

Projeto Prata Preta: levantamento jurídico-urbanístico de cortiços da área portuária do Rio de Janeiro



Coordenação:

Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ
Central de Movimentos Populares – CMP-RJ

Responsável pelo relatório

Maira de Souza Moreira - Pesquisadora bolsista de pós-graduação no Projeto de Extensão IPPUR/UFRJ - Observatório das Metrôpoles.

Equipe Responsável pelo Trabalho de Campo

Maira de Souza Moreira - Pesquisadora bolsista de pós-graduação no Projeto de Extensão IPPUR/UFRJ - Observatório das Metrôpoles.

Thuane Rodrigues Nascimento - pesquisadora bolsista de graduação no Projeto de Extensão IPPUR/UFRJ - Observatório das Metrôpoles.

Apoio: Fundação Ford



Janeiro, 2018.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	1
LISTA DE FIGURAS.....	3
LISTA DE TABELAS.....	4
INTRODUÇÃO.....	7
A primeira etapa: o levantamento dos cortiços na área de intervenção da Operação Urbana Porto Maravilha.....	7
O projeto de extensão e os objetivos do levantamento jurídico-urbanístico.....	9
Procedimentos da pesquisa.....	11
1 OS CORTIÇOS E O DIREITO À MORADIA.....	14
1.1 Os cortiços e o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.....	15
1.2 Características dos conflitos mapeados.....	18
1.3 Nota sobre legislação federal e o caso dos cortiços.....	23
2 OS CORTIÇOS E O PORTO.....	28
2.1 Proteção do Patrimônio Histórico Cultural.....	29
2.2 O Projeto Sagas e sua relação com os cortiços da área portuária.....	30
2.3 Marcos legislativos da APAC SAGAS.....	34
2.4 Imóveis Tombados e/ou Preservados.....	39
2.5 Os cortiços na configuração da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha empreendida na Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto (AEIU).....	55
2.6 A impossibilidade de quantificar Remoções.....	68
2.6.1 Breve relato do caso.....	69
2.7 A complexa situação fundiária da região portuária.....	73
3 OS CORTIÇOS E A DISPUTA PELO CENTRO.....	71
3.1 Morar no Centro: o uso residencial no centro do debate.....	76
3.2 Sobre o Programa Novas Alternativas.....	82
3.3 Um breve resumo dos levantamentos oficiais e das situações identificadas.....	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS.....	91
REFERÊNCIAS.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC - Área Central

AEIS - Áreas de Especial Interesse Social

AEIU - Área de Especial Interesse Urbanístico

AMAS - Associação de Moradores e Amigos da Saúde

APA - Área de Proteção Ambiental

APAC - Área de Proteção do Ambiente Cultural

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional de Habitação

CB - Centros de Bairro

CDDHC - Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

CDRJ - Companhia Docas do Rio de Janeiro

CDURP - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro

CEF - Caixa Econômica Federal

CEPACs - Certificados de Potencial Adicional de Construção

CMP - Central de Movimentos Populares

CPPC - Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Rio de Janeiro

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

CTPD - Comitê Técnico do Plano Diretor

DPC - Diretoria de Patrimônio Cultural e Artístico

DPGE-RJ - Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança

FAUSS - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Silva e Souza

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FIIPM - Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha

IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEPAC - Instituto Estadual de Patrimônio Cultural

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPP - Instituto Pereira Passos

IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano

IRPH - Instituto Rio Patrimônio da Humanidade

ITERJ - Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro

LC - Lei Complementar

MUCA - Movimento Unidos dos Camelôs

NUTH - Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública

OUC - Operação Urbana Consorciada

PA - Projeto de Alinhamento

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PHIS - Plano de Habitação de Interesse Social do Porto

PPP - Parceria Público-Privada

PROPAR-RIO - Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas

RFFSA - Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima

RGI - Registro Geral de Imóveis

RIOARTE - Instituto Municipal de Arte e Cultura

SAGAS - Saúde, Gamboa e Santo Cristo

SEHAB - Secretaria do Habitat

SMUIH - Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação

SPHAN - Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

TJ/RJ - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

VLT - Veículo Leve sobre Trilhos

ZR - Zona Residencial

II RA - II Região Administrativa-Centro

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Porto Maravilha

Figura 2 - Gráfico Cortiços em Área de Proteção do Ambiente Cultural

Figura 3 - Gráfico "Cortiços por Graus de Proteção"

Figura 4- Documento de Acompanhamento do Plano Diretor 2015

Figura 5 - Documento de Acompanhamento do Plano Diretor 2015

Figura 6-Mapa Áreas com e sem Cepacs

Figura 7 - Mapa Localização dos Cortiços (Região Portuária)

Figura 8 - Gráfico Cortiços em Área de Especial Interesse Urbanístico

Figura 9 - Setores com Potencial Adicional Construtivo

Figura 10 - Quadro de Potencial Adicional de Construção/ CEPAC

Figura 11- Áreas consideradas para cálculo de Cepacs

Figura 12 - Quadro de parâmetros urbanísticos por subsetor

Figura 13- Mapa de Uso de Solo dos Cortiços

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cortiços reconhecidos e tombados como cortiços no Rio de Janeiro

Tabela 2 - Cortiços - Imóveis preservados pelo Dec. 7.351 de 14 de janeiro de 1988

INTRODUÇÃO

O presente relatório de pesquisa integra as produções realizadas no âmbito do Projeto *"Morar, Trabalhar e Viver no Centro: mobilizações e ações de promoção do direito à cidade na área central do Rio de Janeiro"*, projeto de extensão universitária do Observatório das Metrópoles em parceria com a Central de Movimentos Populares (CMP-RJ), que conta com a colaboração do Movimento Unidos dos Camelôs (MUCA-RJ) e do Samba Brilha - Movimento de Resistência Cultural, sendo realizado com apoio da Fundação Ford.

O Centro de Assessoria Popular Mariana Criola, que desde sua criação no ano de 2007, realiza a assessoria jurídica de movimentos sociais de luta por terra e moradia, entre outros movimentos sociais e coletivos no Rio de Janeiro, passou a integrar o Projeto, com o desafio de abordar aspectos jurídico-urbanísticos implicados na configuração do lugar dos cortiços na cidade. Para tanto, no período de julho a dezembro de 2017, foram realizadas uma série de consultas a órgãos da administração municipal, análise de documentos e legislações, bem como revisão bibliográfica pertinente ao tema.

A primeira etapa: o levantamento dos cortiços na área de intervenção da Operação Urbana Porto Maravilha

Na etapa anterior, o projeto de extensão teve como proposta mapear e dar visibilidade às situações de moradia e trabalho na região central, na área de intervenção da Operação Urbana Porto Maravilha, impulsionada no contexto da realização dos megaeventos esportivos, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, com foco na situação dos cortiços.

Uma das premissas da pesquisa consiste na análise de que os grandes eventos que impulsionaram processos de reestruturação da cidade sob um paradigma especulativo, tiveram como característica central a subordinação da cidade aos interesses do mercado, em especial o imobiliário e o corporativo, e a implementação de experimentos de privatização da gestão dos serviços urbanos, como é o caso da Parceria Público- Privada do Porto Maravilha e do VLT do Centro. Foram projetos que não contemplaram o direito à cidade nem os direitos humanos dos grupos sociais que dependem do acesso à área central para sua reprodução econômica, social e cultural -

como moradores de cortiços e ocupações urbanas, além dos camelôs, cujos desdobramentos continuam em curso nas formas de estruturação da cidade.

No Relatório final da etapa de levantamento de cortiços da área portuária, realizado no ano de 2016, a partir da historiografia da administração da cidade, vimos um conjunto de procedimentos e ações responsáveis pelo processo de diminuição no número de cortiços, e de forma mais ampla, de expulsão dos setores populares das regiões centrais. Assim, foram mencionadas legislações (leis, decretos, regulamentos etc) que em diversos momentos permitiram intervenções do Estado com o intuito de restringir, fiscalizar e impedir a reprodução dos cortiços, tendo sido a gestão Pereira Passos (1902-1906) o principal marco de supressão desse modo de moradia nas áreas centrais, com destaque para a incidência das políticas sanitaristas.¹

A pesquisa de campo revelou a existência de 54 cortiços situados na área portuária, distribuídos entre os bairros do Santo Cristo, Gamboa, Saúde e parte do Centro, envolvendo, conforme estimativas da pesquisa, no mínimo 712 (setecentos e doze) quartos, onde habitam cerca de 1.120 (mil cento e vinte) pessoas. O levantamento de campo promovido rua a rua, a partir de uma metodologia de diálogo e indicação dos próprios moradores, enfatizou os seguintes aspectos: (a) condições de moradia; (b) condições de conservação dos imóveis; (c) perfil dos moradores, com relevância para o aspecto do trabalho e (d) condições de vida.

O esforço do trabalho de campo promovido na etapa anterior, que demandou uma série de trânsitos da equipe pela área englobada na pesquisa, constitui importante elemento para o levantamento jurídico-urbanístico. É o diálogo com as situações concretas encontradas que torna esse momento relevante para produção de desdobramentos não apenas no que tange a um possível reconhecimento dos cortiços como categoria que pode formular demanda por reconhecimento legal, mas também em relação às diversas situações específicas para as quais a pesquisa como um todo quer ser instrumento de afirmação do direito à moradia e à cidade.

¹ Ver: Relatório Levantamento de Cortiços na Área Portuária. Disponível em http://observatoriodasmetroles.net/new/images/abook_file/pratapreta2016.pdf. Acesso em 15. 07.2017.

O projeto de extensão e os objetivos do levantamento jurídico-urbanístico

O projeto de extensão é desenvolvido com foco nas intervenções urbanísticas promovidas na cidade, principalmente durante as gestões do ex-prefeito Eduardo Paes (2009-2013 e 2013-2017), período no qual foi intensificada a administração público-privada da cidade. Não obstante seja importante demarcar temporalmente a pesquisa, percebe-se a cidade como um processo e objeto de disputas e lutas que vão definindo seus contornos, o que desafia as pesquisas a promoverem conexões entre diferentes momentos implicados em sua estruturação, de modo a evitar a compreensão da política da cidade de forma estanque ou isolada.² É o que procuramos fazer neste relatório, ao somar nos estudos do projeto uma compreensão das políticas que tiveram os cortiços em seu escopo, e que paradoxalmente garantiram sua presença expressiva na região portuária e na região central como um todo, conforme será apresentado.

Na primeira etapa, verificou-se que os cortiços foram lançados a uma situação de invisibilidade. Neste momento, o desafio consiste em, partindo desta constatação, identificar como a invisibilidade é produzida e a partir de que mecanismos, tendo como objeto de análise as legislações referentes à política urbana, legislações urbanísticas, instrumentos urbanísticos (de controle, uso e ocupação do solo, conservação e fiscalização de imóveis), de proteção ambiental e de gestão da cidade de modo mais amplo.

A legislação urbanística é tratada aqui como campo de conflito (THOMPSON, 1997, p.351), cujas definições e procedimentos, bem como seus usos pela Municipalidade, podem colocar inúmeras restrições para o habitar a cidade pelos setores populares, mas ao mesmo tempo ser objeto de disputa por esses mesmos grupos pela afirmação de seu lugar na cidade. A disputa pode ser percebida também a partir dos usos e práticas que se insurgem face às sucessivas restrições à reprodução socioeconômica e cultural nesses espaços, como é o caso dos cortiços.

² Embora o estreitamento das relações entre público e privado tenha sido intensificado e alcançado patamares exorbitante durante a gestão Eduardo Paes - que tornou a cidade laboratório para o uso de instrumentos urbanísticos destinados a promover essa associação, previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), como as Operações Urbanas Consorciadas - a associação entre poder público e privado marcou outros processos de “revitalização” da zona portuária, a partir de outros instrumentos e protagonizados por outros órgãos desde o início do século XX. Ver Benchimol (1992), Melo (2003), Werneck (2016).

Além disso, essa modalidade de moradia, percebida em sua heterogeneidade, é marcada pela incidência de múltiplos poderes sobre a população que nela mora, o que pode estar relacionado à precariedade de regulamentação e de políticas públicas municipais que confirmem garantias e criem mediações no que tange a melhoria das condições de habitação.

Deste modo, busca-se cotejar a análise das legislações (de modo mais amplo) com a análise dos planos, programas e projetos urbanísticos e habitacionais que foram postos em ação por diferentes gestões, com foco naquelas durante as quais desdobra-se a pesquisa, sem perder de vista a idéia de processo, ao abordar elementos que já estavam em cena.

Constituem-se objetivos específicos desta etapa:

- (1) Apresentar a situação fundiária dos imóveis mapeados no levantamento dos cortiços, no sentido de promover desdobramentos específicos no que tange à avaliação e proposição de mecanismos de regularização fundiária aplicáveis aos casos, tendo como referência para tanto as situações empíricas identificadas em campo;
- (2) Identificar a situação jurídica dos cortiços mapeados e principais desafios enfrentados, nos aspectos urbanístico e ambiental (parcelamento, desmembramento, condomínio, licenciamentos, zoneamento, tombamento, usos especiais e outras afetações). Esse levantamento levou em consideração, principalmente, o conjunto de cortiços mapeados como unidade de análise.

De fato, apesar da heterogeneidade, abordaremos as principais questões que afetam o grupo de cortiços identificados na região portuária e não necessariamente a situação de cada um deles individualmente, uma vez que, para tanto, teria sido necessário que as equipes de campo tivessem aplicado extensos questionários acerca das características físicas dos imóveis, situação de ocupação, entre outros procedimentos, o que ultrapassariam o tempo e o escopo da pesquisa.

Ademais, constituem outros desafios da pesquisa: (a) devolver os resultados aos grupos de moradores de cortiços, bem como servir de instrumento efetivo para a aproximação desses com os órgãos de defesa judicial e/ou extrajudicial da moradia e regularização fundiária, como é o caso do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública (NUTH/DPGE-RJ) e do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de

Janeiro (ITERJ), além de organizações e coletivos de defesa de direitos humanos, como é o caso do Centro de Assessoria Popular Mariana Criola; (b) impulsionar a formulação de demanda pela criação ou fortalecimento de Programas no âmbito municipal, que tenham como escopo a garantia de melhores condições de moradia aos moradores de cortiços.

Procedimentos da Pesquisa

No que tange ao levantamento de legislações, planos, programas e projetos, parte-se de fontes documentais, evidenciando-se os parâmetros de seleção e análise. Com efeito, a seleção foi feita conferindo relevância ao cruzamento da configuração jurídico-urbanística da área de escopo da pesquisa com os cortiços nela localizados, de modo a revelar algumas das problemáticas que marcam esta modalidade de moradia popular na região portuária da cidade.

Foram também consideradas para as buscas e seleções as seguintes denominações dadas aos cortiços: habitações coletivas de aluguel, habitações precárias de aluguel, casas de cômodo, entre outras, tendo em vista definições encontradas em fontes tão diversas quanto censos demográficos, bibliografias e legislações, e Relatórios oficiais a serem oportunamente mencionados.³

Vale mencionar que esses documentos são analisados de modo a considerar (a) a necessidade e a importância de afirmação dos cortiços como modalidade de moradia popular, visando, portanto, partir de sua afirmação e não de sua negação enquanto forma de moradia; (b) da afirmação do direito à cidade, a partir da luta pela proteção da centralidade das populações que moram nos cortiços; (c) a importância de efetivo diálogo com as situações empiricamente identificadas na primeira etapa. Deste modo, também analisamos documentos que embora não mencionem expressamente cortiços, podem interferir em sua existência/permanência ou, por outro lado, impor-lhe restrições.

Além disso, para fins de mapeamento de legislações, órgãos e entidades, planos, projetos e programas, conferiu-se especial relevância à pesquisa voltada para a esfera municipal, tendo em vista dois fatores: (a) a relevância atribuída aos Municípios pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) na gestão das cidades, tendo como instrumentos de política urbana o Plano Diretor e a Lei

³ O Censo IBGE (2010) inclui os cortiços dentro do universo compreendido como déficit habitacional.

Orgânica Municipal;⁴ (b) as múltiplas legislações criadas no âmbito municipal no período de 2009-2017, voltadas para a região portuária, área de incidência dessa etapa do mapeamento; e (c) por fim, as inúmeras intervenções realizadas pelo Município na região portuária, no contexto de realização dos grandes empreendimentos corporativos ligados aos megaeventos, como Copa do Mundo e Olimpíadas.⁵

A seleção e pesquisa relativas aos órgãos e entidades da administração pública nas esferas estadual, municipal e federal foram realizadas a partir de pesquisa de competências e atribuições, na qual também conferimos importante relevância para a atuação do Município. Uma vez selecionados os órgãos e entidades da Administração Pública cujas políticas executadas poderiam incidir sobre a situação dos cortiços, foram realizadas visitas, entrevistas com servidores, consulta aos arquivos, sendo um dado relevante para a pesquisa de campo a própria possibilidade de acesso às informações necessárias para o levantamento.

Deste modo, realizamos entrevistas e/ou consulta de documentos no âmbito do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (NUTH-DPGE-RJ), do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), no Instituto Pereira Passos (IPP), no Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), na Superintendência de Supervisão Regional da AP 1.1 e na Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação.

Nesta etapa, destinada ao levantamento jurídico-urbanístico, são desenvolvidos alguns dos objetivos traçados pelo projeto, explicados nas linhas anteriores, que consistem em identificar e documentar a situação jurídica e urbanística dos cortiços na região portuária, buscando visibilizar esta forma de moradia e contribuir para a adoção de políticas públicas voltadas para os moradores de cortiços. Em suma, procuramos

⁴ Os artigos 182 e 183 da CRFB/1988 conferem especial relevância ao papel dos municípios no que tange ao desenvolvimento urbano, o que o torna um dos principais atores a respeito das políticas de habitação popular. Cumpre, entretanto, realizar uma observação empírica em relação a isso, posto que apesar do municipalismo reforçado nessas legislações, as relações entre as diferentes escalas de governo se mostram complexas e carentes de observação nas diversas ações engendradas sob a rubrica do "Estado". Além disso, a emissão de documentos de caráter vinculativo e legislações federais de política urbana indicam que os fluxos de tipos de ação são igualmente mais dinâmicos do que aqueles artigos podem expressar, sendo eles fruto de uma tentativa de conferir maior protagonismo às instâncias locais, o que nem sempre se verifica na prática.

⁵ Sem ignorar, no entanto, que a realização do referido projeto contou com o apoio e a participação de todas as esferas governamentais, federal, estadual e municipal.

integrar descrição e análise do campo estudado para fins de compreensão dos desafios colocados para essa forma de moradia nas regiões centrais da cidade.

1

OS CORTIÇOS E O DIREITO À MORADIA

1.1 Os cortiços e o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

O direito à moradia, embora figure como direito fundamental, inscrito na Constituição da República Federativa do Brasil (artigo 6º, CRFB/1988) e em uma série de normas internacionais, mantém-se como demanda cujo atendimento se mostra precário nas diferentes esferas de governo. No caso dos cortiços, as principais problemáticas para afirmação do direito à moradia dos grupos que neles vivem se referem a situação de ocupação do imóvel, informalidade da relação locatícia, extrema insegurança da posse, dificuldade de acesso à Justiça e precárias condições habitabilidade.

Os cortiços, considerados como modalidade de moradia, demandam atenção dos atores locais, visto constituírem situações concretas de uso dos imóveis, que podem ser alvo de políticas de reconhecimento e regularização. Assim, realizamos inicialmente levantamento junto ao Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, no sentido de identificar quantitativa e qualitativamente os conflitos fundiários que envolvessem cortiços para compreensão da demanda. Com isso, buscamos fornecer subsídios para que essa seja melhor incorporada nos debates públicos, na cidade do Rio de Janeiro.

O Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) integra a Coordenadoria de Regularização Fundiária e de Segurança da Posse da Defensoria Pública, composta também pelo Núcleo de Loteamentos, e atua com foco nas demandas que envolvam conflitos possessórios e fundiários urbanos, demandas por regularização fundiária e violações do direito humano à moradia digna. Trata-se de um núcleo especializado da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPGE-RJ), instituição que tem como uma de suas principais finalidades prestar assistência jurídica gratuita à população do estado, sendo considerada órgão essencial ao acesso à justiça.⁶

Para além dos critérios de especialidade garantidos pelas regulamentações internas da Defensoria Pública, a pesquisa junto ao Núcleo como uma das etapas da

⁶ No plano nacional, a Defensoria Pública é regulada pela Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, com alterações realizadas pela Lei Complementar n. 132/2009 e possui previsão constitucional no artigo 134, CRFB/1988. A criação dos núcleos especializados está prevista no artigo 107 da LC n. 80/1994, nos seguintes termos: Art. 107. A Defensoria Pública do Estado poderá atuar por intermédio de núcleos ou núcleos especializados, dando-se prioridade, de todo modo, às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

presente pesquisa, deveu-se aos inúmeros estudos que apontam para o protagonismo do NUTH na defesa da moradia no contexto das operações urbanas impulsionadas pela realização dos megaeventos, que geraram o desalijo de grande parcela dos setores populares nas áreas centrais.⁷

Verificamos, a partir do levantamento de ações judiciais e conflitos acompanhados pelo NUTH, alguns dos desafios enfrentados pelos grupos sociais que habitam os cortiços, principalmente no que toca a permanência dessa modalidade de moradia nas regiões centrais, bem como implicações da ausência de uma legislação específica em âmbito municipal que contemple os cortiços, como forma de moradia, para fins de defesa judicial do direito à moradia.

Em um primeiro momento, realizamos a análise dos casos acompanhados pelo órgão, levando em consideração a definição de cortiços formulada durante a primeira etapa da pesquisa, qual seja, "*qualquer imóvel - próprio, alugado ou sublocado - que funcione como aluguel de quartos e seja coabitado por mais de uma família, como moradia temporária ou permanente*" (SANTOS JUNIOR et al. 2017; RIBEIRO, 2017, p.12). Importa considerar que não constitui fator determinante para a pesquisa a existência de banheiros e/ou cozinhas individuais ou coletivas, sendo apenas fator complementar para a classificação (RIBEIRO, 2017). As definições oficiais utilizadas em pesquisas censitárias também foram consideradas como referência para verificar se o Núcleo as utilizava como parâmetro para eventual descrição ou classificação dos casos.⁸

O segundo fator distintivo dos casos selecionados consiste na área em que os conflitos foram identificados, uma vez que se trata de um levantamento da situação jurídico-urbanística dos cortiços na região portuária, constituída pelos bairros da Gamboa, Santo Cristo, Saúde e parte do Centro.

⁷ Nesse sentido, ver COCCO, Giuseppe. MENDES, Alexandre F. A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011), Rio de Janeiro : Editora Revan, 2016.

⁸ De acordo com o IBGE (2010) habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco - quando localizado em habitação que se caracteriza pelo uso comum de instalações hidráulica e sanitária (banheiro, cozinha, tanque etc.) com outras moradias e utilização do mesmo ambiente para diversas funções (dormir, cozinhar, fazer refeições, trabalhar etc.). Faz parte de um grupo de várias habitações construídas em lote urbano ou em subdivisões de habitações de uma mesma edificação, sendo geralmente alugadas, subalugadas ou cedidas e sem contrato formal de locação.

O Núcleo de Terras e Habitação não utiliza a denominação "*cortiço*", o que se deve a algumas justificativas: a. como forma de evitar a incidência de políticas de controle e repressão desta forma de moradia e a estigmatização pelos demais órgãos e entidades da administração pública com os quais estabelece diálogo para realização de suas atribuições; b. ao fato de o surgimento do Núcleo estar associado principalmente com as demandas formuladas por organizações comunitárias de favelas, movimentos sociais e ocupações urbanas; c. à atuação do Núcleo ter como unidade central a moradia enquanto direito, sendo fator menos relevante para ele as formas como a moradia se realiza, apesar de os defensores e defensoras reconhecerem essas diferenças como elementos importantes para a defesa judicial dos grupos; d. a compreensão do cortiço com uma tipologia de moradia inscrita no passado, como um dado histórico da formação da cidade.⁹

São terminologias adotadas pelo Núcleo "*casarão*", "*edifício*", "*comunidade*", entre outras, para se referir às moradias compreendidas nesta pesquisa como cortiços. Desta forma, selecionamos os casos não apenas pelos critérios acima especificados, mas também de forma a privilegiar a diferenciação realizada pelo órgão entre esses e os "outros", como as favelas e as ocupações urbanas.

Durante a pesquisa nos arquivos do núcleo, foram selecionados 10 (dez) casos para análise, dos quais em apenas 1(um) foi feita referência expressa quanto ao pagamento de aluguel, sendo os demais considerados "*casarões*". Ademais, a informação quanto a existência ou não de pagamento de aluguel não integra o protocolo de atendimento do núcleo (questionário), sendo tal informação reunida apenas nos casos em que os moradores espontaneamente informam tratar-se de situação de aluguel formal ou informal, contudo, apenas as situações de cobrança formalizada de aluguel passam a servir para a defesa da posse dos moradores.

