse Social. Mas, como foi comentado anteriormente, há muitos anos o governo federal possui tal levantamento, incluindo imóveis desativados, de sua propriedade, que, por lei, deveriam ter tal finalidade. Foram, no entanto, disponibilizados pelo governo federal para a prefeitura e repassados para execução de grandes empreendimentos imobiliários, sob a justificativa de a cidade receber os megaeventos esportivos. Esses os imóveis formavam um estoque imobiliário, massa de manobra da gestão social do valor da terra da região<sup>230</sup>, capaz de efetivamente promover a diversidade populacional das classes sociais. Segundo Carlos Vainer (2013), os imóveis públicos da região representam “uma área de 3.750.000 m<sup>2</sup> [...] ao lado do centro da cidade, e muito próximo da zona sul, onde se concentram, hoje, respectivamente, 40,43% e

---

<sup>230</sup> SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão gestão social de valorização da terra.

18,63 % do emprego – ou seja, nada menos de 59,06% de todo o emprego da cidade”.

O item 8.2 - IV estabelece que deverão ser indicadas áreas e/ou imóveis para instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) bem como demais medidas para proporcionar a permanência dos moradores pobres na área da OUC.

### **4.3 Considerações Parciais**

Retomando-se o início da pesquisa, repete-se a indagação de antes: qual deveria ser o papel do Ministério das Cidades, representante do Estado? Primeiramente, há de se considerar que, oficialmente, o MCidades é responsável pela formulação da política urbana e a Caixa Econômica Federal é o agente operador. No entanto, ao elaborarem as normas que instruem sobre a aplicação dos recursos financeiros que estão sob as suas responsabilidades (FGTS ou do Orçamento Geral da União, por exemplo), acabam determinando - seja definindo as regras ou se omitindo de -, uma prática de política urbana e habitacional que repercute no desenvolvimento das cidades e na vida de seus cidadãos. É o caso do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que ignorou a utilização do “subsídio localização” proposto por Bonduki no PlanHab (Capítulo 2), o governo federal se omitiu em um aspecto fundamental e contribuiu para a produção habitacional localizada nas periferias das cidades. Se, por um lado, o programa MCMV possui a qualidade de disponibilizar para a habitação de interesse social uma quantidade de subsídios nunca vista antes em outros governos, por outro lado cometeu os erros anteriores, de não aproveitar a excelente localização do estoque imobiliário disponível em centros consolidados e de atuar contra a segregação sócioespacial. Se a atuação do governo seguisse as recomendações de Paul Davidoff na teoria do *advocacy planning* (Capítulo 1), haveria de ter proposto ações concretas em prol da redução da desigualdade social.

O governo federal formalizou com a Instrução Normativa 33/2014 do Ministério das Cidades a modalidade de intervenção denominada Operação Urbana Consorciada, que passa a fazer parte da política pública urbana e habitacional, mas que trata, basicamente, da reabilitação (ou requalificação ou outro “re” qualquer) de áreas centrais consolidadas. A pesquisa evidenciou que se estendeu aos centros das cidades a influência da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e

dos interesses especulativos na concepção desse modelo, repetindo o que já havia ocorrido na formulação do Programa MCMV (em 2009), conforme analisado por alguns dos autores pesquisados. Segundo informação de técnicos do Ministério das Cidades, há algum tempo uma quantidade significativa de prefeituras tem feito consultas sobre recursos financeiros para OUC em áreas centrais consolidadas e subutilizadas de suas cidades, antes mesmo da aprovação da IN. Como a compra dos Cepac pela Caixa de operações desse tipo não implica em capacidade de pagamento ou endividamento de municípios e, sim basicamente em a prefeitura assumir a coordenação da operação, em conseguir aprovar as mudanças na legislação municipal e o cumprimento das exigências da IN e dos órgãos envolvidos, esse tipo de intervenção urbana deve repetir-se pelo país, deixando de ser apenas uma situação pontual, como aconteceu com o caso do Porto Maravilha. Para os investidores, isto significa ter a chancela do FGTS para a realização das OUC e maior segurança jurídica e credibilidade na execução do projeto.

Nesse sentido, a IN poderia estabelecer que o município tomador de recursos do FGTS para realizar uma Operação Urbana Consorciada deveria disponibilizar um percentual de x% desse montante para a produção de HIS dentro da área. Isso muito provavelmente afetaria a valorização imobiliária e os lucros dos especuladores, mas certamente traria benefícios para a população de condições precárias, cuja precificação repercutiria na saúde, na disposição para a educação e o trabalho, em melhores condições de vida.

As regras da IN não são suficientes para garantir a permanência das famílias pobres porque não determinam quantitativos percentuais mínimos – em número de novas habitações de interesse social a serem produzidas ou em recursos financeiros da OUC que serão destinados para a produção de moradias populares. Tampouco estimula a adoção de instrumentos que poderiam ajudar na mobilização e organização social e política dos moradores atuais e do futuro, que os defenderiam da pressão especulativa imobiliária a que serão submetidos quando a área se valorizar. Mas, principalmente, não atender no que tange à implementação das cooperativas de autogestão habitacional, aceitando os financiamentos coletivos (e subsídio às famílias) e o instrumento da propriedade coletiva.

A aprovação da IN, apesar de “atrasada” na imposição de regras para a OUC do Porto do Rio, cumpre parte de um papel até então omissos, ainda que a gestão dos recursos e da fonte financeira FGTS fosse de responsabilidade do MCidades.

São, entretanto, regras insuficientes para reverter o caráter elitista do Projeto Porto Maravilha, elaborado para atender aos interesses dos agentes imobiliários. Pode ser que a crise econômica atual do Brasil acabe contribuindo para a redução do ritmo da especulação – ou não. Neil Smith analisou os problemas econômicos de Nova Iorque dos anos 1970 e contestou os comentários de acadêmicos que interpretaram a gentrificação como um “fenômeno momentâneo”, que logo seria substituído por uma “desgentrificação”. Nessa análise, tal visão foi superada pela realidade de um processo que levou a uma terceira onda de gentrificação, denominada “gentrificação generalizada” e fora de controle. Seria possível então acreditar-se que uma possível “trégua” no processo da zona portuária carioca seja apenas passageira e que o processo seja retomado no futuro? Seria então este o momento de o poder público federal rever sua estratégia de aplicação dos recursos do FGTS e de atuar de forma socialmente mais justa na região?

A realização de um seminário de avaliação e revisão da OUC do Porto do Rio, promovido por universidades e movimentos sociais, seria importante para esclarecer que este é um momento crucial de pressão sobre o poder público, que pode desdobrar em alteração de rumo do projeto Porto Maravilha, uma vez que a IN estabeleceu condicionantes para o desembolso de novos aportes financeiros. Deveria ter a ampla participação dos moradores da área, dos movimentos sociais, de universidades e outros setores para que, juntos, sejam cumpridas suas determinações e o componente habitacional do projeto Porto Maravilha seja elaborado através de uma discussão democrática.

Caberia também repetir a questão levantada por João Monteiro (2015) se existe de fato um processo de gentrificação da Zona Portuária, que não se enquadraria no conceito tradicional de Ruth Glass. É possível que, de toda a área, ainda não, mas de partes como o Morro da Conceição sim, bem como nos imóveis ocupados por famílias sem-teto (removidas pelo próprio governo), dos imóveis pertencentes a instituições do governo federal (Docas e Banco Central) que foram desapropriados pelo governo federal e passados para a prefeitura, que repassou ao Fundo Imobiliário Porto Maravilha e são vendidos para as grandes empresas imobiliárias construírem hotéis e outros equipamentos e residências padrão AAA, com base em avaliações de imóveis realizadas por técnicos da Caixa (também sócia desses empreendimentos). Embora ainda não haja pessoas de classe média querendo ocupar o espaço e morar na área, até porque ainda são poucos os

grandes empreendimentos imobiliários habitacionais lançados ou em construção, é possível perceber uma nova dinâmica na região, seja pelo ritmo acelerado das obras viárias em execução, seja pela maioria do noticiário da imprensa local. Seguindo a sugestão sugerido por Lees (Capítulo 1), valeria a pena uma pesquisa sobre um conceito de gentrificação brasileiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa foi desenvolvida a partir da hipótese que as organizações como as cooperativas habitacionais de autogestão e a modalidade da propriedade coletiva, são elementos importantes em propostas de governos que buscam promover a redução das desigualdades sociais, em especial quando priorizam os centros urbanos consolidados. O objetivo geral propôs analisar políticas públicas de habitação utilizadas na reabilitação de áreas centrais, indicando caminhos e instrumentos de planejamento que poderiam ser estratégicos na redução das desigualdades sociais, econômicas e espaciais.

Com esse propósito, foram abordados (Capítulo 1) os dados sobre a grande desigualdade social do Brasil, classificada entre as dez maiores do mundo, visando com isso justificar a importância da política pública urbana e habitacional sobre a redução da injustiça social e econômica. Considerando o déficit habitacional e as informações sobre os milhões de domicílios urbanos vagos do país, foi feito um recorte espacial para as áreas centrais das cidades, onde se localizam muitos desses imóveis com potencial residencial e existem grandes oportunidades de trabalho e de moradia próxima.