Esta informação é confirmada por diálogos estabelecidos com a coordenadora do Núcleo, que informou ter atendido casos envolvendo os "*casarões*", bem como pelo conjunto de estagiários, responsáveis pelo acompanhamento dos processos, que utilizam essa terminologia para diferenciar esses casos das ocupações, reconhecidas a partir de sua vinculação com movimentos sociais de luta pela moradia e nas quais há maior

⁹ Estas informações foram reunidas a partir de entrevistas realizadas com os defensores e defensoras públicos lotados no Nuth, no período de novembro a dezembro de 2017.

certeza de não pagamento de aluguel. De fato, o Núcleo não dispõe de protocolo de atendimento que permita diferenciar entre os tipos de moradia ou modos de morar, possuindo poucas informações acerca do pagamento ou não de aluguel. Importa considerar que são documentadas principalmente as seguintes informações: endereço, número de famílias, data ou tempo de ocupação e relato do fato que gerou o atendimento.

No entanto, no caso em que foi mencionado o pagamento formal de aluguel, foi aplicada a Lei de Locações (Lei 8.245/2001), indicando que, em se tratando de habitação coletiva multifamiliar, o pagamento de aluguel deve ser presumido. É dado relevante para a pesquisa que o próprio Núcleo não aplique de forma sistemática tal entendimento e não diferencie modalidades de moradia para fins de formular a defesa judicial dos moradores de cortiços, a fim de propor medidas de regularização fundiária e eventualmente indicar a necessidade de políticas públicas específicas.

1.2 Características dos conflitos mapeados

As informações descritas nesta parte foram reunidas a partir de consulta às pastas do Núcleo de Terras e Habitação e entrevistas com o corpo de servidores do núcleo. A sistematização aponta para principais problemáticas e desafios colocados para os cortiços, características dos conflitos, bem como aborda modalidades de ação judicial verificadas, legislações, órgãos e entidades da administração municipal mobilizados para defesa da moradia. Apesar de apenas um caso ter sido expressamente designado pelo NUTH como cortiço, na região portuária, demandas situadas em outras localidades da região central foram consideradas para fins de análise qualitativa.

Chama atenção o fato de as teses utilizadas pelo NUTH para defesa judicial da moradia e o levantamento das informações socioeconômicas promovidas pelo ITERJ, a partir de provocação do núcleo, apontarem para situações de vulnerabilidade, da relação entre a moradia e o trabalho, possuindo em comum a demanda pela centralidade. Além disso, apesar de o contexto comum em que se inserem estes cortiços ser reforçado e marcado pelo Núcleo de Terras (Megaeventos, Projetos de revitalização, Reestruturação de redes viárias) na elaboração dos documentos para defesa judicial. Cada um dos casos representa diferentes situações de conflito, não sendo possível demarcar um tipo de conflito predominante ou atores definidos, por exemplo, entre Município x proprietários ou proprietários/ administradores x moradores. Entretanto, há dois tipos de respostas

predominantes para os casos encontrados: o reassentamento em local afastado e oferta de aluguel social, quando não ambos, considerada a situação de vulnerabilidade.

Não houve correspondência entre os cortiços mapeados na primeira etapa da pesquisa e aqueles identificados como demandantes de assistência jurídica do Núcleo de Terras e Habitação, indicando que os conflitos que envolvem os moradores dos cortiços apenas em raras situações são judicializados, o que pode estar relacionado a informalidade predominante na relação locatícia. Como tal justificativa não e mostrou suficiente, procuramos outras possíveis justificativas para a permanência dos cortiços encontrados na região portuária, como será possível apresentar na segunda parte do trabalho.

São espécies de ação judicial que incidem sobre o direito à moradia dessas populações, considerando os casos analisados: Ação de Reintegração de Posse; Ação de Despejo; Ação de cobrança de aluguéis; Ação de Desapropriação; Execuções Fiscais. Essas ações têm em comum a situação final em que são colocados os moradores dos cortiços em casos de decisões judiciais desfavoráveis ao direito à moradia, qual seja, a de sem-teto; seja pelo objeto direto da ação ser a posse do imóvel, seja pelo fato de, em não havendo condições efetivas de pagamento de aluguel, o resultado final ensejar a interrupção da moradia, no caso da ação de despejo.

As desapropriações e as execuções fiscais promovidas pelo Poder Público, nestes casos, pelo Município, também podem gerar a expulsão dessas populações dos imóveis, logo após ser deferida em favor daquele a imissão na posse. Nestes casos, os processos podem tramitar sem a participação dos efetivos moradores, uma vez que são ações propostas face aos titulares do imóvel.

Entre as problemáticas que envolvem a modalidade de moradia ora estudada, encontra-se o fato de os conflitos não serem apenas com a Administração Pública, mas também com os atores que detêm a propriedade ou a posse dos imóveis. Destacam-se as situações em que o proprietário ingressa com ação de reintegração de posse contra o terceiro que explora economicamente o imóvel, mas não necessariamente nele mora, embora os efeitos da ação possam atingir o grupo de efetivos moradores.

Há também situações em que são propostas ações de cobrança de aluguel/despejo pelos locadores contra os locatários, mas ainda pode haver a presença

de sublocatários, sendo múltiplos os conflitos possessórios e as implicações decorrentes dessas relações para efetivação do direito à moradia. Soma-se ao quadro de vulnerabilidade, o fato dos casos analisados possuir anotação quanto à existência de processo em trâmite na Vara de Fazenda Pública por dívida de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano).

A pesquisa nos arquivos do Núcleo de Terras e Habitação aponta também para uma ausência de jurisprudência no Judiciário fluminense, no que tange aos cortiços (e demais terminologias utilizadas). O caso do Nuth compreendido como cortiço, teve sua defesa judicial construída a partir de uma única decisão judicial do TJ/RJ no ano de 1991, na qual o Judiciário entendeu pela aplicação da Lei de Locações (Lei 8.245/1991), para presumir o pagamento de aluguel em caso de habitações coletivas multifamiliares, o que ensejaria o afastamento da hipótese de reintegração de posse em favor do proponente.

Cumprir observar que não há necessariamente uma correspondência entre o tipo de conflito e a exclusão da situação de pagamento de aluguel. Ao contrário, tal correspondência acaba ofuscando as relações efetivamente estabelecidas. Isso porque a relação locatícia nos cortiços é predominantemente marcada por situações de informalidade. Um exemplo disto pode ser verificado quando o locador (ou, dada a informalidade de parcela dos casos identificados pelo grupo, aquele que o explora economicamente) também tem a posse questionada em ação possessória, bem como cumpre os requisitos para demandar junto aos demais moradores eventual política de regularização fundiária, posto que a relação de locação não é formal e, portanto, pode não restar evidenciada.

Desta forma, tal como pode haver uma correspondência entre proprietário e locador, também pode-se encontrar casos em que aquele que ocupou o imóvel, eventual réu em uma Ação de Reintegração de Posse, ajuizada pelo proprietário com fundamento no título, seja o locador ou aquele que explora economicamente o imóvel, mas ainda assim figure junto aos demais moradores (estes locatários) como réu em uma ação possessória. Conclui-se, portanto, que a maior parte desses casos subjazem ao campo formal.

Vale mencionar que sobre a caracterização ou não do pagamento de aluguel, emerge uma outra problemática, pois uma vez presumido o pagamento de aluguel em

caso de habitação coletiva multifamiliar, isto pode ter duas conseqüências antagônicas: a) a descaracterização do caso para fins de incidência de políticas de regularização fundiária, uma vez que para fazer jus à mesma, o demandante teria de provar a finalidade da moradia e o tempo de posse do imóvel, não podendo, portanto, o explorador econômico residir em outra localidade;¹⁰ b) fundamento para defesa desses grupos em eventual Ação de Reintegração de Posse e para a descaracterização da posse injusta, sendo neste caso presumido o vínculo locatício entre aquele que reivindica que cesse o esbulho e a posse direta e aqueles que a exercem, levando ao julgamento de improcedência da ação.¹¹

Figura-se como notória a situação de insegurança da posse daqueles que residem nos cortiços, uma vez que em grande parte dos casos desconhecem a real situação jurídica do imóvel que locam, bem como sua titularidade, uma vez que pode não haver correspondência entre proprietário e locador. Ademais, não raras são as vezes em que é mantida uma relação locatícia sem obrigações para aquele que explora economicamente o imóvel e sem garantias de que a moradia estará resguardada.

A relação de locação ou sublocação sem garantias contratuais, faz com que os locadores não estejam obrigados a prestar informação aos inquilinos, não haja formação de um condomínio, bem como os moradores não se sintam em condições de fazerem cobranças. Essas situações contribuem para que os moradores não acompanhem situações de dívida de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com concessionárias e sejam surpreendidos quando tais problemáticas lhes afetam.

Além de possíveis decisões do proprietário sobre a transferência de titularidade dos imóveis (compra e venda, doação, dação em pagamento, entre outros), em caso de eventual desapropriação sofrida pelo proprietário, este é indenizado, enquanto aqueles que residem no imóvel geralmente não são contemplados com qualquer indenização. Em suma, estas são algumas das problemáticas enfrentadas pelos moradores dos cortiços.

¹⁰ Informações obtidas por meio de entrevistas individuais com Defensores do Núcleo de Terras e Habitação e técnicos do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.

¹¹ Permanece no debate sobre direito à moradia, a tensão entre a compreensão e as práticas dos movimentos sociais de luta pela moradia, que possuem no método da ocupação uma forma de reivindicar que a política de habitação responda às urgentes demandas por moradia nas cidades e a compreensão do Judiciário e dos proprietários de imóveis urbanos que não cumprem a sua função social e não exercem a posse dos imóveis, a tentativa de caracterização das ocupações ou outras formas de constituir uso para fins de moradia, como esbulho possessório, por vezes tanto na esfera cível quanto na penal.

Da análise realizada é possível considerar a necessidade de promover ações junto ao NUTH no sentido de chamar atenção para esta tipologia de moradia e as problemáticas específicas enfrentadas no que tange ao tratamento jurídico dos conflitos. O Núcleo de Terras e Habitação se forjou e consolidou como um órgão especializado de acesso formal à Justiça, que trabalha especificamente com a temática do direito à moradia, provocado por movimentos sociais de luta pela moradia e de favelas. Isso tem implicações diretas sobre suas metodologias de trabalho e concepções que são difundidas, importando reconhecer ainda que a ausência de uma legislação local voltada para mediar as situações dos cortiços acaba por favorecer a ausência de procedimentos próprios para atendimento e intervenção nessa tipologia de moradia.

Extraí-se das entrevistas que ao tratar a moradia como fator central, o Núcleo busca, sobretudo, garantir que relações locatícias destituídas de formalidade e garantias não sejam perpetuadas, uma vez que formadas a partir da relação com terceiros que sequer possuem vínculo jurídico com o imóvel, sendo uma preocupação do Núcleo não contribuir para que seja dada continuidade a uma situação de exploração dos moradores. No entanto, apontam os defensores e defensoras públicos entrevistados que não existem meios de descaracterização completa dessas situações, uma vez que por vezes não são reveladas.

O Núcleo trabalha, sobretudo, com situações que identifica como sujeitos de direito do ponto de vista formal. A experiência dos cortiços, marcada pela informalidade na relação locatícia, coloca o desafio de construir formas de intervenção para fins de regularização fundiária e proteção dos moradores face a relação jurídica estabelecida com terceiros, não-vinculados ao imóvel. Estes não o utilizam para fins de moradia, mas o exploram economicamente, sendo este caso diferente daquele em que o explorador econômico reside no imóvel e o destina para fins de moradia também, encontrando-se igualmente os demais moradores em situação de vulnerabilidade. Isto posto, a descaracterização do pagamento de aluguel e a caracterização da posse mansa e pacífica, exercida com ânimo de dono, pelo prazo legal, seriam os principais elementos para fins de regularização da moradia. Ou de forma mais ampla, para a demanda por regularização fundiária da posse, para fins de aquisição da titularidade ou dos direitos de domínio sobre o imóvel.

Além disso, confirma a demanda por centralidade, algumas informações obtidas por meio das entrevistas, em que, questionados acerca das principais demandas dos casos envolvendo os "casarões", o Núcleo de Terras informa que não se configura a demanda por regularização fundiária do solo. Uma vez que esses imóveis se encontram em núcleos urbanos consolidados, sugerindo então que a principal demanda colocada naqueles casos diz respeito à regularização fundiária da posse, posto que há uma extrema insegurança da mesma em meio às relações estabelecidas entre morador, proprietário, locador, locatário, sublocatário e, ainda, nos casos das intervenções urbanísticas promovidas pelo Poder Público. Tais situações se agravam pela ameaça de transferência do imóvel sem que as populações que ali moram, participem do processo, impondo-se uma hierarquia entre propriedade e posse.

Por fim, verificamos, a partir de entrevistas realizadas no Instituto de Terras e Cartografia do Estado (ITERJ) - órgão estadual que atua na Regularização Fundiária de loteamentos, favelas, ocupações e outras coletividades, que estabelece parcerias com o NUTH para fins de afirmação do direito à moradia -, que não se cogita no órgão tratar a situação dos cortiços como passível de regularização fundiária. Isto sob a justificativa de que o pagamento de aluguel descaracterizaria a demanda por moradia, informação confirmada a partir das entrevistas realizadas também no Núcleo de Terras e Habitação pelas razões apontadas acima.¹²

1.3 Nota sobre legislação federal e o caso dos cortiços

A Lei de locações (Lei nº 8. 245, de 18 de outubro de 1991) é a legislação federal mobilizada para fins de regulação das relações locatícias. No caso dos cortiços, funciona também para fins de classificação e definição do tipo de moradia, uma vez que adota o critério da presunção de pagamento de aluguéis em caso de habitação coletiva multifamiliar.¹³

A referida norma dispõe sobre a locação de imóveis urbanos e contém normas específicas para a locação nos cortiços, no que tange a intervenção do Poder Público

¹²São instrumentos e modalidades de regularização fundiária adotados pelo Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ): doação, concessão de uso, promessa de concessão de uso, autorização provisória de ocupação, usucapião, desapropriações entre outros.

¹³ A competência da União no que tange ao direito urbanístico é de estabelecimento de normas gerais, sendo certo que a competência municipal é própria e não suplementar à dos estados ou da União. De fato, é a Lei de Locações (ou Lei do Inquilinato), Lei nº 8.245/1991, a legislação federal que possui maior incidência sobre a situação dos cortiços, enfocando a relação locatícia e não tendo como foco as condições de habitabilidade.

para promover reforma nos imóveis urbanos declarados como cortiços, visando a melhoria das condições de habitacionais do imóvel. Com a edição da norma, os moradores de cortiços passaram a ser considerados legalmente locatários ou sublocatários de habitações coletivas. Assim, trata-se de norma que registra a proteção legal do direito à moradia dos moradores de cortiços, no que se refere aos seus direitos como locatários e sublocatários (RODRIGUES e SAULE JR, 2002).

A relação locatícia se dá entre proprietário ou intermediário locador e moradores locatários ou entre sublocador e sublocatários. No entanto, o "*administrador*" ou "*terceiro que explora economicamente o imóvel*", que figure como locador ou sublocador pode o fazer sem autorização do proprietário e contrato de locação. Assim, os artigos visaram evitar que o direito à moradia dos moradores de cortiços fosse ofendido, por exemplo, por decisões judiciais nas ações de despejo por falta de pagamento ou de reintegração de posse determinando a remoção dos moradores, em razão de atos ilícitos praticados de fato pelo administrador na relação com o locador ou proprietário (RODRIGUES e SAULE JR., 2002).

Lei de Locações - Lei 8.245/1991 - Disposições específicas às habitações coletivas multifamiliares

Art. 2º Havendo mais de um locador ou mais de um locatário, entende-se que são solidários se o contrário não se estipulou.

Parágrafo único. Os ocupantes de habitações coletivas multifamiliares presumem-se locatários ou sublocatários.

Art. 21. O aluguel da sublocação não poderá exceder o da locação; nas habitações coletivas multifamiliares, a soma dos aluguéis não poderá ser superior ao dobro do valor da locação.

Parágrafo único. O descumprimento deste artigo autoriza o sublocatário a reduzir o aluguel até os limites nele estabelecidos.

Art. 24. Nos imóveis utilizados como habitação coletiva multifamiliar, os locatários ou sublocatários poderão depositar judicialmente o aluguel e encargos se a construção for considerada em condições precárias pelo Poder Público.

1º O levantamento dos depósitos somente será deferido com a comunicação, pela autoridade pública, da regularização do imóvel.

2º Os locatários ou sublocatários que deixarem o imóvel estarão desobrigados do aluguel durante a execução das obras necessárias à regularização.

3º Os depósitos efetuados em juízo pelos locatários e sublocatários poderão ser levantados, mediante ordem judicial, para realização das obras ou serviços necessários à regularização do imóvel.

Art. 44. Constitui crime de ação pública, punível com detenção de três meses a um ano, que poderá ser substituída pela prestação de serviços à comunidade:

I - recusar-se o locador ou sublocador, nas habitações coletivas multifamiliares, a fornecer recibo discriminado do aluguel e encargos;

II - deixar o retomante, dentro de cento e oitenta dias após a entrega do imóvel, no caso do inciso III do art. 47, de usá-lo para o fim declarado ou, usando-o, não o fizer pelo prazo mínimo de um ano;

III - não iniciar o proprietário, promissário comprador ou promissário cessionário, nos casos do inciso IV do art. 9º, inciso IV do art. 47, inciso I do art. 52 e inciso II do art. 53, a demolição ou a reparação do imóvel, dentro de sessenta dias contados de sua entrega;

IV - executar o despejo com inobservância do disposto no § 2º do art. 65.

Parágrafo único. Ocorrendo qualquer das hipóteses previstas neste artigo, poderá o prejudicado reclamar, em processo próprio, multa equivalente a um mínimo de doze e um máximo de vinte e quatro meses do valor do último aluguel atualizado ou do que esteja sendo cobrado do novo locatário, se realugado o imóvel.

A melhoria das condições habitacionais por parte dos moradores era praticamente improvável antes da edição da norma, uma vez que inexistia relação locatícia juridicamente reconhecida, bem como meios para obrigar o proprietário, locador ou sublocador a promover as reformas necessárias. Desta forma, a relação fática informal que configura a locação no caso dos cortiços seria considerada para fins proteção do direito à moradia adequada.

O artigo 24 da norma garante que os moradores de cortiços têm condições de exigir diretamente do proprietário as obras e reformas necessárias para o imóvel ter condições habitacionais adequadas, através do depósito judicial dos alugueis, como encargos locatícios devidos, que não poderá ser levantado até que esta obrigação seja cumprida pelo locador (RODRIGUES e SAULE JR, 2002). Neste sentido, deverá o Poder Público Municipal levantar as situações nas quais sejam identificadas precárias condições habitacionais, declarando quais cortiços podem ser objeto de obras ou reforma.

De acordo com o § 1º do artigo 24, o locador que terá o dever de realizar as obras e reformas necessárias determinadas pela autoridade pública, só poderá então levantar aqueles depósitos mediante comunicação, feita ao Poder Público, da regularização do imóvel, cuja expectativa é de que tenha passado a gozar de melhores condições de habitabilidade. Durante a reforma, os moradores que tiverem de deixar o imóvel durante o período de obras à sua regularização não ficam obrigados ao pagamento do aluguel (art. 24, § 2º). Em consentindo com as reformas, a relação locatícia não será extinta, entretanto, precisam os moradores do cortiço como locatários ou sublocatários expressar o seu consentimento na realização das obras determinadas pelo Poder Público, sob risco da locação ser desfeita pelo locador (art. 9º, IV).

Além disso, o § 3º do artigo 24 possibilita o uso do valor dos depósitos para a execução das obras e reformas no imóvel, sendo possível aplicar tal regra também para viabilizar a obra ou reforma do imóvel exigida pelo Poder Público (RODRIGUES e SAULE, 2002). Caso o proprietário ou locador não realize as obras, a lei possibilita que os alugueis depositados sejam utilizados por ordem judicial para fins de realização da obra ou serviços necessários a regularização do imóvel. É possível ainda complementação do valor das obras necessárias à melhoria das condições do imóvel pelo Poder Público.

A Lei de Locações constitui-se na principal legislação em âmbito federal aplicada à situação dos cortiços, de modo a regular algumas de suas relações, entretanto, para que suas previsões tenham efetividade, será necessário que o Poder Público promova o levantamento da situação habitacional dos imóveis no âmbito de políticas municipais, como censos, cadastro e levantamento da situação dos imóveis. Em não havendo a criação de políticas municipais voltadas para esta modalidade de moradia, a

reivindicação dos direitos dos moradores de cortiços previstos na norma dar-se-á apenas pela provocação do Judiciário. E, como vimos, a defesa judicial dos moradores ainda provoca muitas dúvidas no âmbito da rede formal de acesso à Justiça.

Analisando ainda a capacidade de a Lei de Locações servir como instrumento para reivindicação de melhores condições de moradia, percebemos que a mesma tem como um dos objetivos regular disparidades econômicas e assimetrias incidentes nos valores do aluguel. De fato, as obrigações do proprietário, locador ou sublocador em relação ao locatário ou sublocatário estão previstas de modo a autorizar os últimos a recorrerem ao Judiciário caso a situação do imóvel não atenda aos fins da locação, a moradia.

No entanto, o que identificamos durante a pesquisa é que muitos moradores de cortiços encontram-se em situações de extrema vulnerabilidade em relação aos proprietários, administradores ou terceiros que exploram economicamente os imóveis, não sendo a Lei de Locações uma norma que crie políticas, ao contrário, sua efetividade decorre justamente de que políticas municipais sejam criadas para garantir que o direito à moradia adequada dos moradores dos cortiços seja respeitado.

Importa registrar que a presunção dos moradores dos cortiços como locatários ou sublocatários não tem resolvido as inúmeras situações empíricas em que o "terceiro que explora economicamente o imóvel" trata-se de um ocupante irregular, face ao qual o proprietário ou possuidor legítimo poderá propor eventual ação de reintegração de posse, cujos efeitos colocam em risco a proteção da moradia dos moradores dos cortiços.

2

OS CORTIÇOS E O PORTO

2.1 Proteção do Patrimônio Histórico Cultural

Longe de constituir debate adstrito à dimensão cultural de formação e constituição dos espaços urbanos, a política de patrimonialização de ambientes e áreas das cidades se traduz em importante ferramenta de planejamento, bem como de criação e movimentação das linhas de fronteira que definem usos e ocupações diferenciados do solo urbano, o que justifica sua inclusão como parte de um levantamento jurídico-urbanístico. É o que se verifica no caso desta pesquisa, cujo escopo abrange a região portuária do centro do Rio de Janeiro, palco de uma importante delimitação de Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), que abrange os bairros da Gamboa, Saúde, Santo Cristo e parte do Centro.



Figura 1 - Mapa do Porto Maravilha/ Fonte: CDURP.

A política de *patrimonialização* (ABREU, 2015) poderia ser considerada apenas como um obstáculo à efetiva utilização do bem para fins de moradia - uma vez que os únicos cortiços reconhecidos são aqueles compreendidos a partir de suas características arquitetônicas, marcados, portanto, pela ideia de uma continuidade

histórica (a representação de uma época) e origem comum, bem como porque a proteção do bem impõe uma série de restrições aos seus usos e alterações.¹⁴ Paradoxalmente, no caso analisado, a patrimonialização acaba se unindo à noção de proteção da moradia, por retirá-lo da esfera comum dos bens consumíveis, e dificultar uma série de transformações bruscas nas áreas preservadas da cidade.¹⁵

Desta forma, um dos desafios colocados é perceber as implicações deste processo de patrimonialização para o direito à moradia e o direito à cidade, em um contexto em que até mesmo as áreas tombadas tornam-se foco de investidas do Município para fins de continuidade das aceleradas transformações por que passa a região portuária.

2.2 O Projeto Sagas e sua relação com os cortiços da área portuária

O projeto SAGAS (1984-1986) foi desenvolvido a partir da demanda dos moradores da área compreendida pelos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, que formaram um "Grupo de Trabalho Comunitário e Institucional", junto a diversos órgãos e entidades, entre eles: o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural - INEPAC; a Associação de Moradores e Amigos da Saúde - AMAS; a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Silva e Souza - FAUSS; o Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB; o Instituto Municipal de Arte e Cultura - RIOARTE; a Diretoria de Patrimônio Cultural e Artístico - DPC; o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Rio de Janeiro - CPPC; e a Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN.

De acordo com o Relatório do Projeto Sagas, a área foi considerada parte inestimável do patrimônio cultural da área central da cidade do Rio de Janeiro, sendo um dos pressupostos para a definição desses bairros como uma "*área de proteção*" o fato de que eles formam juntos uma "*unidade*" de casario, marcada pelo caráter "*exemplar*" das construções que representam diferentes tendências estilísticas dos

¹⁴ O processo de patrimonialização consiste no "*processo de escolha de determinados bens ou artefatos capazes de simbolizar ou de representar metaforicamente a ideia abstrata de nação e seus corolários, como a ideia de humanidade*" (ABREU, 2015, p. 67). Desta forma, a patrimonialização gera a mudança de estatuto do objeto que perde seu valor de uso e passa a adquirir um valor simbólico, incidindo sobre bens materiais a exemplo de edificações ou imateriais como culturas e modos de fazer.

¹⁵ Neste campo de questões, podem ser percebidos também os processos de patrimonialização das cidades, que acabam produzindo implicações próprias, como o crescimento da indústria do turismo que impulsiona políticas de revitalização, sendo portanto, destacado o caráter paradoxal do fenômeno (ABREU, 2015).

séculos XIX e XX. Estas informações, demonstram o conteúdo da política de proteção à época (1970-1980) predominantemente marcada pela tendência monumentalista.

Os agentes dos órgãos de proteção indicavam que o levantamento de campo promovido tinha como um dos objetivos consolidar uma política de proteção com base jurídica, a partir da mobilização por parte das associações de moradores locais e de grupos que tinham interesse na preservação dos usos residenciais daqueles bairros. Estes usos serão o elemento fundamental que concentrará parte de nosso interesse neste levantamento jurídico-urbanístico, justificado pela atenção conferida a expressiva demanda ainda presente de "morar no centro".

As organizações comunitárias dos bairros promoveram, em agosto de 1983, a "1ª Quinzena de debates sobre o bairro da Saúde", que contou com diversos órgãos governamentais e entidades de classe. Como produto dos debates travados naquele momento, foi proposta a criação do grupo de trabalho para estudar os problemas e as demandas levantados pela comunidade. Neste sentido, os pesquisadores vinculados ao Projeto Sagas avaliaram alguns dos desafios enfrentados pela população local, que se constituíam como justificativa para o trabalho a ser desenvolvido pelo órgão de proteção:

Bairros tendencialmente residenciais têm, na atual legislação urbana, um dos principais indutores de profundas transformações na área, tanto do ponto de vista físico quanto do social" (Projeto Sagas, 1986, p. 5).

O Relatório, resultado do levantamento promovido na área, foi produzido no ano de 1986 e tinha a pretensão também de impulsionar mudanças legislativas que permitissem que a legislação urbanística então vigente correspondesse aos usos e ocupação efetivamente presentes no território, conferindo-lhes proteção. A nova legislação protetiva se mostrava uma demanda consistente, tendo em vista inclusive avaliação dos profissionais dos órgãos de proteção de que a legislação existente não representava a certeza de permanência dos usos na região, senão vejamos:

Embora o Decreto nº 1.541 de 04/05/78 de preservação ambiental abranja parte da área, a descaracterização vem ocorrendo porque o decreto só protege as encostas e, mesmo nelas, não impede que o uso residencial vá sendo substituído pelos outros usos, nem que imóveis de significativo valor para o patrimônio cultural da cidade sejam destruídos" (Relatório Projeto Sagas, 1986, p. 6).¹⁶

¹⁶ O Decreto mencionado pelos profissionais foi revogado pelo Decreto 5.459 de 08 de novembro de 1985 que considerava, para fins de Proteção Ambiental, parte dos bairros da Saúde, Santo Cristo, Gamboa e

O documento ainda menciona o Decreto nº 322, de 03 de março de 1976¹⁷, apresentando as dificuldades de afirmar o uso residencial frente às atividades portuárias. Tal dificuldade não se tratava de uma novidade, a considerar os projetos modernizadores anteriores, propostos desde a primeira metade do século XX, traduzidos nas políticas de melhoramento do Porto, que restringiram o uso residencial da área.

A Zona Portuária tem como finalidade abrigar atividades de apoio ao Porto, com predominância dos setores secundário e terciário, inclusive armazenagem nos diversos níveis. O uso residencial, apesar de tolerado, é, de certo modo, desestimulado pelas condições de edificação. A ZP é bastante semelhante a uma Zona Industrial. A principal diferença são restrições impostas a alguns usos industriais pesados (Projeto Sagas, 1986, p. 23).

Com relação a Zona Portuária, em 1986, analisou-se que nela estavam incluídas ruas onde o uso residencial ainda era predominante. Tratava-se "*da área compreendida entre as Ruas da Gamboa, Pedro Ernesto, Sacadura Cabral e o Morro da Saúde; a Rua Comendador Leonardo e a Rua Cardoso Marinho*" (Projeto Sagas, 1986, p. 28). Apesar disso, o Regulamento de Zoneamento determinava que um tipo de estabelecimento próximo aos cortiços - hospedaria ou residência com cômodos -, receberia tratamento de uso e atividade tolerada na Zona Portuária, tanto quanto outros usos residenciais.¹⁸ De fato, a análise empreendida pela equipe técnica do órgão de proteção consigna a preocupação com a ameaça ao uso residencial na Zona Portuária:

Grande parte da área está, hoje, ameaçada por Projetos de Alinhamento (PA) onde estão previstos alargamentos de ruas, com a demolição de quarteirões inteiros, o que certamente promoveria o rompimento das relações espaciais e sociais na área e a destruição de um dos últimos conjuntos de edificações representativas da arquitetura popular do século XIX" (Projeto Sagas, 1986, p. 28).

As movimentações realizadas pelo órgão de preservação junto aos grupos de moradores e outros grupos de interesse pela manutenção das características de ocupação e uso da área constituem resposta às legislações urbanísticas que formavam a base

Centro, localizados nas I e II Regiões Administrativas (Centro e Portuária), posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.351, de 14 de janeiro de 1988 que regulamenta a Lei nº 971, de 04 de maio de 1987, que instituiu a Área de Proteção Ambiental (APA) em parte dos Bairros da Saúde, Santo Cristo, Gamboa e Centro. Apesar das diferenças encontradas entre as legislações, que informam a transformação dos padrões aplicados à área, deve-se considerar a existência, desde a década de 1970, de estratégias de proteção do espaço e de seus usos tradicionais. Não obstante isso, as normas vieram constantemente sendo modificadas para tornar heterogênea a constituição local, sendo dividida e subdividida em áreas, subáreas e setores com padrões diferenciados de edificações, usos adequados e serviços passíveis de serem instalados.

¹⁷ Decreto que aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro.

¹⁸ Vimos no primeiro relatório e na primeira parte deste trabalho que as fronteiras entre essas formas de moradia são tênues, por vezes, tratam-se apenas de terminologias diferentes para a mesma modalidade de moradia.

jurídica necessária aos Programas e Planos que previam mudanças nas formas de estruturação da região portuária, voltadas principalmente para a afirmação de um Centro de Negócios.

De fato, a análise dos documentos indica que há uma relação entre o número de cortiços encontrados pela pesquisa no presente (54 cortiços apenas na região portuária) e a política de proteção ora analisada. Ou seja, o uso dos imóveis como moradia e a estratégia global de demarcar áreas a serem protegidas estão relacionados pela resistência aos projetos de transformação das funções, usos e formas de ocupação dessa área central periférica para que não se tornasse um novo centro comercial.

As discussões em torno dos processos de patrimonialização possuem implicações concretas sobre as disputas por territórios protagonizadas por diversos grupos sociais e populações tradicionais. Isso porque tais políticas, embora reflexamente possam se traduzir em mecanismo de proteção da territorialidade, como verificado no caso dos cortiços da região portuária, podem ameaçar a afirmação destes grupos no presente, caso seja privilegiada a proteção do bem material sob uma lógica de proteção do passado.¹⁹

A definição destes bens a serem protegidos é feita de forma a considerar principalmente os sujeitos autorizados e discursos especiais que categorizam e classificam os bens da cidade. No caso do Rio de Janeiro, isso significa que apenas 3 (três) do total imóveis considerados como cortiços pela equipe desta pesquisa (54), foram assim reconhecidos pelo órgão especializado no momento do levantamento promovido (1984 - 1986).²⁰ Contudo, a preservação da área para além da afetação de

¹⁹ Nesta perspectiva, uma experiência relevante de disputa pelo presente, pode ser verificada no debate que se constituiu uma das principais lutas do movimento quilombola durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1987, posto que um dos projetos em disputa pretendia lhes reservar apenas a proteção conferida pelos artigos 216 e 215 da CRFB/1988. Diferentemente das Constituições anteriores, a Constituição de 1988 não partiu de uma visão monumentalista sobre o patrimônio histórico-cultural, traduzindo parte do acúmulo de políticas locais de proteção. No entanto, no caso daqueles grupos, os setores antagonistas da política étnica, cultural e territorial quilombola procurou reservar-lhe o sentido monumental, ao apontar como suficiente proteção aquela conferida pelo artigo 216, § 5º, que determina que ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. Este processo de disputa dinâmica pelo presente pode ser verificado no caso dos cortiços, por grupos sociais que afirmam cotidianamente suas estratégias de morar, trabalhar e viver no centro.

²⁰ O total mapeado são de 5 (cinco) cortiços reconhecidos e tombados como pertencentes a esta categoria, entretanto, um está localizado fora do escopo da pesquisa e, à Rua Senador Pompeu, n. 34, atualmente não funciona mais um cortiço, posto que partimos da compreensão desenvolvida pela pesquisa.

bens específicos conferiu considerável abrangência à política, permitindo a reprodução socioeconômica e cultural dos cortiços na região portuária.²¹

2.3 Marcos legais da APAC SAGAS

A Lei nº 971, de 04 de maio de 1987, instituiu a Área de Proteção Ambiental (APA) composta pelos seguintes logradouros:²²

Área limitada pela Praça Cristiano Ottoni (incluída), Rua Senador Pompeu (incluída até a Rua da América); daí pelo leito da Rede Ferroviária Federal S.A. até encontrar o final da Rua Pedro Alves; Rua Pedro Alves (incluída), Praça Marechal Hermes (incluída), Rua Cordeiro da Graça (incluída), Av. Cidade Lima (excluída), Rua Santo Cristo (incluída) Rua da Gamboa (incluída o lado ímpar) até encontrar a Rua da União; daí por um reta atravessando o leito da Rede Ferroviária Federal S.A. até encontrar o entroncamento da Rua Barão da Gamboa com a continuação da Rua Gamboa; daí pelo leito da Rede Ferroviária Federal S.A. até encontrar a Rua Rivadávia Correia (incluída); Av. Rodrigues Alves (incluída o lado ímpar), Rua Silvino Montenegro (incluída), Av. Venezuela (incluída), Rua Antonio Lage (incluída); Praça Coronel Assunção (incluída), Rua Sacadura Cabral (incluída), Rua Barão de Tefé (incluída), Rua Coelho e Castro (incluído o lado par), Rua Edgard Gordinho (incluído o lado ímpar), Av. Venezuela (incluído o lado ímpar), Rua Sacadura Cabral (incluída), Travessa do Liceu (incluída), Rua do Acre (incluído o lado par), Rua Alcântara Machado (incluída), Av. Marechal Floriano (incluída), Av. Rio Branco (excluída), Av. Presidente Vargas (excluída), Rua Uruguaiana (incluída), Rua Teófilo Ottoni (incluído o lado par), Rua da Conceição (incluída), Av. Marechal Floriano (incluída, até a Praça Cristiano Ottoni). (RIO DE JANEIRO, 1987)

De acordo com a referida legislação, estas áreas restavam afetadas por restrições específicas em relação ao uso do solo urbano, quais sejam, as licenças para obras e edificações, assim como para remembramentos e desmembramentos de lotes ou terrenos estavam condicionadas à aprovação dos órgãos da Administração responsáveis pela fiscalização e emissão das respectivas licenças, naquele momento constituindo atribuição do Departamento Geral de Cultura, da Secretaria Municipal de Cultura. Desta forma, a área, dividida em subáreas de preservação, tornou-se alvo de critérios específicos de preservação ambiental. A lei indica também que o Poder Executivo Municipal deveria fazer a revisão de todo o zoneamento dos logradouros que integram a Área de Preservação Ambiental, a fim de adequar usos, atividades, tipos e condições das edificações atuais às características das subáreas que a compõem.

²¹ As discussões especializadas acerca da temática do patrimônio indicam marcos legislativos e de ações dos órgãos de proteção no que se refere ao alcance noção de patrimônio e aos bens selecionados ou, posteriormente, ambiências que se pretendiam preservar, sendo, portanto, um tópico sobre o qual pode se dar significativa disputa na configuração da cidade.

²² Constam como autores da referida legislação: Antônio Pereira da Silva, Ludmila Mayrink, Sérgio Cabral, Hélio Fernandes Filho, Benedita da Silva e Maurício Azevedo.

A Lei informa ainda a preocupação do período em garantir que a área correspondesse aos anseios da população local, determinando que ficasse suspensa a concessão de alvará de licença para localização de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços cujas atividades não atendessem diretamente às necessidades dos moradores da APA. Com efeito, isso se deve também a noção de preservação adotada, resultante da associação entre a preservação ambiental e a proteção a um determinado modo de vida dos grupos locais. O Relatório (1986) produzido pela equipe do órgão de proteção no momento de levantamento dos imóveis a serem protegidos, com indicação do tipo de proteção a ser estabelecida (tombamento ou preservação), informa que a preservação ambiental já existente na área não se mostrou suficiente à proteção dos usos habitacionais na região.

Havia ainda a previsão de um Escritório Técnico destinado a auxiliar e orientar os moradores na preservação e reconstituição dos imóveis da Área de Preservação Ambiental, bem como para elaborar projetos e programas de recuperação dos espaços públicos que a compõem. Entretanto, o mesmo possuía grandes dificuldades de manutenção, uma vez que o custo de recuperação dos imóveis era elevado e o aporte de recursos para dar seguimento à proposta precário.

Por sua vez, a Portaria nº 02, de 14 de março de 1986, especifica o número máximo de pavimentos por setor e área, indicando em seu artigo 6º que *"nas reformas e adaptações a novos usos, levar-se-á em conta o interesse principal da preservação da feição tradicional do ambiente, devendo-se evitar sobretudo as intervenções que venham descaracterizar as aberturas e outros elementos arquitetônicos da fachada"*.²³ As normas contidas na Portaria não limitavam a imposição de outras mais protetivas, mas, por outro lado, impediam que fossem flexibilizadas.

Dando seguimento à análise das legislações que definiram diferentes marcos para a área estudada, levando em consideração neste primeiro momento a estratégia de proteção, cumpre mencionar que o Decreto nº 7.351, de 14 de janeiro de 1988, sugere que a Área de Proteção Ambiental delimitada na Lei 971, de 1987, está subdividida nas seguintes zonas: Área Central 1 (AC-1), Área Central 2 (AC-2), Zona Residencial 3 (ZR-3) e Zona Residencial 5 (ZR-5). Além disso, foram criados os Centros de Bairro 1

²³ As áreas de entorno sujeitas a restrições específicas foram mapeadas e especificadas, no Processo nº 13/83 - SPHAN-RJ.

(CB-1), que se dividem em Centros de Bairro 1A (CB-1A) e Centros de Bairro 1B (CB-1B). O Decreto informa que o uso residencial, os usos comerciais, de serviços e industriais serão adequados conforme a zona onde se localizem. O uso residencial e industrial serão adequados em toda a área, excetuando-se do segundo a Zona Residencial 3 (ZR-3) e a Área Central 2 (AC-2), uma vez que o uso industrial é adequado apenas em situações em que o processo produtivo seja complementar às atividades da Área Central 2 (AC-2) e com elas se compatibilize pelo seu pequeno porte, independente do uso de métodos especiais de controle de poluição.

A proposta de manutenção das feições tradicionais e de projetos de pequeno porte pode ser percebida através das construções e comércios que até os dias atuais se diferenciam da região central mais próxima à Avenida Rio Branco, na qual, desde o início do século XX, foram projetadas inúmeras edificações de grande porte, no intuito de fazer da área um centro de negócios. Assim, evitava-se que a mesma lógica afetasse a região portuária e sua constituição de prédios com poucos pavimentos, antigos armazéns, trapiches, sobrados e vilas. De fato, foram reforçados na legislação inclusive mínimo e máximo dos lotes, considerando desmembramentos e remembramentos, da seguinte forma:

Os remembramentos de lotes serão permitidos em toda a área, obedecidas as seguintes condições: I - na Zona Residencial 3 (ZR-3) os lotes resultantes serão destinados exclusivamente ao uso residencial; II - nos Centros de Bairro 1A (CB-1A), os lotes resultantes deverão ter área máxima de 360,00m² (trezentos e sessenta metros quadrados) e testada máxima de 12,00m (doze metros); III - na Área Central 1 (AC-1), na Área Central 2 (AC-2) e nos Centros de Bairro 1B (CB-1B), os lotes resultantes deverão ter área máxima de 600,00m² (seiscentos metros quadrados) e testada máxima de 15,00m (quinze metros). Art. 9º Os desmembramentos de lotes serão permitidos em toda a área, obedecidas as seguintes condições: I - na Zona Residencial 3 (ZR-3), na Área Central 1 (AC-1), na Área Central 2 (AC-2) e nos Centros de Bairro 1A e 1B (CB-1A e CB-1B), os lotes resultantes deverão ter área mínima de 225,00m² (duzentos e vinte e cinco metros quadrados) e testada mínima de 9,00m (nove metros); II - na Zona Residencial 5 (ZR-5), os lotes resultantes deverão ter área mínima de 600,00m² (seiscentos metros quadrados) e testada mínima de 15,00m (quinze metros). (RIO DE JANEIRO, 1988)

Nos logradouros constantes do Decreto em análise, as edificações deveriam obedecer ao alinhamento existente, ficando automaticamente revogados os projetos de alinhamento (PA) nos trechos que lhes são correspondentes. Note-se que na legislação há uma tabela com o mapeamento de todos os usos do solo realizados na área. Primeiro, identifica-se se é comercial, residencial ou serviços. Então, faz-se um mapeamento pormenorizado dos usos, quais tipos de comércio, serviços e residências foram

identificados na área, sugerindo um amplo levantamento anterior à elaboração da referida norma.

Posteriormente, o Decreto nº 19.014, de 5 de outubro de 2000, incluiu na Relação dos Imóveis Preservados, por subáreas de Proteção Ambiental, que constam do Decreto n.º 7.351, de 14 de janeiro de 1988, na Subárea A - Morro da Saúde, mais três prédios da Avenida Rodrigues Alves, indicando uma continuidade na referida política.

No ano de 2011, mais um imóvel foi incluído na lista de bens preservados, por meio do Decreto nº 34.129, de 14 de julho de 2011. Em seguida, foi adicionado o outro imóvel localizado à Rua Senador Pompeu, por meio do Decreto 35.653, de 22 de maio de 2012, o que indica que o órgão de proteção continua respondendo a uma demanda por preservação destes imóveis mesmo em um contexto de tensão pela transformação da área que, desde o ano de 2009, é objeto de intervenções de larga escala ligadas ao Projeto de Revitalização do Porto, conforme analisamos adiante.

Nesta perspectiva, entre os anos de 2012 e 2013 foram instaurados procedimentos administrativos, tendo como produto o Decreto nº 38.175, de 11 de dezembro de 2013, para fins de inclusão dos seguintes imóveis no âmbito dos bens preservados:²⁴ na Subárea A – Morro da Conceição, item 36 – Teófilo Otoni, os imóveis situados à Rua Teófilo Otoni, 106, 106-A e 120; II - na Subárea A – Morro da Conceição, item 1 – Rua do Acre, os imóveis situados à Rua do Acre, 94 e 96; III - na Subárea A – Barão de São Félix 2, item 1 – Rua Alexandre Mackenzie (parte), os imóveis situados à Rua Alexandre Mackenzie, 123 e 125; e Parágrafo único. Fica incluído na Subárea A – Morro da Conceição o item 38 – Rua Visconde de Inhaúma, e neste item os imóveis situados à Rua Visconde de Inhaúma, 113 e 115.

Importa considerar que para construção do Banco Central do Brasil em uma área inserida no perímetro de abrangência da Área de Especial Interesse Urbanístico do Porto do Rio, foi editada a Lei Complementar nº 123, de 04 de julho de 2012, no sentido de que tal construção correspondesse aos parâmetros urbanísticos condizentes com a área. Nesta oportunidade, foram aplicadas algumas das determinações estabelecidas na década de 1980 para uma nova construção, todavia, ao mesmo tempo, vê-se a transformação dos parâmetros urbanísticos exigidos a partir de sua conjugação com a

²⁴ Trata-se dos processos administrativos nºs 01/003.898/2012, 01/004.593/2012, 01/004.594/2012, 01/004.595/2012, 01/004592/2012, 01/001342/2013, 01/002.296/2013, 01/002.295/2013

Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009, que institui a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto. Tal medida confirma a tensão entre dois modelos em disputa, que estava presente desde o momento de formação da primeira legislação de proteção, que foi gestada como uma resistência a um projeto de mudança no Alinhamento das ruas do Porto. Desta forma, importa mencionar que o projeto de reestruturação urbana da área portuária, a partir da transformação de seus usos, funções e padrões urbanísticos constitui um projeto de longa duração de cidade. Sendo assim, cumpre mencionar algumas das exigências impostas:

Art. 2º Constituem diretrizes a serem adotadas para a ocupação da área que trata o art. 1º: I - contribuir para a valorização do patrimônio cultural tombado e preservado do entorno; II – considerar o valor turístico e cultural da Área de Proteção do Ambiente Cultural dos Bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo – APAC de SAGAS; III – contribuir e estimular as melhorias urbanísticas e a ocupação dos vazios urbanos existentes no seu entorno; IV – estar de acordo com os objetivos e diretrizes estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009; V – adotar o conceito de “Telhados Verdes”, para o pavimento de cobertura, podendo ter acesso público, guardadas as medidas de segurança. Art. 3º O gabarito máximo das edificações na área definida no art. 1º desta Lei Complementar será trinta metros e sete pavimentos de qualquer natureza, mantidas as demais condições de uso e ocupação do solo definidas na Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009. 2 Parágrafo único. A altura máxima das edificações inclui todos os elementos construtivos da edificação situados acima do meio fio do logradouro e será medida do ponto médio da testada do lote, exceto os compartimentos exclusivamente destinados aos elementos técnicos, localizados no telhado, que deverão seguir as orientações dos órgãos responsáveis pelo patrimônio cultural. (...)

§ 3º Independente do pagamento da contrapartida prevista neste artigo, o Município do Rio de Janeiro poderá exigir o cumprimento de outras intervenções ou medidas 3 mitigadoras do impacto causado à proteção do patrimônio cultural no entorno e de sua ambiência.

Art. 5º. Deverão ser garantidas as condições de proteção do patrimônio ambiental e cultural existente no entorno, condicionada à prévia aprovação dos respectivos órgãos responsáveis pelo patrimônio cultural. (RIO DE JANEIRO, 2012)

O processo de patrimonialização dos edifícios na região central não pode ser percebido apenas pelas ações relacionadas ao Projeto Sagas (1984-1986), que tinham como objetivo a preservação de um modo de vida na região portuária, e não apenas a preservação de bens por seu valor unitário e simbólico. Esta última proposta pode ser encontrada no Projeto Corredor Cultural (1978), primeira ação expressiva de proteção que correspondeu a uma demanda de revitalização no Centro e de seu patrimônio histórico.

Importa considerar que, com o alargamento da noção de patrimônio, este deixa de representar apenas a proteção de um bem material por suas características arquitetônicas e/ou históricas, para englobar uma política de preservação das áreas de entorno de bens tombados, bem como de ambientes culturais. Deste modo, passa a envolver territórios que apresentam padrões diferenciados de uso e ocupação do solo. Essa parece ser a preocupação predominante na segunda mais expressiva ação de proteção na região central, com o Projeto Sagas (1984-1986), em grande medida devido à apropriação da ferramenta pela população local em defesa dos seus usos e formas de ocupação. Embora mais abrangente como política de proteção, a partir da consulta aos documentos dos técnicos (fichas cadastrais dos imóveis preenchidas à época), verificamos que estes trataram os cortiços a partir de uma lógica restrita, levando em consideração seu valor arquitetônico, continuidade histórica (representação de uma época) e origem comum.

Não obstante as políticas de proteção do patrimônio histórico-cultural permearem a narrativa acerca dos cortiços na região portuária, posto que possuem implicações diretas sobre suas condições de reprodução, importa considerar que elas não estão dissociadas das regras de zoneamento, uso e ocupação do solo, parcelamento, entre outras que definem as formas de apropriação dos espaços da cidade pelos seus habitantes. Ao contrário, uma poderá implicar sobre as condições de manutenção e permanência da outra.

2.4 Imóveis Tombados e Preservados

Os tombamentos de alguns dos cortiços localizados na região portuária foram realizados no âmbito do Projeto mencionado no tópico anterior pelos órgãos de proteção existentes à época, atualmente, atribuições concentradas no Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), em âmbito municipal.²⁵ Como vimos, apesar da possibilidade de afirmação do uso habitacional, a política de proteção desenvolvida pela Administração municipal reúne, para fins de tombamento como "*cortiços*", apenas aqueles inscritos no

²⁵ A competência para criação de normas de proteção do patrimônio histórico-cultural é comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como a proteção de obras de valor histórico, artístico e cultural e dos monumentos, paisagens notáveis, sítios arqueológicos. Neste caso, como exceção ao protagonismo da municipalidade na criação das normas de direito urbanístico, a competência do Município é suplementar, com fundamento no artigo 30, IX, CRFB/1988. SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6ª Ed. São Paulo: Ed Malheiros, 2010, p. 64.

período de formação da cidade, selecionados segundo pontos de partida ou continuidades históricas dos antigos cortiços, que marcaram o adensamento populacional na cidade do Rio de Janeiro principalmente durante o século XIX e primeira metade do século XX.