Em muitas cidades médias ou grandes do país, na maioria das vezes são essas as últimas áreas onde ainda existe uma possibilidade de atuação do poder público a favor da promoção da ascensão social e econômica da população de condições mais precárias. As bases teóricas fornecidas por alguns autores, que trataram de forma aprofundada o papel do Estado, comprovaram essa visão, principalmente quando afirmam que processos de gentrificação parecem fazer parte do urbanismo contemporâneo, consolidando a segregação sócioespacial tão comum nestes tempos em que as cidades têm se transformado em mercadorias do sistema capitalista. Ainda assim a teoria do planejamento advocatício (Davidoff) é apresentada como uma possibilidade real de uma política pública diferente e mais responsável, onde o Estado pode exercer um papel de advogado da população mais desfavorecida. No Brasil, o governo federal representa a liderança principal dessa forma de atuação, por ser o nível de poder com maiores condições de exercer esse papel, seja pela sua penetração em todos os estados, seja (principalmente) pela sua maior capacidade financeira de gestor de fundos tradicionalmente disponibilizados para as cidades, em programas urbanos e habitacionais, com grande quantidade de recursos financeiros a emprestar ou a disponibilizar a fundo perdido.

A partir do Capítulo 2, passou a ser utilizada a parte empírica da pesquisa, com o intuito de apresentar e refletir sobre a política pública nacional de reabilitação de áreas centrais das cidades. É realizada uma análise dos programas federais que, há quase três décadas, foram lançados sem sucesso, com o intuito de recuperar o acervo imobiliário subutilizado disponível nos centros e de suprir parte do déficit habitacional, tendo como pano de fundo a “boa localização”, fator capaz de promover melhorias nas condições de vida dos moradores e de novas famílias que poderiam viver na área. Apesar do discurso oficial estimular a produção de moradias com vistas à promoção da diversidade socioeconômica da população dos centros, esses programas foram lançados de forma incompleta, sem a garantia dos recursos financeiros necessários para a sua prática efetiva, uma vez que preponderavam sobre tais áreas os interesses especulativos do grande capital imobiliário.

Nesse mesmo Capítulo, a pesquisa evidenciou também a importância dos financiamentos públicos para habitação, cujo acesso é limitado ao modelo aquisição e sonho da casa própria, solução que contrasta de forma profunda com as experiências de cooperativas habitacionais de autogestão e a modalidade da propriedade coletiva, um dos raros instrumentos que atuam como mecanismos de defesa eficiente contra as leis de mercado. As experiências pesquisadas no Canadá e no Uruguai, que confirmaram tal visão, foram concebidas e realizadas em contextos de políticas públicas compromissadas com ideais socialistas.

No Capítulo 3, foi apresentado o estudo de caso da tese, a Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro (projeto Porto Maravilha), reconhecida pela pesquisa como a representação da atual política federal de reabilitação de áreas centrais, embora coordenada localmente pela Prefeitura. A análise sobre a atuação das instituições públicas, baseada também nas entrevistas realizadas com seus representantes, comprovou o foco do projeto no lucro imobiliário a partir da modelagem final elaborada por uma empreiteira, envolvida em escândalos nacionais de corrupção. Nesse caso, o papel do Estado brasileiro, que tem a Caixa Econômica Federal como principal protagonista, ignora os processos de gentrificação decorrentes de tais medidas e, contradizendo o discurso de trabalhar para o bem de todos, pratica uma estratégia urbana de aliança que une a prática urbanística pública e os interesses dos grandes agentes do capital imobiliário. Como contraponto a essas decisões governamentais, foram apresentadas informações concretas sobre o sofrimento dos moradores removidos (ou ameaçados), o agravamento das injustiças

e da desigualdade social, assim como a luta dos movimentos sociais e de luta contra a violação dos direitos humano e da moradia. Há, no seio da própria Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, um reconhecimento sobre a violação dos direitos humanos na Zona Portuária carioca e a recomendação que o projeto deveria ser revisado. Consta igualmente da pesquisa informações sobre a auditoria da Controladoria Geral da União, questionando o fato de recursos financeiros do FGTS terem sido liberados para a compra dos CEPAC (execução das obras e pagamento do Consórcio Porto Novo) sem o normativo do Ministério das Cidades, razão pelo qual foram suspensos novos desembolsos para o projeto, que ficaram condicionados à elaboração de um plano de habitação social para a OUC Porto do Rio de Janeiro.

O Capítulo 4 analisa o normativo lançado pelo Ministério das Cidades, em dezembro de 2014, que trata exatamente das regras (até então inexistentes) de aplicação dos recursos financeiros dos trabalhadores (FGTS) nas Operações Urbanas Consorciadas. Apesar das correções que tal Instrução Normativa tentou estabelecer, a constatação é que existe uma contradição básica nos objetivos da norma, de prever a valorização imobiliária da área como fundamento da operação e, ao mesmo tempo, recomendar a produção de HIS e a permanência dos moradores atuais, sem entretanto definir de forma clara como serão concretizados esses objetivos sociais. Falta um percentual claramente definido sobre os investimentos a serem aplicados na execução de moradias populares e permanecem os pontos omissos que, muito provavelmente, levarão ao agravamento das condições de vida dos moradores pobres das áreas centrais alvo de tais intervenções urbanas.

As Disposições Transitórias (item 8 da IN) representam uma tentativa do Ministério das Cidades de enquadrar a OUC do Porto do Rio, estabelecendo que novos desembolsos serão permitidos apenas quando um plano de HIS estiver definido. Não existe, no entanto, qualquer recomendação no sentido de viabilizar que (parte ou todos) os recursos financeiros restantes a serem desembolsados (do total de R\$8 bilhões de reais, restam liberar apenas R\$1,5 bilhões) sejam aplicados em habitação social a serem construídas na área do projeto. No mesmo Capítulo, foi retomado o tema das cooperativas de autogestão habitacional como o principal instrumento que poderia facilitar o acesso à moradia e colocar barreiras ao processo de gentrificação.

A análise é finalizada com a visão inicial de que as Operações Urbanas Consorciadas representam o novo modelo de política pública de intervenções em áreas centrais das cidades brasileiras. É garantido pelo governo federal, tem na Caixa Econômica Federal o seu operador principal e a segurança de uma fonte “robusta” de recursos financeiros (do FGTS). No entanto, o evidente foco na valorização imobiliária, que caracteriza uma atuação explícita do poder público como agente especulador imobiliário, indica que esse tipo de atuação é a representação das intervenções urbanas que promovem a gentrificação. O projeto Porto Maravilha foi citado, em várias circunstâncias, como o “tubo de ensaio” desse tipo de operação urbana, para a CAIXA, a Prefeitura do Rio e as empresas privadas.

Um dos argumentos que tem sido utilizados pela Caixa para justificar o uso do FGTS, em Operações Urbanas Consorciadas que visam a valorização imobiliária, é que o lucro obtido é posteriormente usado na concessão de subsídios de programas habitacionais sociais como o Minha Casa, Minha Vida. Se é assim, pergunta-se: por que dar uma volta tão grande para beneficiar as famílias mais pobres? Seria mais simples a concessão direta do benefício para a construção de HIS na área foco do projeto, na forma de destinação de x% dos recursos da operação para tal fim.

Existem também opiniões governamentais que os recursos do FGTS não podem ser usados em habitação de interesse social pelo fato de não serem emprestados a fundo perdido, e sim concedido sob a forma de empréstimo para o poder público (prefeituras e Estado), através de programas saneamento, urbanização de favelas e outros. Cabe, entretanto argumentar-se que as Operações Urbanas Consorciadas tratam de uma nova forma de atuação dos governos federal e municipal e, por causa disso, novas modalidades de empréstimo poderiam ser criadas para beneficiar a questão da moradia popular. No caso da OUC Porto Maravilha, o próprio município do Rio poderia ser o tomador do empréstimo, que assumiria a dívida e acrescentaria uma contrapartida (fundo perdido), parte da composição do investimento, cuja finalidade seria subsidiar as moradias das famílias economicamente mais desfavorecidas. Mas isso não foi cogitado e a decisão foi entregue apenas para os agentes do negócio imobiliário.

É necessário registrar, mais uma vez, o quão dúbia é a atuação do FGTS, representado pelo seu Agente Operador, a Caixa Econômica Federal. Na política urbana e habitacional desempenha um papel totalmente antagônico com o papel de administradora de fundos imobiliários que visam unicamente a especulação

imobiliária. Abdica de seu papel de órgão público (Estado) para entregar ao incorporador a decisão de “investir” na cidade unicamente em função do lucro, desconsiderando os interesses da população e o próprio objetivo para o qual o FGTS foi criado. Ao vender os CEPAC para incorporadores, a Caixa/ Fundo Imobiliário Porto Maravilha não recebe o pagamento dessas vendas, uma vez que entra como sócia nos empreendimentos da região portuária, cujo sucesso atualmente parece duvidoso. Os trabalhadores, principais cotistas do FGTS, não participaram amplamente da decisão de compra dos CEPAC (tem assento um representante no CCFGTS) e causa espanto o alerta de risco contido no Edital do Leilão (Prospecto) de “perda de parte ou da totalidade de seus investimentos”.