Não obstante tenham sido percebidos outros cortiços em funcionamento na região portuária, conforme indica o Relatório Projeto Sagas (1986), foram indicados ao tombamento apenas aqueles que reuniam determinados critérios definidos pelo grupo de técnicos do órgão de proteção. Estão tombados imóveis localizados na área do Projeto SAGAS - bens que são reconhecidos pelos seus valores cultural e arquitetônico, localizados nos bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro, pertencentes à região portuária, de acordo com a previsão do Decreto nº 6.057, de 23 de agosto de 1986, que tornou definitivo o tombamento recomendado à época pelo Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural, nos termos da Lei nº 166, de 27 de maio de 1980.

IMÓVEIS RECONHECIDOS E TOMBADOS COMO CORTIÇOS NA REGIÃO PORTUÁRIA					
Nome	Endereço	Uso	Data de Tombamento	Esfera de Tombamento	Dispositivo
1.	Rua Senador Pompeu, nº 34, Centro - I RA	Residencial (cortiço) e comercial	23/08/1986	Municipal	Decreto 6.057, de 23 de agosto de 1986
2.	Rua Senador Pompeu, nº 43, Centro - I RA	Residencial	23/08/1986	Municipal	Decreto 6.057, de 23 de agosto de 1986
3.	Rua Senador	Residencial	23/08/1986	Municipal	Decreto 6.057, de

	Pompeu, nº 51, Centro - IRA				23 de agosto de 1986
4.	Rua Costa Ferreira, nº. 70, Centro - IRA	Residencial	23/08/1986	Municipal	Decreto 6.057, de 23 de agosto de 1986

Os cortiços assim reconhecidos e tombados na região portuária do Rio de Janeiro encontram-se elencados na tabela acima. A caracterização dos imóveis pelo órgão de proteção considerou as características arquitetônicas, a existência de equipamentos compartilhados, de um pátio interno em forma de "L" ou "U", a existência de mais de um pavimento com cômodos individualizados e alguns equipamentos individuais. Isto é, o pagamento de aluguel não foi considerado pelo órgão como fator relevante para caracterização dessa modalidade de moradia. Assim, os referidos cortiços definidos unicamente como "*habitações coletivas*".²⁶

Importa observar que o Decreto 6.054, de 23 de agosto de 1986, reúne outros imóveis, reconhecidos como bens culturais, sendo possível considerar que alguns deles, ainda que não mencionem a existência de cortiço, podem aumentar o número de imóveis protegidos nos quais funcionam cortiços. Trata-se de imóveis que têm seus usos definidos como "sobrados" e "vilas", bem como outros que tenham sido definidos como residenciais ou mistos (residencial/comercial). Isso porque, em entrevista realizada com agentes da Prefeitura responsáveis por mapeamentos de imóveis no Centro, para múltiplas finalidades, esses informam que a percepção sobre o que seja um cortiço pode variar de um técnico para outro. Alguns deles consideram somente os imóveis que apresentem certas características físicas que os diferenciam de sobrados e vilas, enquanto outros sequer consideram possível a existência dos mesmos no presente,

²⁶ Atualmente, o imóvel tombado como "*cortiço*" na Rua Senador Pompeu, nº. 34 não se encontra disponível para o aluguel de quartos, pois seus moradores foram contemplados no âmbito do Programa Novas Alternativas. Ver parte 3.2 do relatório.

sendo tratados como "*ocupações*" ou "*habitações multifamiliares*"; assim, podem diluir-se em diferentes levantamentos e censos.

Além do tombamento, o Município do Rio de Janeiro possui desde o ano de 1988 outro instrumento legal de preservação do patrimônio cultural. O Decreto Municipal Nº 7.351 de 14 de janeiro de 1988, institui as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), posteriormente transformadas em Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APACs) no Plano Diretor de 1992, ficando aquelas destinadas à proteção de ambientes naturais. Às APACs, são fixadas restrições e procedimentos específicos para fins de uso e ocupação das edificações, bem como possíveis alterações, sendo estas objeto de fiscalização pela Prefeitura que precisa fornecer licença mesmo para mínimas alterações.²⁷

As Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APACs) são unidades de proteção do ambiente construído. Criadas a partir da Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992 (LC 16/1992), que instituiu o Plano Diretor Decenal da Cidade, estabelecem critérios de proteção do patrimônio cultural.²⁸ Estas áreas afetam prédios e monumentos, mas também buscam a preservação de conjuntos urbanos representativos.²⁹ Para o estabelecimento de uma APAC, o valor individual de cada imóvel não se faz determinante, embora vejamos que ela pode começar a se constituir como "*área*" a partir da preservação de imóveis, em processo contínuo.

²⁷ A modalidade de proteção APAC não se confunde com o instituto do tombamento (Decreto-Lei nº 25, de 1937).

²⁸ Posteriormente revogado pela Lei Complementar nº 111 de 01 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências

²⁹ Ver: MUNICÍPIO RIO DE JANEIRO. Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica do Rio de Janeiro (PMMA-Rio). Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5362208/4140310/PMMARJCOMPLETObaixa.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2017.

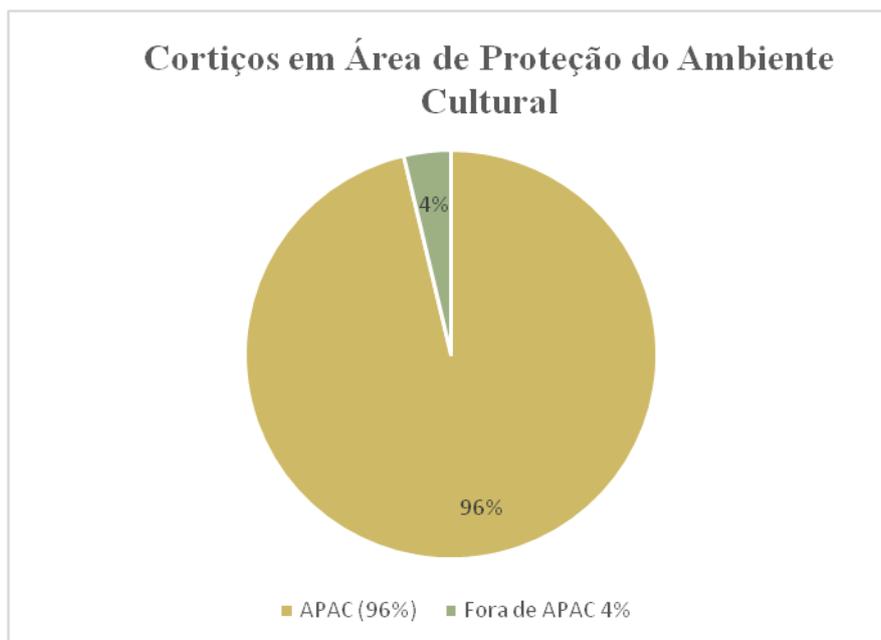


Figura 2 - Gráfico "Cortiços em Área de Proteção do Ambiente Cultural"/ Fonte: Acervo da Pesquisa.

Importa destacar que, de acordo com o Decreto 7.351 de 14 de janeiro de 1988, dos cortiços encontrados na Área de Preservação do Ambiente Cultural, 6% correspondem a imóveis tombados, 39% preservados, 32% tutelados. Registre-se que não estão incluídos na base de dados utilizada, o mapa da APAC Sagas, cerca de 19% dos endereços de imóveis nos quais funcionam cortiços. Além disso, em 4% dos imóveis não incide qualquer tipo de proteção.³⁰

³⁰ Base de dados: Mapa da APAC SAGAS. Disponível em http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4354515/4166546/Mapa_APAC_Sagas_1_A0_rev02.pdf e http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4354515/4166547/Mapa_APAC_Sagas_2_A0_rev02.pdf. Acesso em 05 de jan. de 2018.

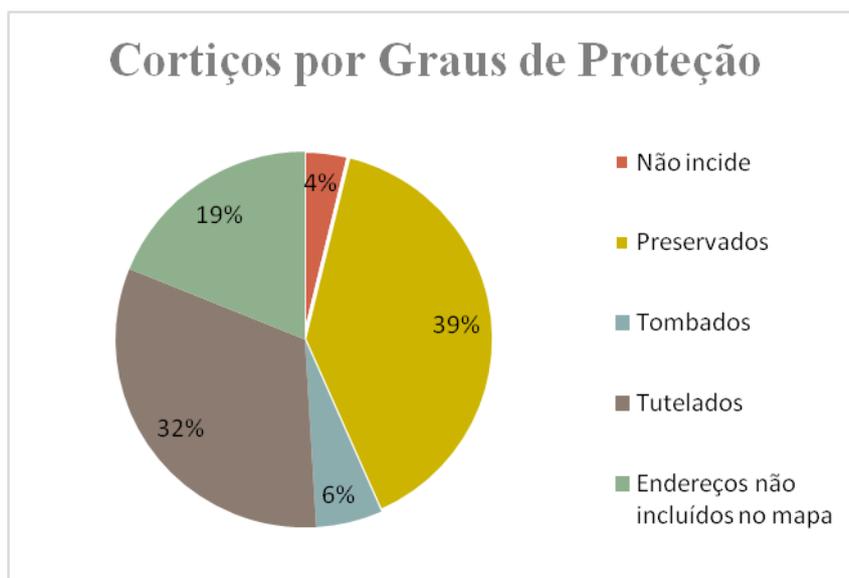


Figura 3 - Gráfico "Cortiços por Graus de Proteção". Fonte: Acervo da Pesquisa.

O tombamento de um imóvel não implica em desapropriação, isto é, a propriedade do bem continua a pertencer ao seu proprietário, que será responsável também pela sua conservação, exceto em determinadas situações específicas em que o Poder Público divide esta responsabilidade com aquele, como a experiência do escritório técnico inicialmente prevista para a APAC SAGAS. Deste modo, uma vez tombado, o imóvel não poderá ser demolido e qualquer obra de manutenção, restauração ou reforma, bem como a alteração de uso ou atividade, estarão sujeitas à análise e à aprovação do órgão de proteção.

A preservação, por sua vez, significa que um bem pertence a um conjunto arquitetônico cujas características representem a identidade cultural de um bairro, localidade ou entorno de um bem tombado, e o objetivo é preservar a ambiência urbana. Neste caso, são mantidos fachadas, telhados e volumetria, ao passo que são permitidas modificações internas, desde que se integrem aos elementos arquitetônicos preservados. Os bens tutelados, por sua vez, são aqueles situados no entorno dos bens tombados ou preservados, sendo passíveis de renovação, substituição ou modificação com anuência do órgão responsável, desde que não descaracterize o conjunto urbano envolvente.³¹

³¹ Há previsão de isenção do IPTU para estes imóveis, bem como para os tombados, caso estes estejam em bom estado de conservação. Isto pode ser eventualmente mobilizado em caso de os imóveis preservados e mapeados como cortiços possuírem elevadas dívidas.

Paradoxalmente às inúmeras restrições que são impostas para alteração dos imóveis mencionados e, portanto, à melhoria de suas condições de habitabilidade, bem como ao problema das apreensões que os inscrevem no passado, verificamos que a proteção conferida ao conjunto de imóveis envolvidos pela APAC e pelas modalidades de proteção, possui relação direta com a permanência dos cortiços mapeados na região portuária, e, portanto, também a ausência de conflitos envolvendo estes imóveis no âmbito do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública. Isto se deve a maior proteção conferida a esses imóveis no que se refere ao risco de demolição ou alteração de seus usos e características, mantendo-os, portanto, igualmente protegidos da dinâmica especulativa e das reestruturações, reformas, reconstruções e revitalizações que geram o deslocamento das populações de seus locais de moradia no Centro.

Nesta perspectiva, na região portuária da cidade a referida política de patrimonialização funcionou de modo a garantir a manutenção dos imóveis e também, como vimos, o conjunto de debates que precedeu a edição das normas de proteção indicam que a política tinha também a finalidade de manutenção dos usos, formas de ocupação e modos de vida locais. Assim, foi criada verdadeira fronteira ao projeto de expansão da mercantilização do espaço da região portuária. Veremos que, atualmente, a política de patrimonialização sofreu alterações promovidas pela Prefeitura, para que essa fronteira fosse contida e o conjunto de edificações da região portuária se tornasse passível de intervenção no âmbito da Operação Urbana Consorciada do Porto.

De acordo com o monitoramento anual da implementação do Plano Diretor de 2015/2016 (previsto no artigo 302 - inciso III), os imóveis que são objeto desta ação, promovida por órgãos responsáveis pela política de preservação do patrimônio histórico-cultural, possuem dificuldades específicas quanto à complexa situação fundiária, além de problemas jurídicos.³² Noutro sentido, também são apontadas dificuldades, como falta de uso, subutilização ou uso incompatível; alto custo para manutenção dos imóveis; falta de interesse e motivação sobre a importância do patrimônio cultural; ocorrência de sinistros; e falta de mão-de-obra especializada. A avaliação se estende ao que denominam “*ambiente urbano*”, apontando as seguintes dificuldades: instalação desordenada dos serviços públicos; conflitos no limite das

³² Ver Documento de Avaliação do Plano Diretor de 2015, produzido a partir dos Relatórios do Comitê Técnico do Plano Diretor (CTPD). Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5333332/4151408/43CoordCTPDArticulacaoPDPE112015.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2017.

APACs e seu entorno; má conservação do espaço urbano; e descaracterização dos imóveis por falta de segurança pública (por exemplo, construção de muros e colocação de grades).

Neste sentido, foram propostas uma série de medidas, conforme o quadro abaixo:

Problemas	Encaminhamentos
Quanto às dificuldades específicas dos imóveis preservados	
Complexa situação fundiária e problemas jurídicos dos imóveis.	Criação do Cadastro Único de Imóveis + pesquisa situação fundiária e jurídica dos imóveis para alimentar este cadastro.
Falta de uso, subutilização ou uso incompatível.	Compatibilização com legislação de uso do solo + Incentivos à reconversão + Utilização compulsória.
Alto custo de manutenção dos imóveis.	Instrumentos de incentivo.
Falta de interesse e motivação sobre a importância do patrimônio cultural.	Apoio e valorização da cultura do patrimônio cultural da Cidade.
Ocorrência de sinistros.	Rigor na regulamentação de taxaço e reconstrução.
Falta de mão-de-obra especializada.	Implementar escolas e oficinas de restauro.

Figura 4- Documento de Acompanhamento do Plano Diretor 2015.

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo.

São mencionadas ainda outras questões no que tange a estes imóveis:

Problemas	Encaminhamentos
Quanto ao ambiente urbano	
Instalação desordenada dos serviços públicos.	Regulamentação para a instalação de serviços públicos compatível com a ambiência preservada.
Conflitos no limite das APACs e seu entorno.	Entrosamento entre APAC e PEU.
Má conservação do espaço urbano.	Melhorias e manutenção do espaço urbano.
Descaracterização dos imóveis por falta de segurança pública (exemplo: construção de muros e colocação de grades).	Sistemas e/ou medidas de segurança compatíveis com as características dos imóveis e intensificação da fiscalização.

Figura 5 - Documento de Acompanhamento do Plano Diretor 2015.

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo.

Nenhum dos encaminhamentos propostos pela Prefeitura leva em consideração a existência dos cortiços nos imóveis identificados, que servem de moradia para os grupos encontrados na etapa anterior da pesquisa. De fato, quando se fala em garantir o

uso efetivo e adequado dos imóveis não é considerado o uso para fins de moradia atualmente existente, na medida em que parte deles funcionam como cortiços, ou seja, como efetiva alternativa de moradia nas regiões centrais da cidade.

Conforme se depreende da análise dos documentos, o tombamento é explicado como parte da preocupação do poder público com a proteção do patrimônio histórico-cultural. Verifica-se uma sobreposição da questão da patrimonialização dos bens, na chave histórico-cultural, ao direito à moradia dos grupos que ali vivem. O desafio que está colocado, portanto, é perceber o problema dos cortiços como questão habitacional, atrelando o valor simbólico do bem aos usos sociais da população implicada.

No início deste tópico, os processos de patrimonialização foram relacionados com a proteção da moradia na região portuária do Rio de Janeiro. Além das origens da política analisada, que apontam para a proteção dos usos habitacionais como justificativa para mobilização comunitária entre as décadas de 1970 e 1980, confirma a análise, a recente mudança dos procedimentos de tombamento na região portuária. A atualmente denominada Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação (SMUIH), através da Resolução nº 28, de 28 de julho de 2017, redefiniu os procedimentos para tombamento de imóveis na Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária (AEIU). As áreas que poderão ser objeto de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), chamadas pela Prefeitura de "áreas cepacáveis", não poderão ter seus imóveis tombados. Essas áreas estão definidas na Lei Complementar Municipal nº 101/2009.

Além de não ser possível realizar novos tombamentos nessas áreas, só serão considerados e mantidos os tombamentos realizados até novembro de 2009, ou seja, até a data anterior à Lei que instituiu a Operação Urbana Consorciada (OUC), responsável pela reestruturação fundiária naquela região, bem como com implicações socioeconômicas e culturais para os grupos sociais locais. Novos procedimentos de tombamento na região portuária, nas áreas definidas pela LC nº 101/2009, serão avaliados em primeiro lugar pelo Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha - FIIPM, administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP). A CDURP foi criada pela Lei 102/2009, responsável pela gestão da Operação Urbana Consorciada, da

Área de Especial Interesse Urbanístico do Porto (AEIU) e dos ativos patrimoniais transferidos pelo Município e os serviços públicos nessa área, entre outras atribuições.

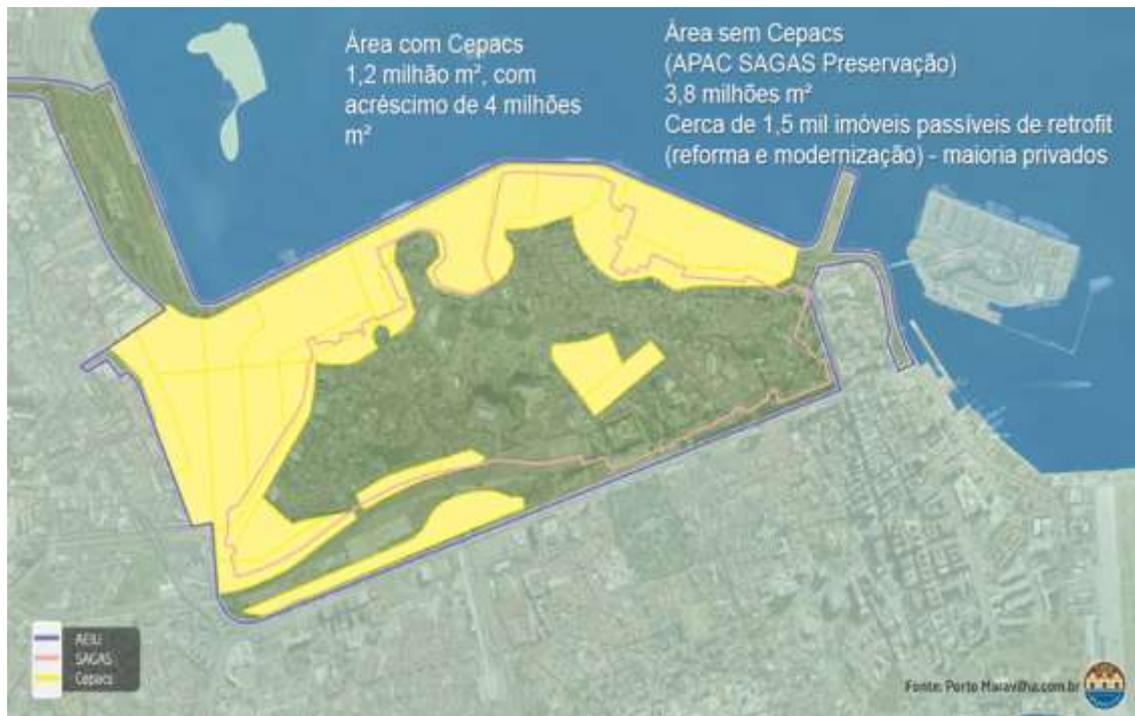


Figura 6 - Mapa "Áreas com e sem Cepacs". Fonte: CDURP.

Na tentativa de legitimar-se por meio de eventuais participações, a Resolução que define esse procedimento especial para tombamentos no núcleo definido como AEIU indica que participaram do processo de aprovação da LC 101/2009, que criou a Operação Urbana Consorciada, todos os órgãos de tutela do patrimônio histórico-cultural. Além da sociedade civil interessada na questão, sendo certo que uma série de estudos recentes apontam que no caso da última prevaleceu a negação de suas demandas.³³

Apenas em caso de anuência da Caixa Econômica Federal e da Cdurp, a demanda passará à análise da Subsecretaria de Urbanismo e do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade, outrora ator central, junto aos demais órgãos de proteção do patrimônio histórico-cultural nas esferas estadual e federal, respectivamente, INEPAC (Instituto Estadual do Patrimônio Cultural) e IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), no que tange aos procedimentos de tombamento e instituição de outras ferramentas de proteção. A região portuária possui um número expressivo de

³³ Entre eles, CARVALHO, Ana Paula Soares; SANTOS JUNIOR, Orlando; WERNECK, Mariana. "Leitura Crítica da Pré-Proposta de Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha", 2015.

áreas sobre as quais, como vimos, incidem mecanismos de proteção histórico-cultural, que poderiam ser ampliadas. No entanto, tal possibilidade fica limitada a partir deste novo marco normativo.

Não obstante o quadro acima indique que a área correspondente à APAC SAGAS não será objeto de intervenção, haja visto que busca estabelecer o marco temporal da publicação da LC 101/2009, importa considerar que a transformação de uma série de critérios edilícios, como gabaritos, volumetria e densidade dos imóveis, bem como mudança nos usos e tipos de ocupação, podem lhe alterar as condições de permanência concreta. Ademais, ainda que não seja considerada como uma "área cepacável", chama a atenção a possibilidade de revisão dos tombamentos realizados a partir de novembro de 2009. Essa medida pode implicar na revisão de uma série de tombamentos que foram realizados no período 2009 - 2018, bem como impedir a instauração de novos procedimentos para ampliar o conjunto preservado, pelo órgão de proteção.³⁴

Vale mencionar ainda que a legislação de proteção elenca um rol meramente exemplificativo. A cada período e diante de novos cenários de ameaça aos usos habitacionais e à manutenção das ambiências e modos de vida da população local, poderiam ser incluídos de forma dinâmica outros imóveis por meio de novos estudos realizados pelo órgão de proteção. Desta forma, a mudança representa uma perda para a população local que não poderá mais fazer uso de um instrumento que representou substancial ferramenta de luta por um espaço urbano que correspondesse à sua demanda territorial na região, preservando os usos tradicionais, face às constantes ameaças de descaracterização da área.

O estudo das transformações relativas aos usos e ocupação do solo no entorno da APAC, implica em considerar a importância das dinâmicas e relações de uma região ou área como unidade de análise. Não é irrelevante afirmar que mesmo com a manutenção formal das áreas preservadas, a pressão pela sua incorporação à dinâmica envolvente pode ser impulso suficiente à descaracterização dos modos de vida locais,

³⁴ Os imóveis tombados no período de 2009-2013 estão especificados no início do tópico, quando abordamos as legislações que instituíram e garantiram a continuidade da política de proteção.

seja pela atração de novos grupos sociais e sua fixação na área, seja pela transformação nas ofertas de serviço e comércios instalados.³⁵

Da análise dos mapas, é possível concluir que a maior parcela dos cortiços identificados na região portuária encontra-se na Área de Especial Interesse Urbanístico do Porto do Rio de Janeiro, passível, portanto, de sofrerem os impactos previstos pela Operação Urbana Consorciada destinada à revitalização do espaço, embora a maior parte deles encontre-se nos limites da APAC SAGAS. Além disso, uma parcela dos cortiços se encontra em áreas em relação às quais podem ser emitidos CEPACs, sendo maior a tensão para eles no que concerne à manutenção das características das edificações, bem como de seus usos.



Figura 8 - Gráfico "Cortiços em Área de Especial Interesse Urbanístico"%. Fonte: Acervo da Pesquisa.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)³⁶, realizado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP), indica que "*parte significativa da área da Operação Urbana Consorciada do Projeto Porto Maravilha encontra-se na Área de Proteção Ambiental constituída pelos logradouros dos bairros da Saúde, Santo*

³⁵ No levantamento de usos da região portuária realizado no ano de 2002 para fins de atuação do Programa Novas Alternativas, a região portuária era identificada pela presença de uma série de serviços de caráter artesanal e familiar, além do expressivo uso residencial.

³⁶ Disponível em http://www.portomaravilha.com.br/estudos_vizinhanca . Acesso em 20. 01.2018.

Cristo, Gamboa e Centro - APA SAGAS" (CDURP, 2014, p. 370). São mencionadas como intervenções que podem gerar impactos aos bens tombados: a implementação de novo sistema viário e os novos gabaritos propostos, além de outros impactos que são mencionados de forma genérica como decorrentes da requalificação e transformação urbana, os quais desenvolvemos ao longo do Relatório.³⁷

O EIV considera, entre os riscos, a perda da identidade cultural. Entretanto, as duas principais soluções encontradas para mitigar os efeitos são justamente os elementos já identificados como ausentes no referido processo de revitalização³⁸, quais sejam, "*a permanência da população habitante nos locais (nas áreas previstas como de uso residencial e nas consideradas como de especial interesse social, e habitação de interesse social)*" (CDURP, 2014, p. 380). O documento apresenta ainda a necessidade de promover levantamentos e pesquisas sobre o perfil social dos moradores, e a "*criação de linhas de financiamento adequadas às possibilidades dos habitantes dos setores históricos no sentido de restaurar, requalificar e revitalizar estes imóveis para uso residencial*" (idem, p. 381). Em relação aos gabaritos, o Relatório aponta a necessidade de fixação de gabaritos condizentes com as áreas de entorno de bens tombados. Mas o que percebemos da análise das áreas cujas emissões de CEPACS são permitidas, é que tal processo está passando ao largo de tais preocupações.

³⁷ Inclusive, o Estudo de Impacto de Vizinhança informa que foram previstas construções de túneis sobre a área demarcada como APAC SAGAS.

³⁸ Ver: Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ); Central de Movimentos Populares (CMP-RJ) (coords.). Projeto Prata Preta: levantamento de cortiços da área portuária do Rio de Janeiro. SANTOS JÚNIOR, O.; LACERDA, L.; RIBEIRO, B.; WERNECK, M. (orgs.). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, Novembro de 2016. Disponível em: http://www.observatorio.dasmetropoles.net/obs/images/abook_file/pratapreta2016.pdf.

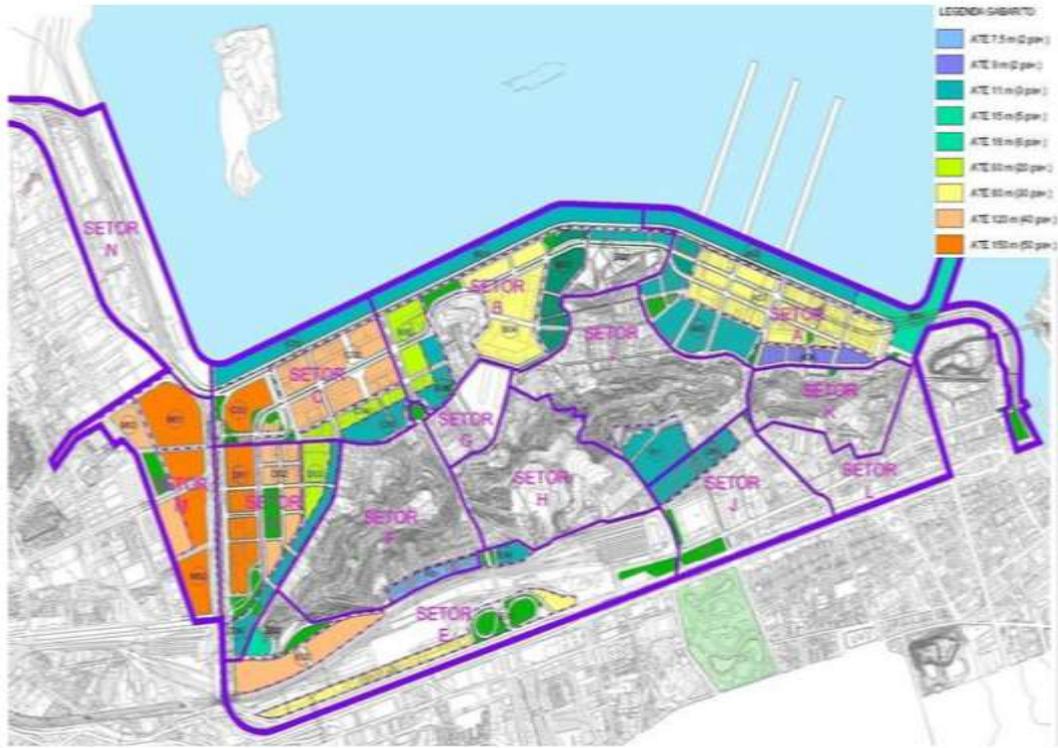


Figura 9 - Setores com potencial adicional construtivo. Fonte: CDURP.

QUADRO DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO/CEPAC

SETOR	FAIXA DE EQUIVALÊNCIA	ÁREA NÃO RESIDENCIAL CONST./CEPAC (m ²)	ÁREA RESIDENCIAL CONST./CEPAC (m ²)
A	A1	0,4	0,8
B	B1	0,5	0,8
	B2	0,7	1
	B3	0,8	1,2
C	C1	0,4	0,8
	C2	0,6	1
	C3	0,8	1,4
D	D1	0,5	0,8
	D2	0,6	1
	D3	0,7	1,2
	D4	1	1,4
E	E1	0,4	1,2
F	F1	1	1,4
I	I1	1	1,2
J	J1	0,9	1
M	M1	0,4	1

Figura 10 - Quadro de Potencial Adicional de Construção/ CEPAC.
Fonte: Lei Complementar 101/2009.

As medidas mitigadoras, portanto, ficaram por conta da reivindicação dos movimentos sociais de luta pela moradia. Posteriormente, culminaram nos debates em torno do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto, como resultado de um intenso processo de lutas. Diante do quadro de profundas transformações na estrutura fundiária e instauração de nova dinâmica de especulação imobiliária na região portuária a partir de recursos públicos, esses grupos provocaram o Ministério das Cidades para que este apresentasse exigências no que se refere à garantia de habitação popular na área afetada pela Operação Urbana Consorciada (OUC). Assim, em 17 de dezembro de 2014, foi publicada a Instrução Normativa Nº 33 do Ministério das Cidades, que tornou obrigatória a elaboração de um PHIS para as OUCs que utilizam aportes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A análise do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto (PHIS) e do diagnóstico do qual parte permite-nos concluir que não foram mencionadas formas de moradia predominantes na região, mantendo-se o foco sobre as moradias formalizadas e as de interesse social (a partir de novas construções). Mas entre uma e outra, existem os chamados "*vazios urbanos*", classificação que demanda melhor especificação na ação da Prefeitura para que não sejam incluídos imóveis utilizados com fins de moradia, entre eles cortiços, ocupações (de diferentes modalidades) etc. Sendo assim, um plano

de ação voltado para a questão habitacional na região portuária que não leve em consideração essa heterogeneidade de usos, territórios e formas de moradia, não tem como formular proposta ou discutir com essas populações sobre o seu destino e lugar na cidade.³⁹

O Projeto Porto Maravilha põe novamente as estratégias de zoneamento e compartimentação funcionalista da cidade em pauta. Na medida em que apesar de incentivar o uso misto da região, entre comercial e residencial, deixa de conter tanto planos quanto regulamentos que protejam as habitações existentes, frente à mudança de padrões estabelecidos para as edificações como aumento de gabarito e volumetria das construções. Importa considerar que ainda que essas habitações estivessem contempladas com normas protetivas, o Projeto colocaria enorme risco à preservação das habitações populares nas áreas de intervenção, posto que o uso residencial ali previsto, incorpora tão somente os Programas de Habitação hoje existentes e hierarquicamente colocados, como o Minha Casa Minha Vida. O Programa, está pautado em padrões de renda que não necessariamente atendem a parcela da população local, identificada no Censo IBGE (2010), utilizado pelos órgãos municipais, como moradora dos "*cortiços*", "*casas de cômodo*", "*cabeças de porco*". Desta forma, a manutenção da população que mora na região portuária depende do fortalecimento de políticas de recuperação dos imóveis existentes, melhorando suas condições habitabilidade.

Os empreendimentos imobiliários destinados ao uso residencial também pressupõem uma diversificação dos grupos que ocuparão as áreas destinadas a este fim (LC nº 101/2009), sendo este um dos objetivos do projeto de revitalização, bem como condição de possibilidade para que as empresas investidoras que buscam os empreendimentos mais rentáveis, tenham interesse em investir na área. Longe de constituir novidade, essa problemática era verificada inclusive no programa de reabilitação dos cortiços, pois a maior parte dos projetos voltados para esses imóveis permaneciam com poucos interessados, uma vez abertas licitações para fins de

³⁹ Cartografia Social Urbana: transformações e resistências na Região Portuária do Rio de Janeiro Rio de Janeiro – 2014 1ª edição; PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - VERSÃO PRELIMINAR, VERSÃO FINAL: Disponível em: <http://138.97.105.70/conteudo/PHISPORTO-LinhasdeAcao-Preliminar.pdf>

reformas, seja pelo tamanho menor do empreendimento, seja pelos valores das habitações e das parcelas a serem pagas pelos beneficiários.

Estes são alguns dos elementos que permitem compreender a atual configuração jurídico-urbanística dos cortiços na área portuária, com foco nas questões relativas aos usos habitacionais no Centro. Por um lado, deve-se registrar que o referido Plano de Habitação não fez alusão direta a uma política de reabilitação de cortiços, embora haja previsão de reabilitação de imóveis no Estudo de Impacto acima mencionado. Por outro lado, este também não considerou expressamente essa tipologia de moradia tão presente na região portuária.

2.5 Os cortiços na configuração da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha empreendida na Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto (AEIU)

Apontar a configuração jurídico-urbanística dos cortiços em meio à região portuária significa aqui não apenas reunir uma série de elementos normativos que permitam constituir o cenário nos quais se projeta uma série de ações, mas também analisar possíveis implicações sobre as condições de existência dos grupos sociais ali presentes.

As propostas de revitalização do Porto do Rio, longe de representarem novidade, se inserem em um conjunto de ações promovidas pelos setores estatais e capital privado no curso do tempo. Neste contexto, o urbanismo se traduz em forma de apreensão do mundo que mantém esses projetos conectados como possibilidade de superação e progresso técnico frente ao projeto anterior, porém representante exemplar de uma mesma tradição com a qual não se pretende romper. É assim que os projetos de revitalização do Porto do Rio de Janeiro, do século XIX ao XXI, possuem como linha de conexão a tentativa de criar um maquinário cada vez mais capaz de fazer da cidade uma grande empresa.⁴⁰ Tal concepção, representou, desde as primeiras formulações, a impossibilidade de se inserir como parte fundamental das intervenções, demandas e necessidades de grupos sociais que passavam a representar "desfuncionalidade" aos projetos, na lógica em que operavam.

⁴⁰ Importa considerar que a palavra "*empresa*" não é utilizada aqui como crítica analítica, mas, sobretudo, como demonstração dos enunciados utilizados pelos próprios atores relativos à construção da cidade do Rio. O termo é utilizado por Alfred Agache no documento que se tornou um dos primeiros Planos Diretores da cidade do Rio de Janeiro.

A consulta aos materiais formulados para o PHIS do Porto revela que, em resposta às recomendações do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) sobre a necessidade de promover-se ações visando à garantia de realocação da população afetada, bem como de manutenção de parâmetros urbanísticos de parte das edificações, o documento informa que a construção de habitações populares depende em primeiro lugar do avanço de outras etapas do projeto de revitalização, da venda dos imóveis e de CEPACs, da garantia ao Fundo. Ou seja, a criação de habitações populares foi condicionada ao êxito da Operação, contudo, a sua implementação nos termos em que se consolidou representa supressão das condições dessas mesmas habitações serem ampliadas.

A revitalização, portanto, como um conjunto de intervenções produzidas na região, destinado a alterar as suas características em função de que a área se torne atrativa para novos grupos, para outros usos - diversos não apenas no que tange às modalidades, mas sobretudo pelo porte dos empreendimentos -, e passe a representar uma reconstrução da imagem da própria cidade, depende de uma espécie de autofagia: quanto mais território absorve e concentra, mais produz recursos úteis e de interesse ao mercado e mais solvente se torna para seguir promovendo estas intervenções. Tudo isso, sob auxílio de recursos estatais.

Do ponto de vista jurídico, a revitalização ou operação urbana constitui um conjunto de operações financeiras, arquitetônicas e urbanísticas que depende de uma considerável produção legislativa ao longo de sua execução, bem como da superação de marcos normativos outrora fixados para a localidade que será afetada. Altera parâmetros urbanísticos, usos, funções e se a área não for objeto de uma política de preservação, as mudanças de parâmetro podem alcançar inclusive as formas de parcelamento e alinhamento. É a análise dos referidos parâmetros que nos interessa neste tópico, bem como suas discontinuidades face aos parâmetros anteriores, e as relações destes com os cortiços.

A Lei Complementar Municipal n.º 101/2009 instituiu a Operação Urbana Consorciada – OUC da região do Porto do Rio de Janeiro, instrumento previsto no Estatuto das Cidades e incluído no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável por meio dessa norma. A Operação Urbana Consorciada tem como um de seus objetivos promover transformações urbanísticas estruturais em sua área de

intervenção, ou seja, todo o perímetro da Área de Especial Interesse Urbanístico do Porto que também foi delimitado na Lei 101/2009.

Encontra-se abaixo a área da Operação Urbana Consorciada implementada no perímetro da Área de Especial Interesse Urbanístico, dividida em setores e subsetores, cujos parâmetros urbanísticos encontram-se identificados em tabela posterior.

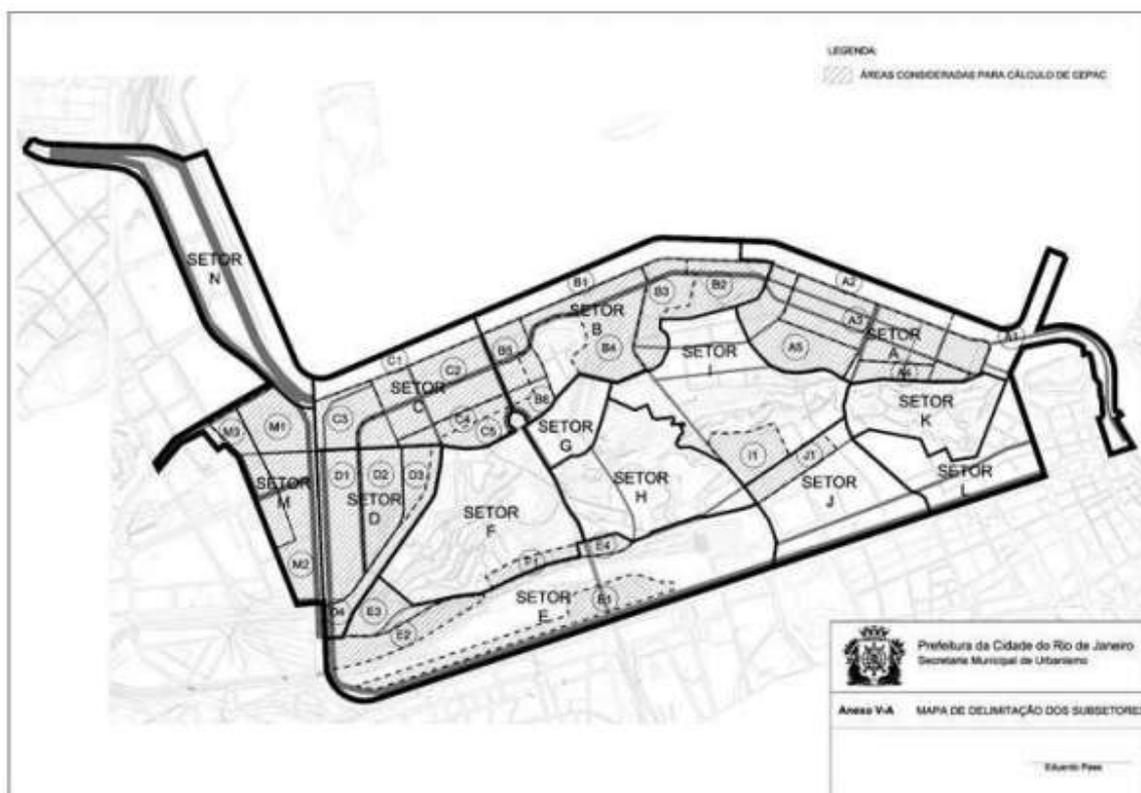


Figura 11- Áreas consideradas para cálculo de Cepacs \neq . Fonte: Anexo V. Lei Complementar 101/2009.

A área foi concedida a uma sociedade de economia mista, criada pela Lei Complementar Municipal n.º 102/2009, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto - CDURP. Quando da concessão, o objetivo era promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da Área de Especial Interesse Urbanístico - AEIU e da Operação Urbana Consorciada - OUC da Região do Porto do Rio de Janeiro e gerir os ativos patrimoniais transferidos pelo Município e os serviços públicos disponíveis na área.

O projeto de reestruturação urbana da região do Porto do Rio de Janeiro prevê a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC pelo poder

público municipal para fins de financiamento da OUC. Os Certificados de Potencial Adicional de Construção são títulos atrelados a projetos imobiliários a serem implantados na região, e em função deles ocorre a flexibilização de parâmetros urbanísticos. Neste caso, do número de pavimentos, que se torna variável entre coeficientes mínimo e máximo de aproveitamentos, cuja compensação se torna um produto comercializável.

A concatenação de diferentes instrumentos urbanísticos permite que a região portuária passe a ser objeto de uma grande máquina que realiza múltiplas operações de difícil compreensão para a maior parte de sua população.⁴¹ Do ponto de vista das possibilidades de realização das inúmeras intervenções urbanísticas propostas no projeto de revitalização, teve importância crucial a criação do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha - FIIPM, administrado pela Caixa Econômica Federal – CEF, que investiu nas áreas do Porto do Rio de Janeiro, adquirindo os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC previstos no art. 34 da Lei Federal n.º 10.257/2001 e no art. 36 da Lei Complementar Municipal n.º 101/2009. A aquisição se deve à utilização dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, que espera reaver o investimento realizado com a venda dos Certificados.

Como parte da base jurídica e instrumentos selecionados para realização do Projeto, criou-se o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (PROPAR - RIO), por meio da Lei Complementar n.º 105, de 22 de dezembro de 2009, que define PPP "*como o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa*" (RIO DE JANEIRO, 2009).⁴² A modalidade patrocinada, aplicada ao caso, é a concessão de obras ou serviços públicos mencionados na Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolve, além da tarifa cobrada ao usuário,

⁴¹ No início do relatório, mencionamos que a legislação urbanística constitui importante campo de conflito. Isto se evidencia de modo exemplar nos processos de revitalização urbana, em que uma série de instrumentos urbanísticos definidos de modo legislativo ganham destaque, enquanto outros, que constituíam a demanda de movimentos sociais e grupos que se organizam em torno da luta por democratização das cidades, permanecem subregulamentados, subalternizados e as sucessivas Administrações municipais mantêm como pautas hierarquicamente menos importantes. Justamente, porque possibilitariam uma provável inversão de lógicas na gestão da cidade. É o que faz com que o instrumento da Operação Urbana Consorciada, parcerias público-privadas e consórcios empresariais ganhem muito mais relevância do que o funcionamento democrático dos conselhos, o estabelecimento da regulação do aluguel social, o IPTU progressivo urbano, entre outras medidas. O que faz também com que os processos de afetação de imóveis para fins de moradia sejam morosos e por fim descartados pela Administração Pública.

⁴² Registre-se que o referido Programa apresenta como escopo uma variedade de temas e serviços nos quais poderá o Município realizar PPP's.

contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Desta forma, o Município do Rio de Janeiro concedeu a AEIU do Porto do Rio para fins de realização das intervenções urbanísticas a um consórcio formado pelas construtoras Odebrecht Brasil S/A, OAS S/A e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A.

Merece destaque o conjunto normativo que demonstra o processo de longo prazo do projeto de revitalização, bem como novos instrumentos que se traduzem em desafio para manutenção dos usos tradicionais da área e para continuidade dos cortiços, ao estabelecerem uma reconfiguração territorial da região.

O Decreto nº 11.860, de 23 de dezembro de 1992, delimitou a Área de Especial Interesse Urbanístico da Zona Portuária, resultado da ação do Grupo de Trabalho criado para cuidar dos estudos para a revitalização da região, com base nos instrumentos estabelecidos no Plano Diretor Decenal de 1992. A Área de Especial Interesse Urbanístico ficou submetida a regime urbanístico específico, com o objetivo também de garantir a implementação do projeto de revitalização do porto, que estava em construção.

Ainda como parte da tentativa de valorização das áreas centrais, que será melhor analisada em outro momento, encontra-se o Decreto nº 23.226, de 30 de julho de 2003, que estimula o uso residencial e misto tanto nas áreas centrais, como na área portuária, com objetivo de fortalecer o projeto de revitalização. Neste momento, as legislações que reforçavam o uso residencial contemplavam as demandas que se destacaram nas décadas de 1970 e 1980, entretanto, passavam a ser vinculadas agora ao projeto "*revitalizador*".

Em sentido próximo, o Decreto 24.919, de 02 de dezembro de 2004, altera os usos de alguns imóveis localizados às Ruas Rodrigues Alves, Rivadávia Corrêa e Gamboa, determinando que as atividades comerciais e institucionais ficarão restritas às complementares e/ou compatíveis com o uso residencial, vedados outros usos. Buscava-se intervir na dinâmica populacional da área, atraindo novos moradores e diversificando usos como parte das propostas que fortaleceriam a implementação do projeto.

No ano de 2006, foi criada a Área de Especial Interesse da Região Portuária do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 26.852, de 08 de agosto de 2006, declarando de utilidade pública imóveis, estabelecendo condições para parceria com o setor privado e

criando um Grupo de Trabalho para atuar na formulação do projeto. A Prefeitura, naquele momento ainda sob a gestão de César Maia, tinha como proposta "*integrar o Porto ao processo de desenvolvimento urbano, considerando a região portuária como vetor natural de expansão para o centro do Rio de Janeiro, podendo atrair atividades comerciais, de serviços, de turismo e de lazer*" (RIO DE JANEIRO, 2006). As justificativas buscavam também reafirmar que o projeto de revitalização dependia em grande medida da parceria público-privada, precedida da articulação entre o Município e a Autoridade Portuária, a Companhia Docas do Rio de Janeiro.

Além disso, informava a necessidade de adaptar a legislação urbana à realidade pretendida para a região portuária, fixando parâmetros de perfil de usos habitacionais e de ocupação do solo. Enquanto neste projeto a ação do Município se justifica na realidade pretendida para o Porto, aquela anteriormente mencionada no âmbito do Projeto Sagas buscava adaptar a legislação aos usos existentes, de modo que se evidenciam as disputas em torno das legislações urbanísticas que interferem nos processos de estruturação da cidade.

Essas legislações anteriores àquelas que constituem a base jurídica do projeto que está em execução, demonstram o processo de longa duração em que se insere o atual, bem como algumas das indicações para uma reestruturação profunda dos parâmetros urbanísticos que passariam a reger a área, ainda que nela exista uma Área de Preservação do Ambiente Cultural. Foram também declarados de utilidade pública para fins de desapropriação os imóveis que fossem indispensáveis às intervenções, exceto aqueles vinculados com a atividade portuária.

Em 2009, mais uma norma se soma ao conjunto de legislações urbanísticas que reforçavam o projeto. O Decreto nº 30.610, de 15 de abril de 2009 regula a concessão de licenças na Área Portuária, estabelecendo que a partir daquele momento os requerimentos para parcelamento do solo (remembramentos, desmembramentos etc.), abertura de logradouro, construção, modificação com ou sem acréscimos, modificação de uso em edificação e instalação de mobiliário urbano na área de implementação do Projeto Porto Maravilha, quando o projeto interferir na implementação das intervenções públicas para requalificação da Área Portuária será analisado por Grupo Executivo, diretamente vinculado à autorização do prefeito. O Grupo Executivo, formado pelo Presidente do Instituto Pereira Passos, Secretario Municipal de Urbanismo e pelo

Subsecretário de Assuntos Estratégicos da Secretaria Municipal da Casa Civil passou a centralizar todas as decisões que envolvessem direta ou indiretamente a região portuária. Embora isso na prática possa parecer inviável, a norma acabou criando uma vinculação dos órgãos a essa deliberação, fazendo portanto, efetivamente com que os processos passassem por avaliação de compatibilidade com o Projeto de Revitalização e a estratégia global do centro da Administração, deixando pouco espaço para dissonâncias (principalmente do órgão de proteção).