A crise econômica atual no país pode significar uma oportunidade do poder público (federal e municipal) rever a forma de atuação no projeto Porto Maravilha, ampliando as possibilidades de implementação efetiva de um plano de habitação de interesse social. Se, como no caso de Nova Iorque citado por Smith, a crise é passageira e uma forte onda de gentrificação chegará depois, o momento dos governos agir é agora. É o momento adequado de as forças que acreditam no urbanismo progressista se unirem, da academia principalmente, para apoiar os movimentos sociais de luta pela moradia e a reivindicação de mudanças nesse projeto piloto da Zona Portuária carioca para que não se torne uma referência de política pública que só contribui para o aumento das desigualdades sociais do nosso país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Mauricio de Almeida. **A evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), 2008. 4º ed. 155 p.

AGÊNCIA ESPANHOLA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (AECI). Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Brasília: Ministério das Cidades; Agencia Espanhola de Cooperación Internacional – AECI, 2008. 198 p.

ANDRADE, Júlia. **Urbanização corporativa e a revalorização das áreas centrais: uma Luz na geografia das desigualdades**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo e a Université de Paris 1, Panthéon Sorbonne, 2007.

ANTUNES, Cláudia. **Os descontentes do Porto – Moradores da primeira favela do Rio não querem perder as maravilhas prometidas pelas Olimpíadas**. Revista Piauí, nº 76, janeiro de 2013. Rio de Janeiro, p.22-28

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. 192 p.

AZEVEDO, Paulo Ormindo. **A recuperação do patrimônio habitacional como alternativa complementar para a solução do problema da morada no Brasil**. In: SIMPÓSIO SOBRE BARATEAMENTO DA CONSTRUÇÃO HABITACIONAL, Salvador, 1978. (Apostila).

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. In: CARDOSO, Adauto L. (coord.). Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare. 552 p., cap. 1, p. 13-41)

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo – Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós Graduação da FAU/USP) São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-20052010-141433/pt-br.php>>

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord). **De volta à Cidade – Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. Trad. Helena Menna Barreto Silva. São Paulo: Annablume, 2006. 293p.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação social no Brasil - Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998. 342 p.

BOSI, Vera. **Núcleos Históricos: recuperação e revitalização, a experiência de Olinda**. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro: IPHAN, n. 2, 1986. p. 134-145.

BOUCHARD, Marie J.; HUDON, Marcelinn. **Se loger autrement au Québec: Le mouvement de l'habitat communautaire, um acteur du développement social et économique.** Éditions Saint-Martin. Québec/ Canadá, 2008. 223 p.

BOUCHÉ, Nancy. **A reabilitação na França.** Paris: ICOMOS/ANAH/ Ministério da Moradia, 2002. 31 p.

BORDE, Andrea de Lacerda Pessôa. **Vazios Urbanos:** perspectivas contemporâneas. Tese (Doutorado em Urbanismo). Programa de Pós Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto.** 2ª edição. São Paulo: Scortecci Editora, 2014. 100p.

BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Instituto Pólis. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2001. 273 p.

CANEDO, Juliana. **Intervenções Urbanas em Favelas:** O arquiteto no processo coletivo de construção e transformação das cidades. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). PROURB/UFRJ. Rio de Janeiro, 2012.

CARDOSO, Elizabeth. D.; VAZ, Lilian Fesser; ALBERNAZ, Maria Paula; AIZEN, Mario; PECHMAN, Roberto Moses. **História dos Bairros:** Saúde, Gamboa e Santo Cristo. João Fortes Engenharia. Rio de Janeiro: Ed. Index, 1987. 159 p.

CARON, Alain. **Les Coopératives d'habitation au Québec :** État de la Situation et Potentiel d'application au Brésil. Séminaire international: Métropoles, inégalités et planification démocratique. Université du Québec à Montréal. Rio de Janeiro, 26-29 agosto, 2010. 20 p.

CARRIÓN, Fernando. (ed.). **Centros Históricos de América Latina y el Caribe.** Equador: Unesco/ BID/ Ministério de Cultura y Comunicación de Francia/ Flacso. Equador: 2001. 394 p.

\_\_\_\_\_. **Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos.** Santiago de Chile: Nações Unidas / Cepal/ Eclac, Santiago: 2000. 49 p.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Dossiê sobre "Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: 2013. 139 p.

COUSINEAU, Christine. **Milton Park: Housing Ownership and Community Control.** Tese (Mestrado em Estudos Avançados de Arquitetura e Planejamento Urbano). Massachusetts Institute of Technology. USA: 1980. 198 p.

CUNHA, Egláisa M. Pontes; ARRUDA, Ângelo M. Vieira de; MEDEIROS, Yara (org.) **Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil.** Brasília: Ministério das

Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2007. 216 p.

DAVIDOFF, Paul. **Advocacy and pluralism in planning**. In: Campbell, Scott; Fainstein, Susan. Readings in planning theory. Malden/Mass, Blackwell Publishers, 1996, pp. 305-322.

ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES; PACT ARIM INTERNACIONAL; LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS DA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA USP. **Gestão de Programas de Reabilitação Urbana**. São Paulo: 2000. (Apostila).

FAULHABER, LUCAS; AZEVEDO, LENA. **SMH 2016 remoções no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015. 124 p.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2014. 219 p.

FIX, Mariana. **São Paulo S/A: o leilão dos Cepacs**. Jornal Correio da Cidadania, Coluna Cidade Aberta.edição 405, de 10 a 17 de julho de 2004,.

\_\_\_\_\_. **A 'fórmula mágica' da 'parceria'**: operações urbanas em São Paulo. Cadernos de Urbanismo, Secretaria Municipal de Urbanismo, Rio de Janeiro: ano 1, n. 3, 2000. 7 p.

FINEP/ GAP. **Habitação popular/ Inventário da ação governamental complementação 1984/1986**. Rio de Janeiro: Ministério da Ciência e Tecnologia / FINEP. Rio de Janeiro:1988. vol. 2.

FÓRUM CENTRO VIVO (org.). **Violações dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo**: propostas e reivindicações para políticas públicas - Dossiê de denúncias. São Paulo: 2006.

FREITAS, Cristiane Motta. **A reconquista do Centro**: uma reflexão sobre a gentrificação de áreas urbanas. Dissertação Mestrado em Planejamento Urbano e Regional Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR. Rio de Janeiro: 2006. 86p.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 101p.

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas**: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (org.). Gestão Social de Valorização da Terra. Cadernos Pólis. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 80 p.

GALIZA, Helena. **A reabilitação dos sítios históricos brasileiros**. Revista de Administração Municipal. Municípios, Rio de Janeiro: IBAM, ano 16, n. 233, p. 11-15, jan./ fev. 2002.

\_\_\_\_\_, Helena Rosa dos Santos. **Locação social**: uma ação para estimular a reabilitação de imóveis habitacionais situados em áreas centrais. Trabalho de conclusão de Curso (Especialização em Gestão do Patrimônio Cultural Integrado ao Planejamento Urbano da América Latina) - Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano/ CECI - (programa ITUC/AL - Cátedra UNESCO), Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2003. 39p.

\_\_\_\_\_. **Política urbana federal de reabilitação de centros antigos: debates e diretrizes sobre habitação e inclusão social**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense (PPGAU/ UFF). Niterói: 2008. 212 p.

\_\_\_\_\_. (coord.), MARTENS, Felix B. A., KÜHNE, Jannis S. C. e MORENO, Juliana Reis P. B. **Relatório Final da Oficina Morro da Providência, Habitação e Patrimônio**. UFRJ/IPPUR/GPDES. Rio de Janeiro: 2013. 52 p.

\_\_\_\_\_; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira da. **Grandes Eventos, Obras e Remoções na Cidade do Rio de Janeiro, do Século XIX Ao XXI**. II Conferência Internacional Megaeventos e Cidades. Rio de Janeiro: 2014. 16 p.

\_\_\_\_\_; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira da. **Área Central do Rio de Janeiro - Moradia e Preservação do Patrimônio Arquitetônico**. Trabalho apresentado no Congresso Iberoamericano de Urbanistas. Sintra, Portugal: 2014

GARCIA, Patricia (org.) **Dossiê Conseil d'Administration de la Communauté Milton Parc**. Brochura contendo coletânea de fotos e artigos de jornal, publicados nos jornais da época (anos 1970 e 1980) sobre a luta dos moradores da Comunidade. Montreal: 2010. 76p.

GILLIET, Christine. **La communauté Milton Parc Architecture et mixité sociale: un quartier sauvé**. Journal Ensemble, Vol. 03, N° 05, p.2. março de 2012. Disponível em: <<http://www.journalensemble.coop/sites/journalensemble.coop/files/ensemble015-03n05w.pdf>> Acesso em 11/09/201

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 2009. 578 p.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume Editora, 2006. 251 p.

\_\_\_\_\_. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HELMAN, Claire. **The Milton-Parc Affair**. Canada's Largest Citizen- Developer Confrontation. Montreal: Véhicule Press, 1987. 183 p.

HORNE, John; WHANNEL, Garry. **Understanding the Olympics**. Great Britain: Routledge, 2012. 239 p.

INSTITUTO PÓLIS/ OXFAM. **Moradia é Central**. Pesquisa coordenada pela arquiteta Margareth Matiko Uemura, realizada em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Fortaleza e Belém. São Paulo: 2008.

INSTITUTO PÓLIS/LABORATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL. **Estatuto da cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 273 p.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL/ PROGRAMA MONUMENTA. **Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos**. Org. Erica Diogo. Brasília: 2009. 304p.

JANOSCHKA, Michael. Y CASGRAIN, A.. **Urbanismo neoliberal y gentrificación en Santiago de Chile: Diálogos entre teoría urbana y reivindicación vecinal**. Revista Otra, Corporación Poblar, Santiago: 2011

\_\_\_\_\_ ; SEQUEIRA, Jorge. **Procesos de gentrificación y desplazamiento em América Latina – uma perspectiva comparativista**. In: Desafios metropolitanos. Um diálogo entre Europa y América Latina, Juan José Michelini (ed.) Catarata, Madrid. p. 82-104

JOSÉ, Beatriz Kara; VITALE, Letizia. **Uma experiência de processo participativo para reabilitação de bairros centrais: perímetro de reabilitação integrada - PRIH**. Disponível em <[www.cidades.gov.br/secretarias\\_nacionais/programas\\_urbanos/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias_nacionais/programas_urbanos/biblioteca)>. Acesso em: 31 jul. 2008.

JUNQUEIRA, Eliana Santos. **Passos e Descompassos da Política Habitacional no Brasil: Uma Análise crítica da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida, na cidade do Rio de Janeiro (2009 a 2011)**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Programa de Pós Graduação em Urbanismo, Universidade Federal Fluminense/ EAU/ Niterói: 2011.

KOHARA, Luis. **Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) Universidade de São Paulo, 1999.

LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS URBANOS (LABHAB), FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO/ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa idéia?** SILVA, Helena Menna Barreto (Org). São Paulo: Apostila de Curso, ago 2000.

\_\_\_\_\_. **Gestão de Programas de Reabilitação Urbana**. Apostila do Curso realizado de 20 a 29 nov 2000, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, em São Paulo. SILVA, Helena Menna Barreto (Org). São Paulo: Apostila de Curso, 2000.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo**. Resumo Executivo. São Paulo, 2006. Coordenação: Helena Menna Barreto Silva 2006. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/reabilitacao>>. Acesso em: 02/09/2008

LAGO, Luciana Corrêa do (Org.). **Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpolis; 2012. 256 p.

LAGO, L. C. ; BELATO, C. S. . **Propriedad y derecho de uso del suelo urbano en Brasil: contribuciones para un debate urgente..** In: ARAVENA, S. et alii. (Org.). La vivienda, entre el derecho y la mercancía: las formas de propiedad en América Latina.. 1ed.Montevidéu: Trilce, 2014, v. 1, p. 79-90.

LEES, Loretta. SLATER, Tom. WYLY, Elvin. **Gentrification**. Routledge,Taylor & Francis Group. New York: 2008. 310 p.

\_\_\_\_\_. **The Gentrification Reader**. Routledge, Taylor & Francis Group. New York: 2010. 617 p.

\_\_\_\_\_ (2014) **Gentrification in the Global South?**, in Parnell,S. and Oldfield,S. (eds) The Routledge Handbook on Cities of the Global South. Abingdon: Routledge. pp.506-520

\_\_\_\_\_ (2012). **The geography of gentrification Thinking through comparative urbanism**. Progress in Human Geography, 36(2), 155-171

LOPES, Filipe. **Reabilitação de Bairros Antigos em Lisboa**. In: Apostila do Curso Gestão de Programas de Reabilitação Urbana, realizado de 20 a 29 de novembro de 2000, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Organização e realização: École Nationale des Ponts et Chaussees, Pact Arim International, LabHab/ FAUUSP. Patrocínio: Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement/ Governo da França, Caixa Econômica Federal e SecoviSP.

MARICATO, Ermínia. **Reabilitação de Centros Urbanos e Habitação Social**. In: Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana. 2. ed. Rio de Janeiro: Petrôpolis Vozes, 2002, p.125-151.

\_\_\_\_\_; FERREIRA, João Sette Whitaker. **Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?**.In: "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras", Letícia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/ São Paulo: 2002. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira\\_operacoesurbana\\_sconsorc.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_operacoesurbana_sconsorc.pdf)>

MERCIER, André. **Mise em valeur du patrimoine, La contribution des coopératives d'habitation**. Publié par: Direction des coopératives/ Ministère du

Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Québec/ Canadá: 2006. 64 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária**. Cadernos MCidades. Brasília: Ministério das Cidades, n. 3., nov. 2004.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento Urbano. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Ermínia Maricato (coord.). Cadernos MCidades. Brasília: Ministério das Cidades, n.1, 85p., nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Reabilitação de Centros Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, n. 3, dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Participativo** - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2004. 158p.

\_\_\_\_\_. **Seminário Internacional de Locação Social**. Coletânea de documentos e experiências produzidas por especialistas do Brasil, França, Itália, Uruguai e África do Sul (disponível em CD-ROM). Brasília, de 08 a 11 de dezembro de 2008.

MONTEIRO, Circe Maria Gama. **Revitalização, habitação em áreas históricas e a questão da gentrificação**. In: ZANCHETTI, Silvio (org.) Gestão do Patrimônio Cultural Integrado. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2002. p. 287-90.

MONTEIRO, João Carlos. **Habitação de interesse social em cenários de revalorização urbana**: considerações a partir da experiência carioca. In: Cadernos Metrôpole, vol. 17, n. 34, p. 441-459. Rio de Janeiro:, 2015.

MOREIRA, Clarissa da Costa. **Avaliação dos Estudos de Viabilidade de Reabilitação de Imóveis de Uso Habitacional em Sítios Históricos**. Recife, São Luís e Belém - Relatório Final da Consultoria realizada para a Caixa Econômica Federal no contexto do PRSH (mimeo). Abr. 2003.

NAHOUM, Benjamin (Compilador). **Uma historia com quinze mil protagonistas: Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas**. Intendencia Municipal de Montevideo, División Espacios Públicos, Hábitat y Edificaciones; Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas e Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda; Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo; Montevideo – Uruguai: 2008. 292 p.

NAIME, Jéssica. “Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa”. In: LAGO, Luciana Corrêa do (Org.). **Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro:Letra Capital: Observatório das Metrôpolis, 2012. p. 75- 115.

NONATO, José Antônio; SANTOS, Nubia Melhem. **Era uma vez o Morro do Castelo**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2000. 368 p.

OLIVEIRA, Nelma Gusmão de. **O poder dos jogos e os jogos de poder: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo.** Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012. 309 p.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo.** São Paulo: Paz e Terra, 2000. 272 p.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Morro da Conceição: da memória o futuro.** Pesquisa e texto: SIGAUD Márcia Frota. PINHO, Claudia Madureira de. Rio de Janeiro: Sextante, 2000. 112 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Habitação. **Novas alternativas - projetos e propostas habitacionais para o Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro/Prefeitura/Secretaria: 2000. 152 p.

\_\_\_\_\_/ MAIRIE DE PARIS. **Experiências Urbanas Paris-Rio de Janeiro: Um projeto verde para São Cristóvão.** Impressão: J. Sholna Reproduções Gráficas Especiais. Rio de Janeiro: 2006. 72 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/ SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO. **Programa Morar no Centro.** São Paulo: Março de 2004. Coordenação Editorial: Helena Menna Barreto Silva e Valéria Nagy de Oliveira Campos. 76p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS/ CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA/Grupo de Trabalho Direito Humano à Moradia Adequada. **Relatório Final.** Aprovado pelo Colegiado na 220ª Reunião Ordinária, realizada em 02 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/relatorios/relatorio-g.t-moradia-adequada>> Acesso em 25/08/2014

RABELLO, Sonia. **O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas:** justiça social ou enriquecimento sem causa? Rio de Janeiro: Revista Forense, 2002, vol.388., p. 221-35.

RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA A MORADIA ADEQUADA E NÚCLEO DE TERRAS E HABITAÇÃO/ DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?.** Guia-Cartilha, s/d. Disponível em: <[www.direitoamoradia.org](http://www.direitoamoradia.org)>

REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL Nº 22/1987. **Patrimônio Edificado II – Sítios Históricos/ Núcleos Urbanos/ Entorno**(p.123-137). Mesa Redonda realizada em 7/10/86, na sede da Fundação Nacional Pró-Memória. Rio de Janeiro: Ed. SPHAN/ Fundação Pró-Memória, 1987. 254 p.