A modificação substancial dos parâmetros urbanísticos da região portuária será consolidada com a Lei Complementar nº 101 de 23 de novembro de 2009, que modifica o Plano Diretor, autorizando o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e redefine a Área de Especial Interesse Urbanístico do Porto, estabelecendo prazo máximo de 30 anos de duração para as obras de intervenção. Esta legislação será analisada de modo a destacar mudanças relevantes, que se traduzem, em nossa análise, em uma reestruturação fundiária da região, capaz de alterar muito mais do que a titularidade dos imóveis.

A legislação inclui no Plano Diretor a operação urbana consorciada, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso do solo, cessão ou qualquer outra forma de transferência do direito de construir, direito de superfície, direito de preempção, definindo Operação Urbana Consorciada como "*conjunto de intervenções coordenadas pelo Município e demais entidades da Administração Pública Municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental de parte das Regiões Administrativas I, II, III e VII, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*" (RIO DE JANEIRO, 2009). Apesar dessa apresentação, o que se destaca nesses projetos são justamente as transformações urbanísticas estruturais em detrimento das melhorias sociais e da valorização ambiental, como vimos.

Dentro do perímetro fixado em lei para realização da Operação Urbana Consorciada, uma área de 5 milhões de metros quadrados, foram flexibilizados os usos, de modo a permitir a aprovação de usos não permitidos para o local, mediante pagamento de contrapartida pela aplicação de outorga onerosa de alteração do uso do

solo. Além da possibilidade de alteração dos usos, mediante contrapartida onerosa, o zoneamento e outros parâmetros urbanísticos de uso e ocupação são alterados para compatibilização com um "*padrão de ocupação que se visa estabelecer*" (RIO DE JANEIRO, 2009).

Esse novo padrão de ocupação vinha sendo proposto desde as primeiras legislações, em que buscava-se diversificar os usos na região, bem como dos grupos populacionais que seriam ali encontrados. Assim, uma das medidas foi estabelecer uma Zona de Uso Misto, em que são permitidos usos residencial, comercial, de serviços e industrial, cujos tipos são detalhados no Decreto 33.770 de 09 de novembro de 2011.

Os usos inadequados à Zona de Uso Misto, precedentes à LC 101/2009, são desincentivados, visando a sua substituição, por exemplo, as edificações cujos usos ou atividades sejam inadequados não poderão sofrer acréscimos que agravem a sua inadequação, entre outras medidas. As Zonas de Uso Misto implicam em uma mesma edificação ou lote ser passível de mais de um tipo de uso. Assim, com a inserção de novos instrumentos urbanísticos não há limitação para a transformação de usos e atividades, podendo ser alterada a destinação de qualquer tipo de edificação desde que atendidas as condições estabelecidas na LC 101/2009 e na legislação específica, mediante outorga onerosa.

No entanto, a flexibilização parece ter como únicas vedações adaptações que teriam de ser promovidas nos imóveis para fins de alteração do uso, bem como a afetação decorrente dos tombamento e da preservação, que exigem usos compatíveis com as restrições colocadas para as edificações.

Na Área de Especial Interesse Urbanístico do Porto o gabarito passou a ser regulado pelo disposto na LC nº 101/2009, definido pela altura máxima e pelo número máximo de pavimentos das edificações, com base na divisão em setores e subsetores, conforme o quadro abaixo:

QUADRO DE PARÂMETROS URBANÍSTICOS POR SUBSETOR

SUB SETOR	GABARITO metros-pavimentos	TAXA DE OCUPAÇÃO	CAB	CAM
A1	15 – 4	70%	2,80	2,80
A2	11 – 3	70%	2,10	2,10
A3	90 – 30	70%	1,00	8,00
A4	9 – 2	70%	1,00	1,40
A5	11 – 3	70%	1,00	2,10
B1	11 – 3	70%	2,10	2,10
B2	11 – 3	70%	1,00	2,10
B3	18 – 6	70%	1,00	2,80
B4	90 – 30	70%	1,00	8,00
B5	60 – 20	50%	1,00	4,20
B6	11 – 3	70%	1,00	2,10
C1	11 – 3	70%	2,10	2,10
C2	120 – 40	50%	1,00	8,00
C3	150 – 50	50%	1,00	12,00
C4	60 – 20	50%	1,00	4,20
C5	11 – 3	70%	1,00	2,10
D1	150 – 50	50%	1,00	10,00
D2	120 – 40	50%	1,00	8,00
D3	60 – 20	50%	1,00	4,20
D4	11 – 3	70%	1,00	2,10
E1	90 – 30	100%	1,00	11,00
E2	120 – 40	50%	1,00	8,00
E3	15 – 5	70%	1,00	2,80
E4	11 – 3	70%	1,00	2,10
F1	7,5 – 2	70%	1,00	1,40
I1	11 – 3	70%	1,00	2,10
J1	11 – 3	70%	1,00	2,10
M1	150 – 50	50%	1,00	12,00
M2	150 – 50	50%	1,00	10,00
M3	120 – 40	50%	1,00	8,00

Figura 12 - Quadro de parâmetros urbanísticos por subsetor. Fonte: Anexo V-B. Lei Complementar 101/2009.

Nas áreas para as quais podem ser emitidos Certificados de Potencial Adicional de Construção, as edificações não ficam sujeitas a restrições quanto à tipologia,

projeção horizontal, número de edificações no lote e número de unidades por edificação, parâmetros que têm como consequência a possibilidade de aumento significativo de adensamento populacional nessas áreas. Considerando ainda o incentivo à diversificação de usos, sem que haja previsão expressa das áreas que seriam destinadas não apenas ao uso habitacional, mas às habitações populares, os efeitos a longo prazo dessas mudanças podem ser também um "retorno" dos grupos sociais que outrora dispersaram da região durante a expansão da cidade para as zonas Sul e Norte.

A área mínima por unidade para novas edificações é de 37 m², sendo o índice de aproveitamento do terreno dispensado para a fixação do potencial construtivo nas áreas em relação às quais podem ser emitidos certificados. Apesar da complexa rede de técnicas que foram criadas em torno da área, os certificados são títulos que tornam uma série de parâmetros urbanísticos móveis e servem para que o projeto a ser construído alcance o coeficiente de aproveitamento máximo.

Além das alterações já apresentadas, chama a atenção algumas das normas de parcelamento do solo que, em nossa análise, se compreendidas em conjunto, servem para estabelecer uma dinâmica de concentração fundiária na região portuária, o que não é sequer mencionado pelo EIV. Isso porque, nas áreas consideradas para o cálculo de Cepacs, desmembramentos não podem produzir lotes com áreas inferiores a mil metros quadrados nos subsetores A3, A4, A5, B2, B3, B4, B6, C5, D4, E1, E3, E4, F1, I1 e J1; e dois mil metros quadrados nos demais subsetores. Com efeito, embora a maior parte dos cortiços mapeados se encontre nos setores I, H, G e F, menos afetados por tal dinâmica, não estão liberados dos efeitos da referida concentração, que poderá afetar diretamente aqueles sobre os quais não pesa a proteção da edificação e estão inseridos no setor A.⁴³ Entre eles, os imóveis tutelados.

Enquanto a medida acima evita desmembramentos, tendo como objetivo garantir que os lotes sejam mantidos no tamanho padrão que estabelece, a previsão de incentivos quanto aos remembramentos indica a lógica de concentração do solo urbano na área de intervenção da Operação Urbana. Vejamos: os lotes inferiores a 1.000 m² que, por remembramento, passem a apresentar área não superior a 1.500 m², ensejarão a concessão gratuita de área adicional de construção computável, equivalente a 10% da

⁴³ Os desmembramentos têm como consequência a possível diversificação de usos e também de proprietários dos imóveis.

área do lote resultante do remembramento, respeitando o coeficiente de aproveitamento máximo do setor que contiver o lote lembrado. O mesmo ocorre com remembramentos de lotes superiores a 1.500 m², que lembrados alcançarem 3.000m², sofrendo acréscimo de 15% de área de construção computável, da mesma forma. Assim, incentiva-se tanto a concentração do solo em lotes maiores quanto a verticalização da construção. Ou seja, além de impulsionar uma política de concentração, garante o aumento do porte dos empreendimentos, que nas legislações anteriores ficavam condicionados à manutenção das características locais.

A implementação da Operação Urbana depende da aquisição de terrenos para alienação, razão pela qual o Município abriu a possibilidade de os proprietários fazerem transferência de seus imóveis para o Município. Os proprietários receberiam como pagamento unidades imobiliárias resultantes da intervenção, tendo como referência o valor do imóvel antes da execução das obras.⁴⁴ Além disso, reserva-se o Município o direito de preferência (preempção) em caso de venda do terreno por particular. Com isso, além de concentrar o solo, o Município passa a induzir de modo hegemônico a dinâmica de ocupação da área, na medida em que decidirá conforme "*os padrões urbanísticos a serem alcançados*" quem serão os investidores e as características dos projetos.

A considerar as análises empreendidas por uma série de trabalhos acerca do abandono de parte dos imóveis desta região pelos titulares originais, é possível inferir que existe o risco de que a população que efetivamente ocupa e mora nos imóveis não participe destas transações.

Embora seja permitida a construção de Habitação de Interesse Social em toda a área de intervenção da OUC, registre-se que a referida norma incentiva a realocação da população afetada em projetos a serem localizados nas Áreas de Especial Interesse Social, sendo a mais expressiva e próxima a delimitada no Morro da Providência. Além disso, ao fixar a possibilidade de construção de Habitação de Interesse Social não fixa a maneira de executar tal projeto. Por outro lado, em parte por pressão dos órgãos de proteção, fixou-se que 3% dos valores decorrentes da alienação de Cepacs seriam destinados para recuperação e manutenção dos imóveis tombados e preservados.

⁴⁴ A aquisição dos terrenos poderá ser feita por doação, dação em pagamento, compra e venda ou desapropriação.

Vale considerar que os Certificados de Potencial Adicional de Construção, títulos que embora sejam livremente negociados, só poderão se converter em direito de construir no perímetro da área de intervenção da Operação Urbana Consorciada, dentro da Área de Especial Interesse Urbanístico do Porto do Rio. Os certificados só deixam de circular na medida em que utilizados para fins de projeto de edificação para um lote específico, após aprovação pela Prefeitura. São no total 4.089.502 *m*² de potencial de construção convertidos em 6.436.722 certificados.

Os certificados são alienados em leilão público ou utilizados diretamente no pagamento das obras. Entretanto, sendo ambas possibilidades de uso dos títulos, de um modo ou de outro, os recursos arrecadados com a negociação dos certificados somente poderão ser utilizados para a própria Operação Urbana Consorciada e sua emissão não está atrelada a um uso específico.

Por fim, um último aspecto a ser destacado em relação à Lei Complementar nº 101 de 2009 consiste na manutenção das áreas tuteladas. Não obstante incentivada com isenções, a tutela não é obrigatória, uma vez que dependerá do interesse do responsável pelo projeto.

As demolições realizadas nas áreas da operação urbana ficam a cargo da Companhia de Desenvolvimento do Porto, criada pela Lei Complementar nº 102, de 23 de novembro de 2009. O Decreto nº 35.535/2012, que disciplina o procedimento de licenciamento das demolições, informa que a demolição depende da prova da posse ou outro título qualquer que a autorize, indicando localização do imóvel e justificativa da demolição. A Coordenadoria de Licenciamento do Porto é uma das novas instâncias administrativas criadas com a implantação do projeto, responsável pela decisão. Essa Coordenadoria também passa a concentrar outras licenças, como para construção, reconstrução, modificação com acréscimo de área, demolição, transformação de uso, de edificação e de instalações comerciais na área da AEIU do Porto (Resolução SMU nº 117, de 14 de abril de 2014).

Os incentivos aos usos habitacionais continuam sendo reforçados na região portuária, todavia isso já não está atrelado principalmente ao predomínio da ideia do Centro como alternativa habitacional para organizar um certo conjunto de ações destinadas a reduzir o déficit habitacional do Município. A Lei 5.780, de 22 de julho de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 39.680, de 23 de dezembro de 2014, instituiu

incentivos e benefícios fiscais para incrementar a produção habitacional na área de intervenção da OUC. Entre eles, situam-se a remissão de créditos tributários inscritos ou não em dívida ativa, constituídos até a data de publicação da Lei relativos aos imóveis residenciais existentes e àqueles que sejam objeto de construção de novas unidades residenciais ou transformação de uso para residencial.

Vale registrar que as remissões acabam alcançando possíveis dívidas tributárias existentes em relação aos cortiços identificados na região portuária. Somam-se aos incentivos, aqueles previstos na Lei Complementar nº 143, de 4 de agosto de 2014, que, entre outras determinações, vincula 50% do estoque de Cepacs da OUC a empreendimentos residenciais, o que pode passar ao largo da demanda por ou pela manutenção das habitações populares.

É neste conjunto de determinações quanto aos usos e ocupação do solo que se insere a restrição a novos tombamentos na área de intervenção da OUC constante da Resolução SMUIH nº 28, de 28 de julho de 2017, mantidos aqueles realizados até a edição da Lei Complementar 101/2009. Como vimos, o órgão municipal de proteção indicou, entre 2009-2017, outros bens a serem alcançados pela afetação, bem como possui procedimentos administrativos instaurados voltados para novas afetações. A determinação da Administração Municipal traz expressiva restrição à manutenção dos usos tradicionais a partir da preservação das edificações, retirando o mecanismo que permite à comunidade local reivindicar a proteção dos imóveis, como feito na década de 1980.⁴⁵

Deve-se considerar ainda que a Lei nº 5.781, de 22 de julho de 2014, cria a Área de Especial Interesse Cultural do Quilombo Pedra do Sal, sendo o perímetro delimitado confrontante com um dos cortiços identificados no mapeamento. Neste sentido, é importa perceber outros atores estão inseridos na demanda pela permanência na região portuária, e cuja memória está sendo incorporada na chave do desenvolvimento de um turismo histórico, sem que necessariamente sejam resguardados os usos tradicionais do Porto.

⁴⁵ Além dos já mencionados, outro exemplo disso é o Decreto 26.712 que no ano de 2006 determinou o tombamento provisório dos bens que menciona. nos termos da Lei 166 de 27 de maio de 1980, que dispõe sobre o processo de tombamento do Albergue Boa Vista, na Praça da Harmonia, s/n, Gamboa.

O conjunto de normas que se desdobram a partir do Projeto de Revitalização do Porto Maravilha demonstra uma expressiva concentração de decisões em Grupos de Trabalho e Grupos Executivos que passavam a agregar a maior parte das deliberações nos assuntos ordinários territoriais acerca da região portuária, o que restringe sobremaneira os processos participatórios da população local sobre os destinos da região que habitam. Como vimos, tais GTs tem a função primordial de garantir consenso e unidade de decisão no âmbito da Administração municipal, o que torna as ferramentas para instalação de possíveis controvérsias e posicionamentos contrários dos técnicos e outros atores ainda mais limitadas.

Habitações populares, cortiços e áreas de preservação ingressam, então, em um conjunto de demandas que representam "desfuncionalidade" ao projeto, o que implica em avaliarmos quais dessas propostas mais representa preservação ou criação, uma vez que a revitalização preserva as lógicas dominantes de intervenção na zona portuária, enquanto os usos tradicionais parecem criar outras formas de produzir a cidade e a centralidade.⁴⁶

2.6 A impossibilidade de quantificar remoções

Abordamos alguns importantes efeitos da operação de revitalização - como a transformação dos gabaritos, o aumento do potencial construtivo de áreas, a reconcentração da terra em grande lotes, promovendo a verticalização das construções e aumentando o porte dos empreendimentos -, e como eles estão diretamente implicados na situação dos cortiços localizados na região portuária. Neste momento, tratamos das desapropriações e desocupações que foram promovidas sem que tenham sido respeitados o direito à moradia e a necessidade de reassentamento da população afetada.

A impossibilidade de quantificar remoções se deve ao modo como foram realizadas, mas não se pode duvidar de sua expressividade. Em entrevistas realizadas no Núcleo de Terras e Habitação, as defensoras e os defensores públicos comentaram sobre alguns casos de diferentes formas de ocupação na área portuária, que não chegaremos a saber se se tratavam de cortiços, indicando que na maior parte dos casos as desocupações se deram de forma arbitrária, sendo promovidas demolições, para apenas num segundo momento as áreas serem objeto de processos judiciais. Além disso, em processos consultados a partir de pesquisa no TJ-RJ, tendo como palavra de busca "zona

⁴⁶ Este jogo interpretativo quanto a ideia de preservação pode ser encontrado também em Moreira (2004).

ou área portuária", algumas situações emblemáticas se sobressaem em meio a uma lista significativa, como é o caso de uma associação de servidores portuários aposentados, outrora funcionários da extinta Portobrás.⁴⁷

2.6.1 Breve relato do caso

A associação exercia a posse do imóvel havia quase 50 (cinquenta) anos, por meio de um comodato, cessão não onerosa do imóvel, para fins de instalação da associação, feito com a Companhia Docas do Rio de Janeiro. O Município, que parecia num primeiro momento disposto a realizar acordo extrajudicial para reassentamento, pediu então a saída da associação do local, viabilizando um reassentamento provisório localizado em outra área da Cia. Docas Rio, que também era objeto de um decreto de desapropriação por utilidade pública, regulada pelo Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de Junho de 1941.

Acreditando que em um segundo momento seria reassentada com os arquivos históricos dos ex-funcionários do Porto, a referida associação aceitou a proposta e instalou-se no endereço provisório, do qual seria expulsa no momento seguinte sem quaisquer formalidades. A Cia. Docas Rio deixou de fornecer vigilância, luz e condições de funcionamento regular do imóvel, tendo a associação relatado que em meio a este processo, sofreu o furto de uma série de documentos e materiais de sua sede, provisoriamente alocados naquele endereço, haja vista a ausência de vigilância.

Sede da entidade há 50 anos, o imóvel foi demolido e, no momento seguinte, também o espaço provisório no qual estava alocada foi compulsoriamente desocupado para fins de demolição. A associação demandou do Poder Judiciário a indenização pelos fatos ocorridos, bem como a determinação de reassentamento em outro lugar melhor ou em iguais condições de onde fora obrigada a se retirar. A associação ingressou com a ação de obrigação de fazer e de reparação de danos contra a Cia. Docas Rio, a CDURP e o Município do Rio de Janeiro.

A primeira se defendeu dizendo que o comodato havia sido extinto de forma unilateral em 1989, durante a administração da Companhia Docas do Rio, momento a partir do qual a associação se mantinha no imóvel sem segurança jurídica, não podendo

⁴⁷ A associação não é nomeada, posto que suas informações constitutivas ou dados do processo não são relevantes para a compreensão do caso ilustrativo.

mobilizar o contrato de comodato para justificar a sua permanência. Além do mais, a Cia. havia sido recentemente desapropriada do imóvel, que agora seria incorporado ao imobiliário destinado à Operação Urbana Consorciada. Desta forma, sugeriu que se não é mais proprietária, não deve ser ela por certo responsável por nada, bem como tampouco foi quem realizou qualquer acordo para desocupação do imóvel.

A CDURP, por sua vez, informa que não pode ser demandada porque foi criada para coordenar o processo de implantação do projeto de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro, sendo uma sociedade de economia mista, criada através da Lei Complementar n° 102, de 23 de novembro de 2009, e do Decreto n° 31.620, de 12 de dezembro de 2009. O imóvel foi desapropriado por meio do Decreto n° 13.667, de 2013, que autorizou o Município do Rio de Janeiro a declarar de utilidade pública, para fins de desapropriação, o domínio útil de alguns imóveis urbanos pertencentes à Companhia Docas do Rio de Janeiro.

Além disso, menciona que as tratativas para possível acordo não foram realizadas por ela, e sim junto à CDRJ e ao Município por meio de sua Secretaria Especial de Concessões Público-Privadas. Afirma que não possui obrigação legal com relação à associação, que não era proprietária do imóvel, tendo ocupado o mesmo a título gratuito, mediante autorização da CDRJ (então proprietária). A CDURP conclui que não causou danos porque não participou de nenhuma tratativa relativa ao tema da realocação da associação; enquanto isso, o Município se defendia dizendo que não possuía nenhuma relação com a demanda, visto que o imóvel em questão estava inserido em área concedida, cuja administração é feita pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Porto (CDURP).

Por fim, o Município se manifesta afirmando que não lhe compete, tanto pela forma como o autor formulou os pedidos quanto pelas características mesmas do caso, o pedido de reassentamento. Quanto ao pedido de indenização por danos morais e materiais, a defesa alegou em síntese que não se pode imputar responsabilidade à Municipalidade por qualquer ato da CDURP e que o imóvel em disputa não é de sua titularidade, afirmando que não há vestígio de atuação do município no mesmo.

A decisão que encerrou os debates em primeira instância manteve a fundamentação limitada unicamente ao Código Civil, reconhecendo a responsabilidade objetiva das rés. Ou seja, aquela que independe de culpa, entretanto, quanto aos pedidos

formulados pela associação, informa que a simples notificação em 1989 sobre o encerramento do comodato bastaria para que em um momento posterior a empresa ingressasse com pedido de reintegração de posse. Apontando que a Cia. Docas do Rio de Janeiro não teria qualquer obrigação de realocar a associação. Por fim, julga improcedentes todos os pedidos formulados pela associação, sob a justificativa de que não havia nos autos qualquer prova que demonstrasse qualquer ligação entre os danos sofridos pela associação e as rés, CDURP, Município e Cia Docas-RJ.

Neste sentido, processos de desapropriação e reintegrações de posse não são suficientes para mostrar a variedade de práticas remocionistas mobilizadas por estes três atores na região portuária. De fato, encontramos uma variedade de ações judiciais de naturezas tão diversas quanto Ações Civis Públicas, ajuizadas pela Defensoria Pública, exigindo o reassentamento e garantia de alugueis sociais para o grupo afetado por possível demolição, bem como ações indenizatórias de danos materiais e morais, como no caso acima mencionado, em que se buscava ao final o reassentamento na própria região portuária.

A partir de uma breve análise do caso, que se faz emblemático pela fartura de detalhes e documentos disponíveis acerca das implicações da titularidade da área e das características da operação urbana implantada, extrai-se que: a. as principais proprietárias da região portuária do Rio de Janeiro não possuíam de fato nenhuma estratégia global de reassentamento dos grupos afetados; b. as desapropriações promovidas não consideraram os usos efetivamente realizados nos imóveis e a importância da proteção jurídica da posse, sendo certo que as dinâmicas de ocupação dos imóveis e das áreas pelos grupos sociais - moradores, associações, pequenas redes de serviços etc.- não foi considerada como elemento a ser protegido de modo efetivo, produzindo inúmeros deslocamentos da população que ali residia e das organizações e associações outrora sediadas nessa região.

Importa considerar, portanto, que não havia estratégia de manutenção para os grupos existentes na área, estes considerados como aqueles que não possuem a titularidade dos imóveis. Além disso, o caso em tela mostra uma segunda importante problemática envolvendo a área de intervenção do projeto de revitalização: a responsabilidade pelos encaminhamentos destinados a essa parcela da população que

ficaria sem as condições para sua permanência, posto que em resumo a Cia. Docas se disse desapropriada do imóvel e, portanto, não observava qualquer responsabilidade pela realocação da associação afetada. O Município do Rio de Janeiro afirmou não ter responsabilidade em virtude de uma ausência de participação sua justificada pela concessão, enquanto a CDURP explicou que a área não é de sua responsabilidade, posto que é a sociedade de economia mista que apenas administra tal empreendimento. O empreendimento, então, estaria protegido pela impossibilidade de definir seus responsáveis.

Os argumentos destes três atores, longe de serem apenas instrumentais para um caso específico, mostram-se conectados com os instrumentos urbanísticos mobilizados para a execução do projeto de revitalização. Tais elementos favorecem a diluição dos atores em meras operações sem sujeito, como no caso dos consórcios e das concessões público-privadas: onde as fronteiras que separam as entidades, apesar de justificadas pelas legislações, são móveis e movimentadas todo tempo como condição de continuidade das intervenções.

Werneck (2016), em importante estudo acerca da arquitetura da OUC do Porto, aponta quanto ao mapeamento de dados das remoções, que

" (...) o projeto também soma, por outro lado, severas críticas, que ressaltam, sobretudo, as remoções forçadas, arrefecidas na área portuária desde o lançamento da operação urbana. Enquanto o Fórum Comunitário do Porto denunciava em maio de 2011 as ameaças de remoção de até 800 famílias no Morro da Providência por conta do programa municipal de reurbanização de favelas Morar Carioca, apresentado pelas autoridades em março de 2010 como iniciativa complementar ao Porto Maravilha (FCP, 2011), o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro² indicava em março de 2013 o despejo de 430 famílias que viviam em ocupações irregulares na zona portuária desde 2009 (COMITÊ..., 2013, p. 31). Logo após as grandes manifestações de 2013, a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, presidida pelo deputado estadual Marcelo Freixo (PSOL/RJ), deu destaque ao caso da Providência em seu relatório anual, contabilizando a expulsão de 196 famílias da comunidade até novembro daquele ano (CDDHC, 2013, p. 44). As organizações enfatizam ainda a ausência de informação acerca dos projetos implementados, assim como a falta de participação da população na definição das intervenções prioritárias e na discussão de alternativas habitacionais." (WERNECK, 2016, p. 15)

As questões mencionadas acabam por configurar uma situação em que se torna impossível quantificar as remoções na área portuária no período aqui analisado. Trata-se de trabalho pendente de realização o mapeamento minucioso dessas inúmeras situações (a partir de uma pluralidade de fontes), que não chegam a entrar no quadro de atores que

figuram como desapropriados, posto que não se trata de proprietários, mas de variadas situações de ocupação a título precário ou não formalizadas, interrompidas de forma brusca pela operação promovida.