RODRIGUES, Evaniza; PESSINA, Leonardo; BARBOSA, Benedito Roberto. Produção social da moradia. In: Caderno de subsídios para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social. Organizadpres: Mauro Rego Monteiro

Santos, Fabricio Leal de Oliveira, Aercio Barbosa de Oliveira. Rio de Janeiro: FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 2009. 21-25 p.

ROJAS, Eduardo. **La recuperación de áreas centrales, una oportunidad de desarrollo urbano sostenible**. In: LUNGO, Mario. Grandes Proyectos Urbanos. 1 ed. San Salvador: UCA Editores, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Exclusão Territorial e Violência - O caso de São Paulo**. Brasil. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Marcio (org.). Brasil Urbano. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2004. V. 01, p. 100-80.

\_\_\_\_\_. **Um novo lugar para o velho centro**. O Estado de São Paulo / ALIÁS - A semana revista, São Paulo/ SP, p. J6, 16 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/reabilitacao-de-areas-urbanas-centrais>>, Acesso em: 17/8/2008.

\_\_\_\_\_. ; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. Artigo do Jornal Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo, março 2009

SANCHEZ, Fernanda. **Cidade espetáculo** – política, planejamento e *city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

SANT'ANNA, Márcia. **A Cidade-Atração: a norma de preservação dos centros urbanos do Brasil dos anos 90**. 2004. 399 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2004.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. **Introdução à expressão gestão social de valorização da terra**. In: SANTORO, Paula. Cadernos Polis - Gestão social da valorização da terra, São Paulo: Instituto Polis, n.9, p. 9-13, maio 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um Novo Senso Comum: a Ciência, o Direito e a Política na Transição Paradigmática**, Vol. 1 - A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Preservar não é tombar, renovar não é pôr tudo abaixo**. São Paulo: Revista Projeto, n. 86, p 59-63, 1986.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.

SILVA, Helena Menna Barreto. **Apresentação** (p. 7-19). In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord). De volta à Cidade – Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. Trad. Helena Menna Barreto Silva. São Paulo: Annablume, 2006. 293p.

SILVA, Maria Lais Pereira (coord.) **Demanda Habitacional para o Centro Histórico do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2000. Pesquisa - Universidade Federal Fluminense - Escola de Arquitetura e Urbanismo. 68p.

SILVA, Maria Lais Pereira da; ANDRADE, Luciana da Silva; CANEDO, Juliana. **Múltiplas faces do Porto do Rio ou onde reside a maravilha: a riqueza socioespacial da moradia popular.** In: Centros Urbanos, transformações e permanências. Org.: Lilian F. Vaz, Vera F. Resende, Denise Pinheiro Machado. (p. 135 a 160). Rio de Janeiro: Casa 8: PROURB, 2012. 295 p.

SLATER, Tom. **Gentrification of the city.** In: The New Blackwell Companion to the City. Disponível em: (<<http://www.geos.ed.ac.uk/homes/tslater/gotcbridgewatson.pdf>> Acesso em 02/08/2014). 15 p.

SMITH, Neil. **A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global** (p. 59-87). In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord). De volta à Cidade – Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. Trad. Helena Menna Barreto Silva. São Paulo: Annablume, 2006. 293p.

\_\_\_\_\_. **Toward a theory of gentrification A back to the city movement by capital, not people.** Publicado on line em 26 Nov 2007. Publisher: Routledge Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01944367908977002>> Acesso em: 01/12/2013, 16h e 43min

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** In: MARICATO, Ermínia (org.) A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1978. p. 21-36.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **Rental Housing - An essential option for the urban poor in developing countries.** Disponível em : <<http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/UNHabitatRentalHousing.pdf>> Nairobi, 2003. 251 p.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; UNIVERSIDADE FEDERAL RIO DE JANEIRO; UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SALVADOR. **Projeto REABILITA** - reabilitação de edifícios em áreas centrais para habitação de interesse social. Parte do Programa de Tecnologia de Habitação HABITARE/ FINEP do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Disponível em: <<http://reabilita.pcc.usp.br>>. Acesso em: 08/07/2008.

VAINER, Carlos B. **Um outro olhar sobre a cidade.** Lowndes Report, Rio de Janeiro: n. 69, jul./ago. 2006. Disponível em: <[www.lowndes.com.br](http://www.lowndes.com.br)>, Acesso em: 27 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. **No conceito insurgente, cidadania é o exercício permanente do conflito.** Entrevista concedida para Cátia Guimarães. Rio de Janeiro: Revista POLI: saúde, educação e trabalho. Fiocruz. Ano III - Nº 15 - jan./fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro.** In: Anais do XIV Encontro da Associação Brasileira de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Rio de Janeiro: 2011.

VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa Howard de (org.) **Intervenções em centros urbanos - Objetivos, estratégias e resultados**. São Paulo: Ed. Manole, 2006.

VASCONCELLOS, Lélia M. de; MELLO, Maria Cristina F. de. **Re: atrás de, depois de...** In: VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa Howard de (org.) **Intervenções em centros urbanos - Objetivos, estratégias e resultados**. São Paulo: Ed. Manole, 2006. Cap. 2 pag. 53-62

VAZ, Lilian Fessler. **Notas sobre o Cabeça de Porco**. In: Revista Rio de Janeiro, Niterói, vol.1, nº 2, jan./abr. 1986. pag. 29-35

\_\_\_\_\_. **Modernidade e moradia** – habitação coletiva no Rio de Janeiro século XIX e XX. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2002. 180 p.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, Carmen Beatriz. **O papel da habitação na revalorização das áreas centrais** - planos e políticas urbanas para a área central da cidade do Rio de Janeiro. In: Zanchetti, S.; Marinho, G.; Millet, V. (Org.) **Estratégias de Intervenção em Áreas Históricas**. Recife: MDU/UFPE, 1995, p. 190-196.

\_\_\_\_\_.; SILVEIRA, Carmen B. **O papel da habitação em 100 anos de urbanismo – de “problema” a “solução” da questão da área central da cidade do Rio de Janeiro**. In: Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, PROURB/FAU/UFRJ, p. 967/972, Rio de Janeiro: 1997.

VERÍSSIMO, Antonio Augusto. **Habitação, Emprego, Mobilidade: subsídios para o Plano Municipal de Interesse Social**. Trabalho apresentado na Reunião Pública sobre o Plano de Reabilitação dos imóveis do Estado do RJ, situados na área central da cidade do Rio de Janeiro, em 14/07/2010.

ZEPEDA, Mariana Doet Orozco. **Moradia na Reabilitação das Áreas Centrais. Rio de Janeiro: Programa Novas Alternativas**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2007.

ZYLBERBERG, Sonia (coordenação e texto). **Morro da Providencia: Memórias da Favella**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Cultura. Coleção Memórias das favelas. Rio de Janeiro: 1992. (123 p.)

#### **SITES CONSULTADOS:**

**Anistia Internacional:** <<http://anistia.org.br/direitos-humanos/blog/basta-deremo%C3%A7%C3%B5es-for%C3%A7adas-2013-09-18>>, acesso em 9/11/2013.

**Armazem de Dados/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro:** <[http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/3370\\_regplanej\\_bairro\\_2014.jpg](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/3370_regplanej_bairro_2014.jpg)>, acesso em 21/01/2015

**Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ):**  
<<http://www.alerj.rj.gov.br/processo6.htm>>, acesso em 23/11/2014

**Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI):**  
<[http://www.ademi.org.br/article.php3?id\\_article=50580](http://www.ademi.org.br/article.php3?id_article=50580)>, acesso em 06/11/2014.

**Blog da Raquel Rolnik:**

a) <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/06/13/porto-maravilha-custos-publicos-e-beneficios-privados/>>, acesso em 26/03/2014.

b) <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2014/03/10/quem-tem-lugar-nas-cidades/#comments>>, acesso em 02/08/2014

**Caixa Econômica Federal (CAIXA):**  
<[http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/documentos\\_gerais/demanda\\_habitacional.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf)>, acesso em 28/11/2014

**Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC):**

<<http://www.cbic.org.br/informativos/cbic-hoje/cbic-hoje-1137>>, acesso em 17/12/2014

**Carta de Lisboa:**  
<<http://www.patrimoniocultural.pt/media/uploads/cc/cartadelisboa1995.pdf>>, acesso em 16/07/2014

**Comitê popular Copa e Olimpíadas (Rio):**  
<<https://comitepopulario.wordpress.com/2011/12/06/entrevista-com-o-professor-carlos-vainer-sobre-megaeventos-no-programa-juca-entrevista/>>, acesso em 06/11/14.

**Conselho Regional de Economia (CORECON):** <[http://www.corecon-rj.org.br/pesquisa\\_2014/Os\\_Donos\\_Do\\_Rio.pdf](http://www.corecon-rj.org.br/pesquisa_2014/Os_Donos_Do_Rio.pdf)>, acesso em 11/08/2014.