Outro importante elemento para o estudo aqui realizado constitui-se em considerar a complexidade da situação fundiária local, que influencia diretamente na referida dinâmica de desocupação das áreas. A maior parte delas pertencia às duas principais proprietárias da região, a Cia. Docas do Rio e a Secretaria de Patrimônio da União.⁴⁸

2.7 A complexa situação fundiária da região portuária

Alguns trabalhos recentes apontam para a grande dificuldade de definição da titularidade dos imóveis localizados na região portuária (WERNECK, 2016; BORBA, 2016). Os levantamentos promovidos pela Prefeitura indicam a mesma situação, permanecendo, portanto, o desafio para esta pesquisa promover a análise das certidões de ônus reais dos imóveis identificados como cortiços, embora alguns dados apresentados pelos documentos consultados possam ser explorados.

A Companhia de Desenvolvimento Urbano do Porto (CDURP) informa que dos 5 (cinco) milhões de metros quadrados da Área de Especial Interesse Urbanístico do Porto Maravilha (AEIU), aproximadamente 3,8 milhões compõem a Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) nos bairros Saúde, Gamboa e Santo Cristo. Informa ainda que o Projeto Sagas emoldura, pelo menos, 1.500 imóveis de valor histórico e arquitetônico, sendo a maior parte deles privados.⁴⁹ A hipótese de os imóveis identificados como cortiços serem de fato terrenos privados é reforçada pelas inúmeras estratégias de discriminação das áreas públicas promovidas pela administração municipal desde o início das obras.

Além disso, os imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima – RFFSA passaram à Secretaria de Patrimônio da União, sendo eles constantes de uma listagem de imóveis na qual não encontramos nenhum dos

⁴⁸ Não sendo do interesse de ambas realizar políticas habitacionais na região portuária, tomados os cortiços nesta chave mais ampla, embora se verifique incipientes projetos na SPU voltados para a problemática habitacional. Ver: (BORBA, 2016).

⁴⁹ Disponível em: <http://www.porto-maravilha.com.br/noticiasdetalhe/4268>. Acesso em 20 de dezembro 2017.

endereços identificados como cortiços.⁵⁰ Com efeito, é expressivo o número de imóveis da extinta RFFSA, alguns muito próximos aos cortiços, nas ruas América, Nabuco de Freitas e Marquês de Sapucaí.

Somam-se aos bens da União os terrenos de marinha, que, no caso da região portuária, parte está sob domínio da Companhia Docas do Rio de Janeiro. A ocupação privada dos Terrenos de Marinha, bem como dos acrescidos de marinha, por particulares, comércios ou indústrias, impõe o pagamento de receitas patrimoniais como contrapartida ao uso de um bem da União. A depender do regime de ocupação do terreno, será recolhido o foro ou a taxa de ocupação. Além disso, a comercialização de um imóvel em Terreno de Marinha enseja o recolhimento do laudêmio. O que leva à análise de que se fosse o caso dos cortiços, a esta altura teriam sido realizadas execuções e penhora judicial dos imóveis por dívidas acumuladas, com a consequente desocupação.

Os dados constantes deste tópico serão melhor detalhados após análise das certidões de ônus reais dos imóveis.

⁵⁰ A RFFSA foi extinta mediante a Medida Provisória nº 353, de 22 de janeiro de 2007, estabelecida pelo Decreto nº 6.018, de 22/01/2007, sancionado pela Lei Nº 11.483. Disponível em: <https://www.rffsa.gov.br/>. Acesso em 15 jan. de 2018.

3

OS CORTIÇOS E A DISPUTA PELO CENTRO

3.1 Morar no Centro: o uso residencial no centro do debate

O uso residencial do Centro não pode ser considerado uma invenção advinda dos processos de revitalização da área portuária. O Centro se afirma histórica e empiricamente como parte do processo de formação da cidade, bem como condição de permanência e habitar dos setores populares ao longo do tempo.

Tal premissa se torna mais evidente com os deslocamentos populacionais das classes médias e altas para as zonas de expansão imobiliária da cidade, que são as zonas sul e norte. O processo de dispersão desses grupos sociais da área central, percebido desde o século XIX, foi intensificado ainda mais com a realização de grandes obras de expansão da cidade e instalação de redes de transporte. De acordo com Abreu, em 1850 o Rio de Janeiro já apresentava "*uma forma diferente daquela que tinha prevalecido até o século XVIII*" (2013, p. 37).

A cidade do Rio de Janeiro e seu centro em formação reuniram e se tornaram alternativa de fato para uma série de grupos para os quais foram apresentadas poucas alternativas para a produção de suas condições de existência. Por um lado, o Estado criou um impedimento para legitimação da posse, ao limitar o uso da terra e sua aquisição por meio da Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850), produzindo efeitos próprios na cidade nas décadas seguintes.

Por outro lado, essa restrição funcionou como um importante impulso à constituição de cortiços por um grupo que já realizava outras atividades na cidade, como comerciantes ou pequenos proprietários. Quanto mais cômodos fossem construídos, mais baixos seriam os alugueis e maior o lucro obtido, já que voltados para os grupos cujo acesso à aquisição do solo urbano tinha sido restringido e não poderiam pagar por preços elevados nos aluguéis.⁵¹

As intervenções nos cortiços se intensificaram, como um conjunto de demolições operadas principalmente durante a Reforma Pereira Passos (1902-1906), mas visível em outros momentos como o que a literatura chama de "*guerra aos cortiços*". As ações se estenderam desde a demolição do maior cortiço da cidade, o

⁵¹ A Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) impôs o acesso à terra pela compra e criou uma série de instâncias administrativas destinadas a realizar e regular o controle do acesso à terra e ao solo urbano, como foi o caso da Repartição Geral de Terras Públicas criada no ano de 1854 (atual Secretaria do Patrimônio da União – SPU, que até o ano de 2009 foi a maior proprietária da área que constitui a região portuária), medidas que produziram significativos efeitos na formação do porto.

"*Cabeça de Porco*", no ano de 1893, durante a gestão de Barata Ribeiro, até a continuidade de demolições que se seguiram às transformações realizadas na área central e na construção do Porto do Rio (1905).

De acordo com os regulamentos da época, os cortiços não deveriam ser alvo de políticas de "*melhoria*", sendo a precarização uma aposta da Municipalidade para a extinção dessas moradias tidas como "*insalubres*". Naquele momento, o Estado, informado pelas políticas higienistas, não alcançou a erradicação dos cortiços, apenas a demolição da maior parte deles, o que produziu variados efeitos, sendo o mais apontado pela historiografia da cidade, a ocupação das encostas dos morros. De fato, a situação encontrada na primeira etapa da pesquisa revela a existência de inúmeros cortiços no centro da cidade do Rio de Janeiro, mais especificamente na região portuária, o que indica uma reconfiguração da presença deles na cidade.

Na esteira dos Planos Diretores que se propuseram a "*remodelar*" normativamente a cidade a partir de grandes linhas programáticas, que passariam a orientar a ação estatal, podemos observar que tanto no Plano Agache (1930) quanto no Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro, da década de 1970, a planificação urbanística ideal para a área central era voltada para funções e usos industriais, comerciais e administrativos, embora neste último tenha sido contemplada uma política de preservação. Tais questões causaram interferências nos desafios colocados para os cortiços, sobretudo quando são analisados sob o enfoque da garantia de habitações populares na área central.⁵²

À crescente dispersão populacional das classes médias e altas para zonas sul e norte, em parte vinculada à expansão da cidade (ABREU, 2013), soma-se a transferência da capital federal para Brasília, em 1960, fazendo com que o Rio de Janeiro perdesse muitas de suas principais funções, ligadas à Administração pública. Neste período, cresceu também a indústria automobilística, diretamente impulsionada pela construção crescente de vias que buscava consolidar a cultura rodoviária (NASCIMENTO, 2017).

⁵² Publicado pela primeira vez em 1930, o Plano Agache, ao mesmo tempo em que vislumbrava no Centro o perfil para instalação de um Centro de Negócios e da Administração Pública, já documentava as características dos bairros que constituíam as áreas vizinhas, informando sobre usos residenciais e comerciais de pequeno porte, este último voltado ao abastecimento da população local.

No que tange à década de 1970, foi editado o Decreto nº 322, de 03 de março de 1976⁵³, que restringiu o uso residencial da região portuária frente às atividades portuárias. A referida norma proibiu a construção de unidades habitacionais no centro do Rio de Janeiro. Morar no centro tornou-se um problema não apenas para cortiços, mas também para outros grupos que formulam demandas por habitação popular na região.

Em 1976, intensificam-se as ameaças de intervenção do Estado na área central da cidade com a demolição do Palácio Monroe, após um longo debate que foi registrado nos jornais da época. A esta demolição, seguiu-se a autorização de demolição dos edifícios remanescentes do período Pereira Passos, como o Derby Club. Com efeito, no mesmo período foram erguidos grandes edifícios em áreas cujas construções mantinham aspectos da formação da cidade do Rio de Janeiro (NASCIMENTO, 2017).

Neste contexto, houve a formulação de contrapropostas de intervenção na área central. Como vimos, a partir da proposta de proteção do patrimônio histórico-cultural, em grande medida provocada pelos grupos sociais vinculados a estas áreas, bem como protagonizada por diferentes órgãos da Administração, que nem sempre estavam de acordo sobre qual a melhor forma de reabilitar o centro: (a) mapeamento de imóveis vazios e subutilizados (cujas finalidades variam ao longo de cada gestão); (b) Projeto Corredor Cultural (1978); (c) a expansão do mapeamento dos imóveis a serem preservados, que culminou no Projeto Sagas (1984-1986); (d) Programa Novas Alternativas (1996). Vale mencionar que cada uma das propostas resultou de disputas específicas, cujos desdobramentos foram apenas parcialmente apresentados neste Relatório, tendo em vista seus escopo e limites.

Nos anos de 1990, este processo de retorno às áreas centrais culminou no Projeto "Morar no Centro" e na política de reabilitação de cortiços, esta última incluída entre as ações do Programa Novas Alternativas. A proposta de recuperação dos centros urbanos percorria as principais cidades do país, produzindo efeitos não apenas no Rio de Janeiro, mas em São Paulo, Recife e outras capitais.⁵⁴ Na gestão de César Maia

⁵³ Decreto que aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro.

⁵⁴ Isso pode ser percebido desde as décadas de 1980 e 1990, período no qual processos de revitalização urbana foram desenvolvidos a partir de iniciativas como o Projeto Praia Grande, em São Luís do Maranhão; o Corredor Cultural, no Rio de Janeiro; a Revitalização do Pelourinho, em Salvador; o Plano de Revitalização do Bairro do Recife, em Recife; as intervenções do Feliz Lusitânia, Enseada das Docas e Projeto Ver-o-Peso, em Belém. De acordo com Moreira (2003), em sua maioria, os projetos se

(1993-1997; 2001-2009) e Luiz Paulo Conde (1997-2000), em período intermediário, as áreas vazias e subutilizadas tiveram destaque no debate orientado para sua destinação ao mercado especulativo, tendo em vista a alienação de parte dos imóveis mapeados, ou seu licenciamento a título de cessão onerosa para exploração. Neste período, também foram realizadas as obras de reabilitação de cortiços por meio do Programa Novas Alternativas, que funcionava através de licitações à iniciativa privada, contemplada a melhor proposta de reforma do imóvel.

Diante deste histórico, a degradação ou deterioração enunciada como problema a ser solucionado com os projetos e mecanismos de revitalização, foi apresentada como parte do processo natural de expansão dos centros urbanos, pela passagem do tempo e decorrentes de suas funções industriais e comerciais. Entretanto, estava diretamente relacionada com as constantes restrições à ocupação das áreas centrais de forma incentivada e subsidiada pelo Estado, tendo sido ônus das populações pobres criar as condições materiais de promover a própria permanência nas áreas centrais. Estas áreas, então, passaram a experimentar o abandono e a constante deterioração, tanto quanto a própria população que as ocupa. Isso porque a contenção nos usos das áreas centrais pelas classes populares, foi objeto de planejamento a partir de estratégias de deslocamento dessas populações para áreas periféricas.

Ainda em relação aos anos de 1990, também é possível observar um outro movimento, fruto em grande medida dos debates constituintes, e de um acúmulo dos movimentos de luta pela moradia. O uso residencial das áreas centrais voltava a ser novamente permitido, principalmente com a aprovação do Plano Diretor de 1992. Ainda assim a tentativa de valorizar as áreas centrais não tinha estratégia única, razão pela qual uma série de propostas disputaram o curso dessa recuperação.

As legislações urbanísticas posteriores trouxeram a demanda de flexibilizar os usos na região central, sob a estratégia de diversificá-los bem como os grupos sociais que passariam a habitar o centro. Esta iniciativa ficou associada a um debate que alcançou diversas capitais em torno da reabilitação dos Centros. Neste momento, não se fala apenas na reabilitação destas áreas na chave do patrimônio histórico-cultural, mas

caracterizavam pela renovação de usos e atividades e a preservação e recuperação de características físico-espaciais de edificações e espaços públicos, sendo privilegiados os usos comerciais, culturais, de serviços e para fins de turismo.

no repertório de políticas habitacionais e incentivos a setores como a construção civil para realizarem empreendimentos residenciais.

Neste sentido, a Lei nº 2.236, de 14 de outubro de 1994, representou um marco normativo importante do período, ao definir as condições de uso e ocupação do solo na Área de Especial Interesse Urbanístico da II Região Administrativa-Centro, criada pelo Decreto nº 12.409, de 9 de novembro de 1993. O texto estabelecia medidas para a revitalização do Centro da cidade, o que apesar do foco em torno da II RA envolvia também um conjunto de ações voltadas para a região portuária. Assim, consta de seu artigo art. 4º que o uso residencial permanente e transitório é adequado em toda a Área de Especial Interesse Urbanístico da II R.A. Contudo, deveriam ser respeitados limites de altura fixados no âmbito do Projeto Sagas, bem como tomadas providências junto à Companhia Docas do Rio de Janeiro para melhoria imediata das condições de ocupação e manutenção dos imóveis de sua propriedade situados entre a Avenida Rodrigues Alves e os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo.

Alguns programas, embora não tivessem como escopo apenas a área central, passaram a fazer parte do conjunto de estratégias voltadas para a região: os programas *Favela-Bairro* (1994) e *Novas Alternativas* (1994) são exemplos disso. Torna-se primordial a sistematização de algumas das características e ações deste último, no âmbito do qual os cortiços foram contemplados com uma "*política de reabilitação*".

Dadas as disputas em torno das legislações e padrões urbanísticos apresentadas ao longo do Relatório, o dado relativo à concentração de cortiços em área residencial pode ser desnaturalizado, tal como a própria classificação da área como residencial. Assim se afigura o quadro de distribuição atual dos cortiços na área portuária, segundo o mapa de uso e ocupação do solo:⁵⁵

⁵⁵ Os dados complementares do gráfico são: 1,9% de área de Transporte, Comércio e Serviços; 1,9% referente a um cortiço cuja classificação da área não foi encontrada e 3,7% referentes às áreas de Educação e Saúde.

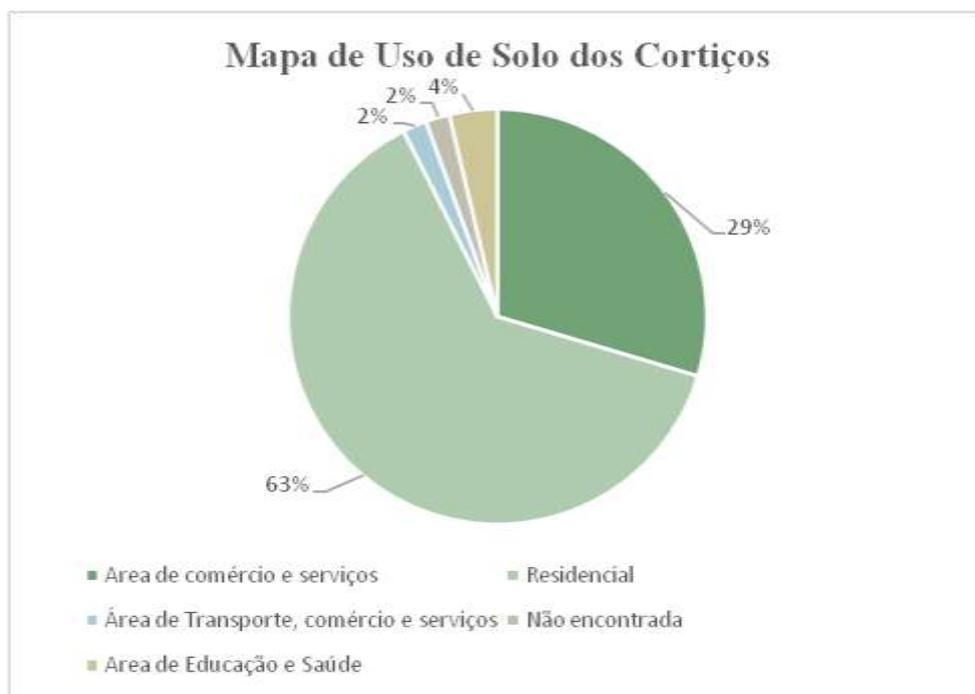


Figura 13 - Mapa de Uso de Solo dos Cortiços. Fonte: Acervo da Pesquisa.

Como vimos, as formas de apropriação do Centro possuem uma história de disputas que passa desde a negação de suas funções residenciais e dispersão de grupos sociais que estiveram presentes em seu contexto de formação à luta pela patrimonialização de edificações e ambiências por grupos sociais que ali permaneceram, como forma de garantir seus usos.⁵⁶

Passa também pela hierarquia e descontinuidade percebida nos projetos e programas de habitação, impondo limites e possibilidades de retorno e permanência para esses diferentes grupos. Tal dinâmica é observada na operação urbana em andamento na região portuária, que tem como proposta garantir usos residenciais pelas classes média e alta, a partir do modelo dos novos empreendimentos imobiliários, cujas características, padrões urbanísticos e possíveis efeitos foram apresentados no tópico anterior. Enquanto isso, como dito nas duas etapas da pesquisa, permanece a precariedade da previsão de Habitação de Interesse Social no âmbito do referido projeto. Soma-se a isso a produção legislativa, que interfere na construção da cidade e precisa ser desnaturalizada, para que seja possível formular alternativas e ações. São

⁵⁶ Não retomaremos neste tópico as perseguições aos cortiços e as formas de resistência operadas historicamente pelos setores populares que tinham o intuito de permanecer no centro, como condição de acesso ao trabalho e a condições básicas de existência. Neste sentido, ver o relatório referente à primeira etapa da pesquisa. Ver também: Abreu (2013); Gonçalves (2013).

todos fatores e vínculos que contribuem para configurar a situação jurídico-urbanística atual dos cortiços na região portuária do Rio de Janeiro.

3.2 Sobre o Programa Novas Alternativas

Diferentemente da cidade de São Paulo, que promoveu variados levantamentos da situação dos cortiços que se multiplicaram no curso do processo de urbanização da cidade (PICCINI, 2004), o Rio de Janeiro não contou com censos, levantamentos e programas que tenham tido os cortiços como seu principal enfoque, visando proporcionar melhores condições de habitabilidade e proteção da moradia.⁵⁷ Contudo, foram identificadas algumas ações incipientes que incorporaram a demanda em âmbito municipal, como é o caso do Programa Novas Alternativas.

Na década de 1990, foram realizados debates em âmbito nacional acerca das políticas de reabilitação urbana e recuperação de acervos residenciais, protagonizados por movimentos sociais e órgãos regionais e locais de preservação, além das Universidades. Os temas abordados relacionavam-se em parte com as recentes iniciativas de expansão prática das noções de patrimônio, preservação e cultura, que foram atreladas à questão habitacional.⁵⁸

No Rio de Janeiro, a expressão deste movimento de recuperação das funções habitacionais do centro, no caso dos cortiços, se deu por meio do Programa Novas Alternativas. O Programa inclui em seu escopo a ação de recuperação de cortiços na região central da cidade, desenvolvido no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação.

⁵⁷ De acordo com Piccini (2004) foram realizados pelo menos três grandes movimentos de mapeamento da demanda dos cortiços na cidade de São Paulo no período analisado (1986-1995), quais sejam: a. em momento anterior ao trabalho, entre os anos de 1983-1985, na gestão Mário Covas, através do Plano Habitacional do Município de São Paulo (1983-1987), nesse sentido, foi realizado programa para os cortiços desligado de uma atuação maior dentro de um Plano Diretor; b. "*Cortiços em São Paulo, frente e verso*", levantamento organizado na administração de Jânio Quadros (1985-1988), posteriormente, informando a Lei 10.676 de 1988 que instituiu o Plano Diretor. A administração de Luiza Erundina, por sua vez, de acordo com o autor, promoveu um programa de maior alcance "*Cortiços - Programa de Habitações Populares da Região Central de São Paulo*", incluindo as propostas no Projeto de Lei do Plano Diretor de 1992. Posteriormente, a gestão Paulo Maluf "*concentrou seus esforços na urbanização de favelas através da verticalização e paralisou quase todas as obras herdadas da gestão anterior relacionadas aos programas de cortiços*" (PICCINI, 2004, p.14), sem criar nenhum programa específico para essa demanda.

⁵⁸ Essa relação se deu em grande medida em função das críticas às políticas desenvolvidas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo em vista a expansão promovida por este a partir do incentivo a obras afastadas das áreas centrais. A cidade de Olinda foi laboratório desta experiência, em que a população local contava com escritórios técnicos e subsídios para realização das obras de recuperação dos imóveis. Este projeto foi encerrado com a extinção do BNH e passagem de suas ações para o âmbito de atuação da Caixa Econômica Federal. Ver: MOREIRA (2003).

Consolidado no ano de 1995, o Programa estava vinculado à Secretaria Municipal de Habitação, durante a primeira gestão de César Maia (1993-1997), e tinha como pressuposto o fato de a área central ser dotada de infraestrutura e serviços. Entre as ações desenvolvidas pelo Programa, encontram-se: reabilitação, recuperação e construção de imóveis em vazios urbanos infraestruturados que estejam localizados no Centro do Rio.⁵⁹ Desta forma, a reabilitação de cortiços passava a ser apenas uma das ações previstas em seu âmbito de atuação.

As unidades habitacionais criadas com a reabilitação dos cortiços foram inicialmente disponibilizadas a partir do programa de aluguel social da Prefeitura. No entanto, isto mantinha a Prefeitura como principal responsável pela manutenção dos imóveis, o que se buscou resolver com a parceria com a Caixa Econômica Federal através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).⁶⁰ As novas habitações foram vendidas a prestações de cerca de R\$ 180,00 reais mensais, a serem pagas por 15 anos. O levantamento promovido na etapa anterior da pesquisa aponta que é justamente essa faixa de valor que os moradores pagam em média de aluguel nos cortiços localizados na região, sendo certo que a demanda se mostra presente. Atualmente, o Programa Novas Alternativas se encontra vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Cada programa ao qual o Novas Alternativas esteve associado apresentou diferentes padrões de construção. No primeiro momento, os imóveis reformados com recursos do PAR só necessitavam atender em suas plantas a área média de 20m², enquanto o Programa Minha Casa Minha Vida impõe o tamanho de 37m² como valor mínimo de área para uma unidade.

Entrevista com arquiteta da Prefeitura que participou do primeiro projeto de reabilitação de cortiços, no âmbito do Programa Novas Alternativas, revela que quando foi lançada proposta, havia uma grande dificuldade em torno da continuidade dos projetos, tendo em vista que surgiu no mesmo momento em que o Favela-Bairro estava em expansão. Este contava com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), enquanto o primeiro se tornava um desafio para a Prefeitura, pois funcionava com poucos recursos.

⁵⁹ Disponível em: http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/novas_alt.htm. Acesso em 20 jan. de 2018.

⁶⁰ O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é um plano no qual o pretendente paga taxas mensais de arrendamento, como se fosse um aluguel, no fim do contrato, que é de 15 anos, tem a opção de compra do imóvel. Ver em: <http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/par.htm>. Acesso em 05 de jan de 2018.

Desde sua criação, o Programa Novas Alternativas esteve em contato e disputa com outros Programas que receberam maior investimento no âmbito da política municipal de habitação, quais sejam: Programa Favela-Bairro, outras iniciativas ligadas ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR, em parceria com a Caixa Econômica Federal, e posteriormente o Morar Carioca.