**Controladoria Geral da União (CGU):**

<[http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/6020\\_%20RA201305813.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/6020_%20RA201305813.pdf)>, acesso em 11/12/14

**Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos**

**(DIEESE):** <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec125FGTSeTR.pdf>>, acesso 24/09/2014.

**Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC):**  
<[www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)>, acesso em 13/5/13

**FGTS Fácil:** <<http://www.fgtsfacil.org.br/>>

**Fórum Comunitário do Porto:**

a) <<http://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/2012/12/04/decisao-da-justica-liminar-assegura-direitos-dos-moradores-da-providencia-e-paralisa-as-obras-do-projeto-morar-carioca-da-Prefeiturasmh/>>, acesso em 27/08/2014.

b) <[http://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-morro-da-providc3aancia\\_final-1.pdf](http://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-morro-da-providc3aancia_final-1.pdf)>, acesso em 30/08/2014.

**Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS):**  
<<http://www.fgts.gov.br/noticias/noticia052.asp>>, 22/09/14.

**Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz):**

<<http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Destques=0&Num=763>>, acesso em 8/10/2014.

**Fundação João Pinheiro (FJP):**

a) <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>>, acesso em 15/8/14;

b) <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>, acesso em 21/01/15.

**Instituto dos Arquitetos do Brasil:**

a) <<http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/2013/01/programa-morar-carioca-integra-novo-plano-estrategico-do-rio-de-janeiro/>>, acesso 12/06/2013

b) <[http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/o\\_programa/](http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/o_programa/)>, acesso 12/06/2013

c) <<http://www.iab.org.br/noticias/debate-no-iab-provoca-suspensao-de-remocao-do-morro-da-providencia>>, acesso em 27/08/2013.

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):**

a) <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> (acesso 05/03/2013)

b) <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2093>>, acesso em 07/01/2015

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):**

a) <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf)> acessado em 15/09/2014;

b) <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicado doipea155\\_v5.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado doipea155_v5.pdf)>, acessado em 22/10/2012

c) <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20706](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20706)>, acesso em 27/11/2014.

**Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN):**

<[http://megaeventos.ettern.ippur.ufrj.br/sites/default/files/artigos-cientificos/galiza\\_h\\_vaz\\_l.\\_silva\\_m.\\_grandes\\_eventos\\_obras\\_e\\_remocoes\\_na\\_cidade\\_do\\_rio\\_de\\_janeiro\\_do\\_seculo\\_xix\\_ao\\_xxi.pdf](http://megaeventos.ettern.ippur.ufrj.br/sites/default/files/artigos-cientificos/galiza_h_vaz_l._silva_m._grandes_eventos_obras_e_remocoes_na_cidade_do_rio_de_janeiro_do_seculo_xix_ao_xxi.pdf)>, acesso em 05/11/14.

**Laboratório de Habitação/ (LabHab):**

<[http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/ferreira\\_operacoesurbanasconsorc.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/ferreira_operacoesurbanasconsorc.pdf)>, acesso em 12/09/14

**Ministério das Cidades (MCidades):**

a) <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>, acesso em 10/11/09

b) <<http://www.cidades.gov.br/index.php/noticias2014/3681-minha-casa-minha-vida-atinge-77-da-meta-segundo-8o-balanco-do-pac2.html>>, acesso em 13/11/14

**Ministério do Trabalho e Emprego (MTE):**

<<http://portal.mte.gov.br/delegacias/rj/reforma-do-porto-do-rio-saira-do-apel/palavrachave/fgts-porto.htm>>, acesso em 22/09/14

**Organização Internacional do Trabalho (OIT):**

<<http://www.oitbrasil.org.br/content/sobre-promo%C3%A7%C3%A3o-de-cooperativas>>, acesso em 09/01/2015

**Organização das Nações Unidas (ONU):** <<http://www.onu.org.br/cidades-al-caribe-2012/>>, acesso em 15/09/2014

**Plano Nacional de Habitação (PlanHab):**

<[https://www.google.com.br/search?q=planhap+bonduki&rlz=1C1EODB\\_enBR509BR510&oq=planhap+bonduki&aqs=chrome..69i57.7376j0j8&sourceid=chrome&es\\_sm=93&ie=UTF-8#q=planhab+bonduki](https://www.google.com.br/search?q=planhap+bonduki&rlz=1C1EODB_enBR509BR510&oq=planhap+bonduki&aqs=chrome..69i57.7376j0j8&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8#q=planhab+bonduki)>, acesso em 23/01/15

**Porto Maravilha:**

- a) <<http://www.portomaravilhario.com.br/projetos/>>, acesso em 31/10/2010
- b) <<http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>> (acesso em 20/10/2012)
- c) <[http://portomaravilha.com.br/conteudo/canallInvestidor/suplemento\\_grafica.pdf](http://portomaravilha.com.br/conteudo/canallInvestidor/suplemento_grafica.pdf)>, acesso em 28/01/14.
- d) <<http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/leis-complementares.aspx>>, acesso em 02/08/2014
- e) <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>, acesso em 13/08/2014
- f) <<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/relTrimestrais/Relatorio%20Out-Dez2010%2012jan11.pdf>>, acesso 16/08/14
- g) <<http://portomaravilha.com.br/web/esq/cepac.pdf>>, acesso em 02/11/2014
- h) <<http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/incentivo.pdf>>, acesso em 09/11/2014
- i) <<http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>, acessado em 09/11/2014.
- j) <<http://portomaravilha.com.br/web/esq/volume-1.pdf>>, acesso em 23/11/2014
- k) <<http://www.portonovosa.com/pt-br/sobre-a-concessionaria>>, acesso em 24/11/2014
- l) <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/eiv/V.%20Situacao%20Atual%20e%20Futura%206.%20Valorizacao%20Imobiliaria.pdf>>, acesso em 24/11/2014
- m) <<http://portomaravilha.com.br/web/cepac/index.html>>, acesso em 01/12/2014

**Presidência da República:**

- a) <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12348.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12348.htm)>, acesso em 16/08/14
  - b) <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Dsn/Dsn13667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Dsn/Dsn13667.htm)>, acesso em 19/08/14
  - c) <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/relatorios/relatorio-g.t-moradia-adequada>>, acesso em 25/08/2014.
  - d) <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>, acesso em 23/11/2014
- <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3911>>, acessado em 15/09/2014

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ):** <[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei\\_Organica\\_MRJ\\_comalt do205.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comalt do205.pdf)>, acesso em 23/11/2014

**RioOnWatch:** <<http://riononwatch.org.br/?p=4124>>, acesso em 27/08/2014.

**Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon):** <[http://sinduscon-rio.com.br/SMH\\_INVENTARIOS.asp](http://sinduscon-rio.com.br/SMH_INVENTARIOS.asp)>, acesso em 22/01/15

**Stúdio X:** <<https://www.facebook.com/pages/Studio-X-Rio/137309356289196?sk=info>>, acesso em 25/08/2014

#### **UNHabitat:**

<<http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/UNHabitatRentalHousing.pdf>>, acesso em 13/05/2014

<<http://portomaravilhaparaquem.wordpress.com/2012/05/06/uma-olhar-critico-a-zona-portuaria-do-rio-de-janeiro/>>, acesso em 05/11/2014

<<http://apublica.org/2012/11/a-situacao-e-muito-grave-diz-sdh-sobre-remocoes-da-copa/>>, acessado em 15/11/12

<<http://moradiapopular.com.br/2013/07/portaria-317-de-190713-ministerio-das-cidades/>>, acesso em 27/08/2014

<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/82544419/dou-secao-1-18-12-2014-pg-90>>, acesso em 31/12/2014.

<[http://outraspalavras.net/posts/sao-paulo-o-que-muda-com-novo-plano-diretor/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=sao-paulo-o-que-muda-com-novo-plano-diretor](http://outraspalavras.net/posts/sao-paulo-o-que-muda-com-novo-plano-diretor/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=sao-paulo-o-que-muda-com-novo-plano-diretor)>, acesso em 14/01/15

<<http://miltonparc.org>>, acesso em 13/10/2013

<<http://uppsocial.org/territorios/providencia/>>, acesso 12/06/2013

<<http://novo.vivafavela.com.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=87&infoid=45382>>, acesso em 10/06/2013

#### **JORNAIS E SITES DE NOTÍCIAS:**

**Journal Ensemble**, Vol. 03, N° 05, p.2. Mars 2012. Fonte: <http://www.journalensemble.coop/sites/journalensemble.coop/files/ensemble015-03n05w.pdf>, acesso em 11/09/2014

**Jornal Extra:** <<http://extra.globo.com/noticias/rio/porto-do-rio-moradores-antigos-estao-preocupados-com-valorizacao-excessiva-da-regiao-com-obras-de-melhorias-7122488.html>>, acesso

**Jornal Folha de São Paulo:** <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1552220-pf-investiga-odebrecht-em-inquerito-a-parte.shtml>>, acesso em 03/12/2014

**Jornal do Brasil:** <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2014/12/09/pf-pede-indiciamento-de-executivos-da-oas/>>, acessado em 13/12/2014

**Jornal O Dia:**

a) <<http://odia.ig.com.br/portal/rio/moradores-da-provid%C3%A2ncia-se-queixam-de-remo%C3%A7%C3%A3o-imposta-1.560354>>, acesso em 18/11/2014.

b) <<http://odia.ig.com.br/noticia/economia/2014-01-23/correcao-do-fgts-vai-dobrar-os-juros-de-credito-imobiliario.html>>, acesso em 15/01/15

**Jornal O Globo:**

a) <<http://oglobo.globo.com/rio/>>, acesso em 01/06/2012.

b) <<http://oglobo.globo.com/economia/brasil-ainda-esta-entre-os-12-paises-mais-desiguais-aponta-ipea-6192378>>, acessado em 25/09/2012

c) <<http://oglobo.globo.com/rio/Prefeitura-suspende-remocao-de-16-familias-da-providencia-8781846>>, acesso em 27/06/2013.

d) <<http://oglobo.globo.com/rio/falta-de-predios-residenciais-gera-preocupacao-na-zona-portuaria-9006959>>, acesso em 12/09/2013

e) <<http://oglobo.globo.com/economia/perdas-bilionarias-no-fgts-10351150>>, acesso em 25/09/2014

f) <<http://oglobo.globo.com/rio/rio-2016/Prefeitura-transfere-vila-de-acomodacoes-dos-jogos-para-conjunto-do-minha-casa-minha-vida-14641852>>), acesso em 26/11/2014

g) <<http://oglobo.globo.com/economia/imoveis/o-medo-da-bolha-no-mercado-comercial-de-imoveis-11881865>>, acesso em 26/11/2014

h) <<http://oglobo.globo.com/rio/morar-carioca-em-compasso-de-espera-12521373>>, acesso em 20/08/2014

i) <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/fmi-reduz-drasticamente-projecao-de-crescimento-do-brasil-para-2015.html>>, acesso em 21/01/2015.

**Jornal Valor Econômico:** <<http://www.valor.com.br/internacional/3532202/estudo-do-banco-mundial-mostra-brasil-como-7>>, acesso em 21/11/14)

**Revista Exame:** <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1060/noticias/a-bolha-estourou?page=1>>, acesso em 20/07/2014

**Terra Notícias:** <<http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/operacao-lava-jato-veja-lista-de-empiteiras-envolvidas,0843fc866bfa9410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>>, acesso em 03/12/2014

<<http://www.kincaid.com.br/clipping/123/Lula-Cabral-e-Paes.html>> (acesso em 20/10/2012)

Jornal O Globo, do Rio de Janeiro, de 24/07/2010. Título do artigo: “Em duas eleições, R\$4,6 bilhões em verba privada” (p.4).

Jornal O Globo, do Rio de Janeiro, de 26/5/2010. Título do artigo: “Pioneira do Porto Maravilha”.

#### **ENTREVISTAS REALIZADAS:**

##### **Em Montreal, Canadá:**

- a) Pierre DUCLOS – gerente responsável pela gestão e administração da Comunidade Milton Parc, entrevistado em 14/12/11;
- b) Dimitri ROUSSOPOULOS – ativista e morador da Comunidade Milron Parc entrevistado em 10/10/11.

##### **Em Montevideo, Uruguai:**

- a) Benjamin NAHOUM – engenheiro, assessor da FUCVAM, entrevistado em novembro de 2013;
- b) Raul VALLES – arquiteto, professor da Faculdade de Arquitetura (Montevideo) e assessor técnico de cooperativas de autogestão, entrevistado em novembro de 2013

##### **No Rio de Janeiro:**

- a) Rodrigo Gomes COELHO – gerente da VITER/ Caixa Econômica Federal, entrevistado em fevereiro de 2014;
- b) Alberto Gomes SILVA – atual presidente da CDURP, entrevistado em três distintas ocasiões, em 2012 e 2013;
- c) Maria das Graças Guedes do NASCIMENTO – moradora da Rua do Livramento, cuja casa foi destruída pela SMH, entrevistada em várias ocasiões de 2012 e 2013;

##### **Entrevistas realizadas juntamente com os alunos da Oficina GPDES:**

- c) Fernanda SALLES – arquiteta responsável pelo projeto Morar Carioca no Morro da Providência, entrevistada em janeiro de 2013;
- d) Bruno QUEIROZ – arquiteto da SMH, responsável pelas obras no Morro da Providência, entrevistado em fevereiro de 2013,;
- e) Sonia ZYLBERBERG – historiadora da PCRJ/ Instituto Rio Patrimônio da Humanidade, entrevistada em janeiro de 2013;
- f) Representantes de 23 famílias moradoras no entorno do Oratório, Morro da Providência, em janeiro e fevereiro de 2013;

**ANEXO:****Carta de Maria das Graças Nascimento Guedes ao Secretário de Habitação da SMH**

Ao

Secretário Municipal de Habitação da  
Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro  
Sr. Jorge Bittar

Rio de Janeiro, 13 de janeiro de 2012

Senhor Secretário Jorge Bittar,

Meu nome é Maria das Graças Nascimento Guedes, tenho 60 anos, sou viúva, hipertensa e vivo com a minha filha, Larissa Nascimento Guedes, de 23 anos.

Faço parte daquele grupo de moradores da Rua do Livramento 186 que, no dia 8/4/2011, estive no seu gabinete. Nessa ocasião, a arquiteta que nos acompanhava - Helena Galiza - apresentou ao senhor uma pesquisa acadêmica sobre o Novas Alternativas que mostrava a expulsão dos moradores pobres, ocupantes dos imóveis desapropriados pelo programa. Como o imóvel onde morávamos era um dos selecionados por esse programa, era evidente a ameaça que pairava sobre o nosso grupo, todos moradores antigos do imóvel.

Nessa reunião, o senhor deu a sua palavra que o nosso grupo seria mantido no imóvel, acrescentando que mandaria representantes da SMH para viabilizar a nossa permanência. No dia 12/4/2011, estiveram lá três técnicos do Programa Novas Alternativas. Para nosso alívio, constataram que a numeração do nosso terreno era 188/190 e afirmaram que o nosso terreno não fazia parte dos selecionados pelo programa. Assecuraram que o imóvel vizinho, de número 186, tinha um processo de desapropriação e negociação com os ocupantes em andamento.

Ainda assim, procurei mais de uma vez o responsável pelas negociações com moradores da rua do Livramento na SMH, Sr. Rildo, para confirmar essas informações dos técnicos do programa Novas Alternativas. Obtive sempre a resposta que a minha casa não seria afetada.

Entretanto, Secretário, o que aconteceu em 16/12/2011 foi o oposto do compromisso assumido pelo senhor e os seus subordinados. Os documentos e fotos anexadas não me deixam mentir (ANEXOS 1 e 2).

Nesse dia, representantes da Prefeitura estiveram no imóvel n.186 para garantir a imissão de posse do mesmo. Estavam acompanhados tanto de força policial e de máquinas para destruir o imóvel quanto dos mesmos técnicos da SMH e da Procuradoria Geral do Município. Até o último momento os representantes da SMH diziam que a minha casa não seria atingida. Mas, ao fazerem a medição do imóvel

*Grças* 1/10  
SMH - PROTOCOLO  
12/10/11 114511/1

**186, constatarem “de repente” que a minha casa estava dentro dele e que seria destruída.** Roguei por uma prorrogação de prazo, aleguei que não me recusaria a sair, queria pelo menos salvar os meus poucos bens. Não me deram ouvidos e destruíram tudo, sem qualquer chance de negociação, sem qualquer aviso prévio. Fui **desrespeitada, humilhada perante todos (inclusive a minha filha), ameaçada de prisão por desacato, tratada como bandida. Fui violada moral e psicologicamente. Perdi tudo, destruído ou saqueado: bens materiais, registros da minha vida, da minha história, documentos e fotos antigas. Eu e minha filha ficamos praticamente com a roupa do corpo, na rua. Chovia torrencialmente. Mas, diferentemente dos dramas semelhantes que temos visto na televisão, não foi a força da natureza a culpada pelo nosso drama. Foi, sim, a Secretaria Municipal de Habitação.**

Após o ocorrido conseguimos marcar uma reunião na SMH com a sua assessora, Sra. Grazia, que ocorreu no dia 05/01/12. Além dela, estavam presentes o Sr. Rildo, bem como o Sr. Tiago e a Sra. Sonia (estes, técnicos do programa Novas Alternativas. Fui acompanhada pela arquiteta Helena Galiza, a assistente social Carol Rodrigues e o defensor público Eduardo Newton.

Nessa reunião pude relatar tudo que aconteceu. Ficou evidente que o tratamento humilhante e injusto que sofri, merecia, no mínimo, um pedido formal de desculpas e uma reparação especial da SMH.

Como início de uma negociação, foi proposto que a SMH me pagaria um aluguel social mensal, até que eu recebesse a chave de uma nova moradia no centro da cidade. Preenchi o cadastro nesse mesmo dia e recebi o cheque quatro dias depois. O valor do cheque foi de R\$ 1200,00 (um mil e duzentos reais), equivalente ao pagamento de três meses. Segundo informação do Sr. Rildo, a partir do mês de abril o pagamento será mensal, em uma agência bancária do Banco do Brasil, até que me seja concedida uma nova casa no centro da cidade.

Na citada reunião, foi também acordado que, em função do tratamento desumano que recebi da SMH, a concessão dessa nova moradia digna seria preferencialmente na Rua do Livramento (onde eu morava), em caráter prioritário e urgente. Isto seria formalizado através de um termo de compromisso assinado pelo Secretário Municipal de Habitação, garantindo o meu direito de ter minha casa de volta na maior brevidade possível.

Em 09/01/12, quando estive na SMH para pegar o cheque do aluguel social, o Sr. Rildo informou-me que receberei esse documento no dia 13/01/12, das mãos da sua assessora, a Sra. Grazia de Grazia.

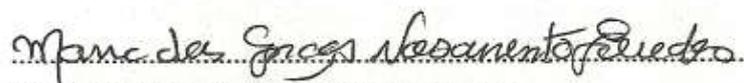
**Acrescento também, como pleito justo, a concessão de uma indenização**

*Suzana* 2/10

pela perda dos meus bens materiais listados em anexo, adquiridos com muito suor e trabalho. Somo a essa lista as muitas dívidas e empréstimos bancários que contrái para que a minha casa fosse construída. Além desses, devem ser considerado os bens de caráter afetivo, que eram parte da minha memória e da história de vida da minha família, perdas irreparáveis.

Diante do exposto, Senhor Secretário, e também da sua palavra dada em abril passado como relatei, aguardo que tais promessas se realizem e que o meu direito seja garantido.

Atenciosamente,



**Maria das Graças Nascimento Guedes**

Documento entregue com cópia para a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro/ Núcleo de Terras e Habitação

**Anexos à carta dirigida ao secretário Jorge Bittar em 13/1/2012****ANEXO 1**

**Relação de bens pertencentes à MARIA DAS GRAÇAS NASCIMENTO GUEDES, perdidos ou inutilizados por ocasião da ação que destruiu a sua casa da Rua do Livramento, 186 – Centro, sob o comando da Prefeitura do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Habitação, no dia 16/12/2011:**

**MATERIAL UTILIZADO NA CONSTRUÇÃO DA CASA:**

1 porta de ferro

2 janelas de ferro

1 caixa d'água

Tijolos das paredes

Material das fundações, das lajes de piso e teto

Material das instalações de água, sanitária e elétrica

Ferragens (banheiro e cozinha)

2 pias (cozinha e banheiro)

Vaso sanitário

Caixa de descarga

OBS.: A minha casa foi construída ao longo dos mais de seis anos que lá habitava, com recursos próprios, obtidos através de empréstimos. No momento, tenho dívidas referentes à compra de materiais de construção, cujo prazo de pagamento vai até o ano de 2017. Essas dívidas fazem com que a pensão que recebo do meu falecido marido (atualmente no valor de R\$846,00) fique reduzida a apenas R\$328,00. Além desta dívida ainda perdi todo o material de construção que estava guardado para continuar a construção da casa. Este material foi saqueado e terei que pagar por ele.

**Bens materiais variados:**

1 cama de casal

1 cama de solteiro

1 colchão de casal

2 criados mudos

1 guarda roupa grande (4 portas, 6 gavetas)

1 armário de cozinha (marca Itatiaia)

1 jogo de sofá (5 lugares)

1 estante

1 mesa de jantar com 4 cadeiras

1 máquina de lavar roupa

1 computador

2 ventiladores

1 purificador de água

1 dvd

1 televisão

1 fogão

1 jogo de louça de jantar e café

1 jogo de talheres de 48 peças

6 taças de cristal (presente do meu casamento em 1989)

1 cafeteira

Panelas, copos, travessas e outros utensílios de cozinha

Roupas de cama, mesa e banho

Roupas, sapatos e bolsas (minhas e da minha filha)

As nossas jóias de ouro, de valor inestimável e afetivo:

- as alianças de casamento (minha e do meu falecido marido)

- um cordão e a medalha que a minha filha ganhou dos tios portugueses

- anel de ouro (presente de 15 anos da minha filha)

## **ANEXO 2**

**Relação de fotos antigas e recentes da minha casa à Rua do Livramento**

**FOTO DA MINHA CASA EM 2010**

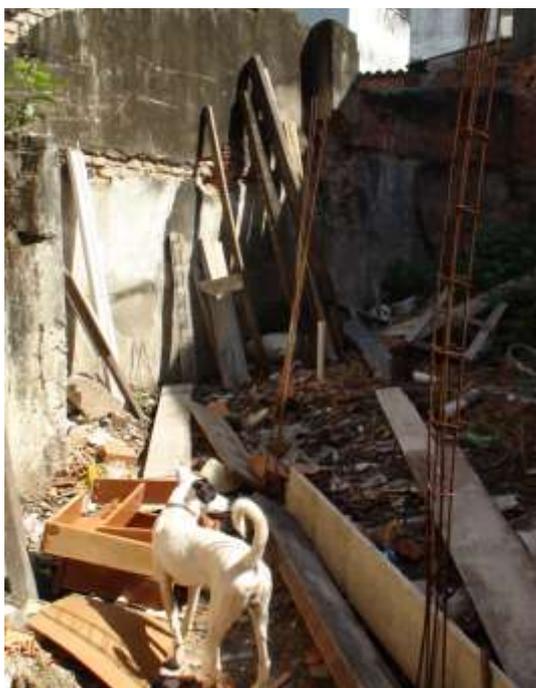


(Foto: H.Galiza, 2010)

**FOTOS DO QUE RESTOU DA MINHA CASA APÓS 16/12/2011:**



(Foto: João Monteiro, 2011)

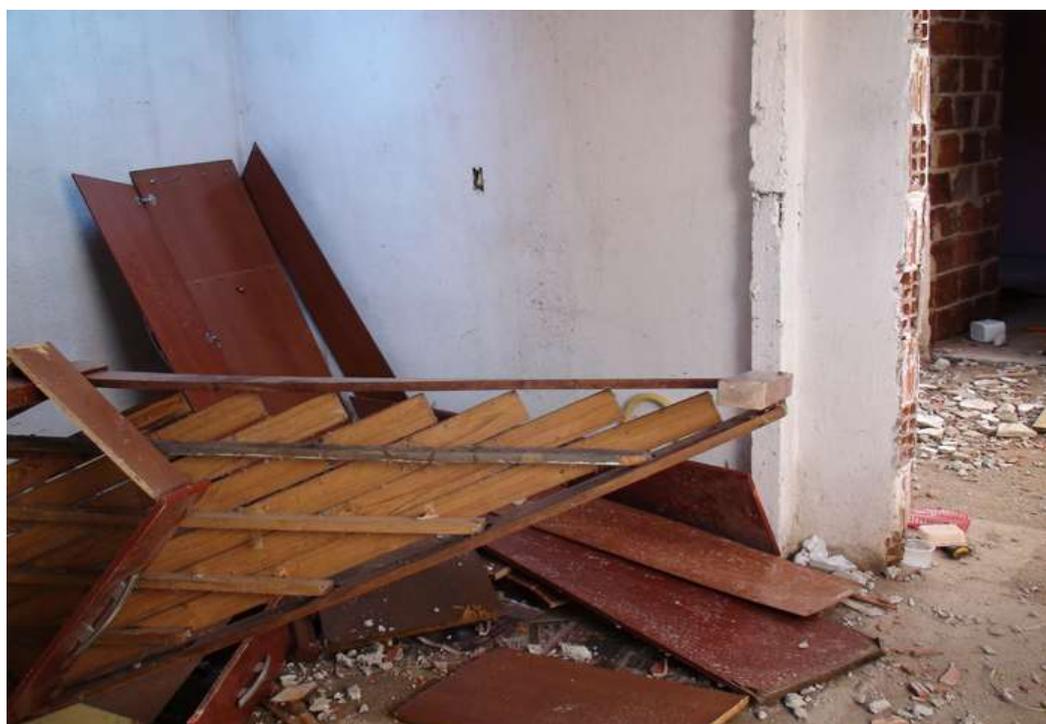


(Fotos: Anelise Guterrez, 2011)

**FOTOS DO QUE RESTOU DA MINHA CASA APÓS 16/12/2011:**



(Fotos: Anelise Guterrez, 2011)



(Fotos: Anelise Guterrez, 2011)

**FOTOS DO QUE RESTOU DA MINHA CASA APÓS 16/12/2011:**



(Fotos: Anelise Guterrez,2011)



(Fotos: Anelise Guterrez, 2011)

**FOTOS DO QUE RESTOU DA MINHA CASA APÓS 16/12/2011:**



(Fotos: Anelise Guterrez, 2011)

**Foto destruída pela chuva, lembrança antiga do aniversário da minha filha**