3.3 Sobre os levantamentos oficiais e as situações identificadas

As políticas que incorporaram de forma precária as demandas dos cortiços na região central, cada uma com aspectos diferentes, produziram diferentes mapeamentos acerca desta modalidade de moradia, bem como difundiram diferentes definições. Neste momento, faz-se uma breve sistematização dos dados oficiais reunidos sobre os cortiços no bojo destas políticas, a partir de análise documental.

O Projeto Sagas (1984-1986) propiciou o levantamento de imóveis nos quais funcionavam cortiços, para fins de incidência de uma política de proteção. Na descrição do uso do imóveis constante das fichas cadastrais, os cortiços são compreendidos como "*habitação multifamiliar popular de baixa renda*" (RIO DE JANEIRO, 1986). Neste caso, foram considerados apenas os imóveis que possuíam individualmente valor arquitetônico e monumental, sendo mapeados apenas quatro cortiços na região portuária, mencionados em tópico anterior.

Outro momento importante para o conjunto desses mapeamentos, que não se tornaram indutores de uma política para cortiços, foi o de elaboração do Programa Novas Alternativas. Como vimos, inserido em uma estratégia global de recuperação dos centros urbanos, uma vez que desde 1980 foram criados outros programas em diferentes capitais.

O Projeto Morando no Centro tinha como principais objetivos a realização de novos projetos habitacionais em áreas consolidadas da cidade. Naquele momento, previa-se a viabilização dos projetos com a aquisição de imóveis por meio de desapropriação, venda direta e parcerias, tendo como principal forma de financiamento o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). No entanto, este correspondia à faixa de 3 a 6 salários mínimos, o que não atendia plenamente a demanda habitacional de uma parcela da população que permanecia sem alternativa.

Uma das formas de viabilizar o projeto consistiu na reforma de imóveis já habitados, tais como cortiços e casas de cômodos. O projeto previa a participação da iniciativa privada e de outros órgãos da Administração Municipal. Chama a atenção uma das propostas do projeto que consistiu em incorporar imóveis das entidades religiosas, identificando nesses potencial para política de recuperação e destinação para fins de moradia. Com efeito, a seleção dos imóveis se dava nos bairros centrais, tendo como prioridade prédios em ruínas, abandonados ou vazios urbanos.

São mencionados como parte do projeto os imóveis localizados à Rua Sacadura Cabral, nº 295 - Gamboa, recuperados com recursos municipais no ano de 1998. Trata-se de um imóvel com uso misto, formado por 16 unidades, identificado no ano de 2008 como habitação coletiva. São mencionados outros imóveis presentes em diferentes bairros centrais.

No âmbito do Projeto de Reabilitação de Cortiços, que teve início no ano de 1996, implementou-se diagnóstico sete anos depois (2003), a partir do qual foi indicado que tal tipologia de moradia era solução para pessoas solteiras, aposentadas e casais sem filhos. Aproximando-se, portanto, das conclusões da etapa anterior desta pesquisa. Os objetivos do Programa consistiam em atuar sobre imóveis em mal-estado de conservação, realizar intervenções de baixo custo e promover adaptações mínimas à situação pré-existente, no intuito de fornecer melhores condições de habitabilidade, conforto e higiene.⁶¹

Além disso, o projeto visava à implantação nos cortiços de uma estratégia de gestão do espaço aos moldes de um condomínio. Na fase pós-ocupação, estava relacionado com a percepção de que, assim, os cortiços seriam incluídos no lado de dentro da fronteira entre o formal e o informal.

Foram contemplados pelo Projeto: imóvel situado à Rua Senador Pompeu, nº 34; Rua Cunha Barbosa, 39 - Gamboa; Rua do Livramento, nº 145 - Gamboa; Ladeira João Homem, 35-M; Rua do Livramento, nº 147 - Gamboa; entre outros endereços localizados nas demais áreas centrais. Em 1998, data do documento consultado, ainda se encontravam em reforma os seguintes imóveis: Rua Sacadura Cabral, nº 127 - Saúde;

⁶¹

Disponível em: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudosariocas/download/2347_A%20retomada%20do%20Centro%20da%20cidade%20-%20Macrofun%C3%A7%C3%A3o%20Habitar%20o%20Centro.pdf. Acesso em: 05 de jan de 2018.

Ladeira João Homem, nº 66; Rua do Livramento, nºs 67/69; Rua Ladeira João Homem, nº41; Rua do Livramento, nº 74 - Gamboa. Além disso, foram apresentados como imóveis da União os localizados nos endereços: Rua da Gamboa, nºs 357-359 - 361/363 - 371/385, ao lado da Cidade do Samba.

Entre as maiores dificuldades apontadas pelos agentes da Prefeitura para a realização do Projeto, estavam: a. a complexa situação fundiária; b. terrenos próprios federais e estaduais com documentação não-regularizada; c. legislações restritivas para inserção de novas edificações em sítios históricos; d. dívidas de luz e água nos imóveis; e. morosidade nos processos de desapropriação para a disponibilização de imóveis; f. dificuldade nos cartórios para desmembramentos e parcelamento, imóveis foreiros, existência de penhoras, a necessidade de prévio registro dos imóveis mistos; g. discrepância entre a metragem real dos terrenos em comparação com as áreas constantes da escritura; h. necessidade de desapropriar para realizar a regularização fundiária.

Importa considerar que a política de reabilitação de cortiços promovida pela Prefeitura, no âmbito do Programa Novas Alternativas, inserido no Projeto Morar no Centro, pode ser percebida também como uma política de regularização fundiária. Isto se deve ao fato de que os moradores originais, em sua maioria, foram mantidos nos imóveis com o pagamento de parcelas mensais para ao final de 15 anos tornarem-se proprietários, como resultado de uma avaliação da Prefeitura que preferiu não se comprometer com o ônus de manutenção dos imóveis.

Incluído nos impulsos de reocupação das áreas centrais a partir de usos habitacionais, encontra-se o fórum "*Macrofunção Habitar o Centro*", criado no âmbito da Prefeitura do Rio de Janeiro, no ano de 2003. A proposta visava a valorizar todo o centro como patrimônio da cidade, e não apenas as áreas preservadas pelos órgãos de proteção do Patrimônio Histórico-Cultural. Pretendia-se valorizar os edifícios menores, bem relacionados com a vizinhança, que contribuíssem com a vida de rua, proporcionando espaços flexíveis e articulando distintos usos, restabelecendo a integração moradia-trabalho. Estas foram algumas das propostas em discussão no fórum, que pretendia estimular a incorporação de novos moradores na área central, além da melhoria nas condições de vida dos atuais. O fórum reunia principalmente agentes institucionais dispersos entre os diferentes órgãos da Administração municipal vinculados aos temas da habitação, patrimônio e urbanismo.

Nos documentos analisados, a avaliação registrada era de que naquele período, apesar da demanda pela ampliação do uso residencial nas áreas centrais, o mercado ainda não considerava a localização atrativa. Diante deste diagnóstico, a Prefeitura buscava incentivar que a área central fosse considerada uma alternativa viável e com infraestrutura para receber parcelas da população com faixas de renda média/baixa, tendo em vista a existência de bairros "não disputados" pelo mercado imobiliário formal de apartamentos de luxo ou escritórios. Assim como pela existência de edifícios de valor arquitetônico ou histórico para os quais a melhor alternativa seria a recuperação e manutenção para uso habitacional.

No Relatório analisado, os agentes da Prefeitura registraram que "*os moradores dos cortiços sentem falta de um censo de cortiços como o que foi feito para as favelas*" (RIO DE JANEIRO, 2003, p. 10). Esse censo chegou a ser preparado na SEHAB (Secretaria de Habitação), no ano de 1992, mas não foi realizado pela gestão seguinte, que preferiu fazer pesquisas amostrais. O documento revela que o aluguel médio encontrado foi no valor de R\$ 191,00 (cento e noventa e um reais), sendo que a maior parte (42,9%) pagava entre R\$ 196,00 (cento e noventa e seis reais) e R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais). Com estes valores, a pesquisa concluiu que naquele período 31,1% das famílias comprometiam 30% da sua renda com o aluguel, ao passo que 45,6% comprometiam entre 31% e 60% e ainda 23,3% comprometiam mais de 60%.

Potencializava o quadro, que consistia apenas numa amostra de situação ainda mais complexa, que demandava estudos muito mais densos sobre a situação das populações que moram nos cortiços, a avaliação que data do ano de 2003: o processo de reabilitação das áreas centrais contava com muitos entraves. Uma vez que parte dos imóveis mapeados pelos agentes da Prefeitura para viabilização de projetos de recuperação estavam ocupados pela população pobre, que "*invadiu os antigos sobrados, transformando-os em casas de cômodos, sendo muitas vezes explorados por terceiros*" (RIO DE JANEIRO, 2003, p. 11).

A observação dos agentes da Prefeitura, contida no Relatório analisado, confirma o que nos foi apresentado numa das entrevistas: não existe uma compreensão mais homogênea acerca do que sejam os cortiços. A diversidade de compreensões é uma das justificativas para que a maior parte deles tenha sido excluída dos programas mencionados ao longo desta pesquisa. Tanto pelo recorte histórico-cultural que

projetava características arquitetônicas e históricas a serem preservadas, como por, em seguida, serem apreendidos como habitações passíveis de reforma e financiamento para aquisição pelos beneficiários. Neste último caso, ainda foram mapeados pelas suas características típicas (como tipos ideais de cortiços), excluindo-se da lista um grande contingente de moradias que assim funcionavam.

A avaliação realizada há cerca de 15 anos ainda trazia a informação de que os proprietários dos prédios abandonados ou subutilizados não estavam interessados na recuperação de seus edifícios, optando por aguardar maior valorização dos imóveis, apesar da existência de incentivos legais.

Da análise dos documentos mencionados, é possível apontar que além do problema de definição do que consiste um cortiço, há também uma sobreposição da relação de titularidade do imóvel à situação de ocupação do mesmo. É recorrente nos documentos analisados e nas entrevistas realizadas a avaliação de que parte desses imóveis estão subutilizados, mas, se há uso habitacional, este deve ser privilegiado em relação a subutilização promovida pelo proprietário. Em verdade, a subutilização promovida pelo proprietário pode ser um argumento juridicamente válido para a destinação do imóvel para fins de habitação e regularização da situação do cortiço, no sentido de garantir o cumprimento da função social da propriedade.

No Relatório apresentado no ano de 2003, os técnicos apresentam os seguintes entraves:

Esse patrimônio habitacional degradado e mal equipado, que em seu conjunto, e pelo seu valor histórico, morfológico, arquitetônico e urbanístico se torna necessário salvaguardar, caracteriza-se da seguinte forma:

Grande porcentagem de construções centenárias, com permanência de alguns edifícios de arquitetura erudita.

Os lotes localizados parte em terrenos acidentados, sendo estreitos e profundos – lotes urbanos de inspiração portuguesa dos séculos XVIII e XIX. Malha urbana colonial portuguesa, não ortogonal, ruela, becos, escadinhas e pequenos largos.

Alguns edifícios de grande porte, resultantes das legislações anteriores. ¾ Má orientação dos edifícios, da ventilação, falta de condições de salubridade.

Falta de manutenção geral.

Intervenções mal feitas gerando aumento de cargas na estrutura inicial. Obras em pisos térreos onde foram retirados elementos de suporte sem preocupações implicando assentamento das paredes portantes interiores.

Infiltrações – Cobertura e fugas nas colunas montantes e instalações sanitárias mal localizadas e sem isolamento da estrutura de madeira

Existência, em geral, de uma população de baixo poder aquisitivo, vivendo em cortiços, sem recursos para conservar os prédios e muitas vezes em situação de conflito com os proprietários. Estes últimos, por sua vez, não

possuem meios ou não se interessam em investir, pois não encontram saída para os diversos entraves do mercado.

Situação fundiária extremamente complexa – lotes oriundos dos séculos XVIII, XIX e início do XX –, proprietários desconhecidos, que morrem não deixam herdeiros, que retornam à terra natal e abandonam o imóvel, inventário com dezenas de herdeiros, herdeiros menores de idade, Ordens Religiosas sem a posse da terra formalizada.

Muitos próprios federais e estaduais com documentação não regularizada – Distrito Federal/Estado da Guanabara/Fusão dos Estados.

Órgãos de licenciamento: SMU/DLF e SMC/DGPC – legislações bastante restritivas para se realizar obras em edificações inseridas em áreas preservadas. Grandes dívidas com as concessionárias de serviço público: Cedae, Light e CEG.

Poder judiciário que não incorporaram os avanços da constituição de 1987 (propriedade da terra no Brasil é considerada quase que intocável).

Cartórios (desmembramento e parcelamento, imóveis foreiros, Laudêmio, Registro de Convenção de condomínio).

Metragem dos terrenos não coincidem com o RGI ou com a área desapropriada. – impossibilidade de reconhecimento do lote, pois não há como unir todos os confrontantes.

Imóveis Foreiros x Hipoteca - necessidade do município desapropriar para realizar a regularização fundiária e colocar novamente os imóveis no mercado. (RIO DE JANEIRO, 2003, pp. 11-12)

O documento apresenta como propostas a diversificação dos usos da área central; a tentativa de entendimentos com a RFFSA, então proprietária de enorme contingente imobiliário na região portuária e com a Cia. Docas do Rio de Janeiro no que se refere à disponibilização de seus terrenos para futuros projetos habitacionais. Os profissionais registraram que *"a especulação imobiliária que já começou na área portuária, pode inviabilizar a reabilitação habitacional antes mesmo dela começar a ganhar escala"* (RIO DE JANEIRO, 2003), processo que culminará na configuração apresentada na segunda parte deste Relatório.

Além de fazer menção às dificuldades encontradas, o documento também aponta propostas formuladas pelos agentes da Prefeitura envolvidos com o levantamento. São elas: a. locação social⁶² para interferir nos aluguéis, reduzindo o poder dos proprietários de cortiços em relação a valores cobrados e outros abusos; b. colocar a locação social como solução para os prédios públicos muito valorizados que não são vendidos; c. desenvolver uma política de reabilitação de cortiços principalmente

⁶² Definida no documento como *"política destinada a possibilitar a oferta de unidades de aluguel compatíveis com as necessidades familiares e com sua capacidade de pagamento. Embora seja a solução básica de todas as políticas habitacionais europeias, os sistemas baseados na locação não conseguiram até hoje ser discutidos no Brasil, face à predominância absoluta do modelo e do sonho da casa própria. No programa habitacional de São Paulo, a Locação Social seria complementar a uma política de casa própria procurando atingir famílias sem condições financeiras para aquisição ou que tenham o aluguel como opção permanente ou ocasional"* (RIO DE JANEIRO, 2003, p. 16). A passagem demonstra que esses profissionais estavam diretamente informados pela experiência recente que a cidade de São Paulo passava em termos de diversificação de sua política habitacional tanto com a locação social quanto com o reconhecimento dos cortiços realizado no ano de 1991.

nas áreas que apresentam elevado grau de degradação; d. recuperação do casario antigo deteriorado e habitado por famílias de baixa renda em condições de risco e insalubridade; e. implementação de um modelo de administração alternativo que assegure o acompanhamento social dos moradores e conservação dos imóveis; f. pesquisa do valor do aluguel em cortiços para que a prestação de financiamento seja equivalente ou menor que a do aluguel.

Em que pese todas essas ações terem de algum modo enunciado propostas essenciais para os cortiços, não se traduziram em políticas municipais efetivas, com condições de maior abrangência e continuidade, frente a expressiva demanda verificada tanto pelos técnicos da Prefeitura durante os incipientes levantamentos quanto, atualmente, pela equipe do Projeto de Extensão.

Essas foram algumas das propostas que estiveram em debate acerca da demanda dos cortiços no âmbito da administração municipal, extraídas de documentos produzidos nos órgãos que realizam levantamentos que informam a produção de políticas públicas.⁶³ Eles demonstram que os cortiços formam uma demanda expressiva pelo centro da cidade e mais especificamente pela região portuária, cuja invisibilidade constatada no momento anterior da pesquisa é produzida também pela sobreposição de projetos para o porto, que pressupõem a superação dessa modalidade de moradia e não incorporam a diversidade da demanda habitacional.

⁶³ Entre eles, Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor e Instituto Pereira Passos, além de materiais produzidos diretamente pela Secretaria Municipal de Habitação (2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS

A partir de análise documental, entrevistas com diferentes agentes institucionais e situações empíricas encontradas pela equipe de campo tanto nesta etapa quanto na primeira, concluímos que os cortiços não se formam a partir das mesmas condições de uso e ocupação, posto que possuem diferentes sociogêneses. Contudo, podem ser realizados levantamentos que perpassem as características comuns de formação a partir dos processos de construção de uma região e da cidade.

Alguns dos cortiços encontrados formaram-se a partir do abandono de grandes projetos como hotéis e edifícios de apartamentos residenciais, que nunca foram terminados. Outros, formam-se a partir de construções feitas para essa finalidade, como os cortiços tombados na região portuária. É possível concluir que para que os cortiços sejam percebidos como conjunto a demandar políticas, devem ser tomados em sua heterogeneidade. Um eventual censo dos cortiços, portanto, depende fundamentalmente de que esta heterogeneidade seja incorporada.

Da análise desses documentos, alguns desafios podem ser observados no presente, não apenas quanto aos cortiços de modo específico mas também quanto à sua configuração na região portuária. De fato, a demanda por habitação popular permanece hierarquicamente subordinada à estratégia global de mercantilização da cidade e despotencialização de suas funções sociais.

A Administração Pública também não pode ser percebida de modo homogêneo. Documentos oficiais elaborados no âmbito de projetos e programas municipais demonstram que a demanda dos cortiços foi incorporada em diferentes momentos, entre as décadas de 1980 e 2000, a partir de múltiplas compreensões. Ora como patrimônio histórico-cultural, com ênfase para as funções memorialísticas dos imóveis, ora como imóvel a ser reabilitado para fins de moradia, com foco nos usos promovidos, ou mesmo articulando essas duas dimensões. Ao mesmo tempo estavam em disputa os usos residenciais do Centro e o projeto de longa duração de revitalização do Porto do Rio.

Quando iniciamos este relatório, no âmbito do Projeto "*Morar, Trabalhar e Viver no Centro: mobilizações e ações de promoção do direito à cidade na área central do Rio de Janeiro*", nosso desafio consistia em realizar um levantamento jurídico-

urbanístico da situação dos cortiços na região portuária do Rio de Janeiro. Assim compreendido o levantamento das situações fundiária e jurídica dos cortiços mapeados, a considerar: parcelamentos, gravames, afetações, incidência de legislação ambiental, de proteção do patrimônio histórico-cultural e de uso e ocupação do solo, a titularidade dos imóveis, situação de ocupação e eventuais conflitos possessórios instaurados. Além de projetos, planos ou programas habitacionais que tenham incorporado os cortiços em suas ações.

No que tange a estes objetivos específicos, foi constatada uma série de dificuldades:

a. restrições da Defensoria Pública para realização de convênio com a Universidade, no sentido de promover o levantamento fundiário necessário à pesquisa e à proposição de políticas habitacionais voltadas para os cortiços, o que tornou mais difícil o acesso às certidões de ônus reais de cada imóvel;

b. a verificação da situação jurídica dos cortiços demandaria que uma série de dados da situação de ocupação e das relações jurídicas estabelecidas (tipos de posse e situação de cobrança de aluguéis) tivessem sido levantados no momento em que a equipe de campo realizou o mapeamento rua a rua, durante a primeira etapa da pesquisa. Senão impossível, o fato se mostra bastante improvável, posto que a maior parte dos entrevistados não forneceu esta informação e a vulnerabilidade constatada na primeira etapa faz com que moradores, proprietários ou terceiros que exploram economicamente os imóveis ("*administradores*") – que em sua maioria apresentam precárias condições de habitabilidade – prefiram não detalhar como funcionam os cortiços;

c. a verificação da situação dos imóveis junto ao Município dependeria igualmente de que suas características tivessem sido registradas pela equipe de campo, para que fossem confrontadas com plantas cadastrais na Prefeitura e/ou com a descrição dos imóveis nas certidões imobiliárias, no sentido de observar possíveis alterações promovidas formal ou informalmente ao longo do tempo;

d. não foram encontradas ações judiciais envolvendo os imóveis identificados, em que tenha atuado o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o que nos permitiu extrair algumas conclusões que serão melhor detalhadas a seguir. Com efeito, a situação fundiária dos imóveis identificados na

primeira fase da pesquisa ainda será incorporada em um segundo momento do levantamento jurídico-urbanístico. Os resultados do presente estudo são parciais e provisórios, como ocorre com a maior parte das pesquisas em ciências sociais.

O levantamento jurídico-urbanístico promovido lançou mão de pesquisa de legislações, documentos (regulamentos, relatórios, fichas cadastrais encontradas nos órgãos visitados), bem como estudos atuais acerca da região inserida no escopo da pesquisa. Além disso, foram realizadas entrevistas com atores do campo institucional que atuam nos órgãos cujas atribuições perpassam o tema dos cortiços que, conforme já demonstrado insurge-se como demanda. Assim, o levantamento jurídico-urbanístico tomou a forma do Relatório de Pesquisa aqui apresentado.

Do levantamento promovido junto ao Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública, destacam-se alguns dos conflitos fundiários nos quais os cortiços estão envolvidos, a partir da análise qualitativa dos documentos encontrados. É possível identificar a fragilidade da situação jurídica da posse exercida pelos moradores, invisibilizados nas relações jurídicas formalizadas. Neste sentido, embora os cortiços identificados se localizem em núcleos urbanos consolidados, colocando poucos desafios no que concerne a situação de formalidade do solo urbano ocupado, há uma demanda pela regularização da situação jurídica da posse dos imóveis, das alterações promovidas e das condições de habitabilidade dos mesmos.

Além disso, constatamos que as populações residentes em cortiços estão precariamente contempladas na rede formal de acesso à justiça, tendo em vista a dificuldade em identificar a demanda de forma específica, o que passa também pela restrita compreensão do que sejam os cortiços. Desta forma, a proteção da moradia no caso dos cortiços demanda uma compreensão abrangente acerca dessa modalidade de moradia. Nesta perspectiva, são propostas deste levantamento:

a. que o NUTH/DPGE-RJ incorpore moradores de cortiços como um dos grupos assistidos, para que tenha condições de mapear a demanda, ora invisibilizada, quando do primeiro atendimento dos casos;

b. incorpore também estratégias de criação e manutenção de dados e arquivos acerca dos casos atendidos, possibilitando a realização de pesquisa e análise por pesquisadoras e pesquisadores que desejem estudar os conflitos por moradia na cidade,

em sua multiplicidade. Neste sentido, tanto o Projeto de Extensão quanto o Núcleo de Terras e Habitação podem fazer parcerias/convênios, visando à reunião de melhores condições de levantamento e análise das demandas para proposição de políticas públicas junto aos grupos de interesse.

Nas entrevistas realizadas com técnicos do ITERJ e servidores do NUTH/DPGE-RJ, ambos mencionaram a incompatibilidade da situação jurídica configurada pela relação locatícia com a possibilidade de regularização fundiária em benefício das pessoas que habitam os cortiços. Esta compreensão traduz-se em ainda maior fragilidade para esses moradores, pois os riscos de remoção na região portuária demandam a defesa da posse e a possibilidade concreta de regularização fundiária.

De fato, na maior parte dos casos encontrados na primeira etapa, a relação locatícia subjaz ao campo formal, razão pela qual não deveria servir para descartar a possível aplicação de políticas de regularização fundiária. Constatamos durante o trabalho de campo no Núcleo de Terras e Habitação que a Lei de Locações utilizada para defesa judicial dos moradores de cortiços em eventuais ações de Reintegrações de Posse, para descaracterização do suposto esbulho possessório, em outros momentos, será utilizada para descaracterizar a demanda por regularização fundiária. No entanto, a relação locatícia formal pode não alcançar o conjunto de moradores dos cortiços, cujas situações de locação são informais.

Desta forma, inclusive para que a referida legislação tenha condições de ter impacto sobre a população que mora, mostra-se fundamental fortalecer e criar políticas municipais voltadas para os cortiços.

Verificamos as relações estabelecidas entre a política de preservação do patrimônio histórico-cultural e a possibilidade desses imóveis continuarem na região, mesmo em um contexto de profundas alterações e reestruturação urbanística. Deste modo, mostramos algumas das mobilizações entre as décadas de 1970 e 1980 que afirmaram modos de vida tradicionais dos moradores do Porto, bem como os usos residenciais e habitacionais do Centro, frente às propostas de expansão de um centro de negócios, com a alteração dos parâmetros urbanísticos definidos para a região portuária.

Abordamos como, atualmente, a política de patrimonialização que já serviu à proteção de usos tradicionais e de algumas das edificações mapeadas, sofre alterações,

como a proibição de novos tombamentos e a possibilidade de revogação daqueles realizados a partir de 2009. Tal medida gerou uma perda significativa do potencial desse instrumento de proteção como ferramenta de luta para as populações locais. No caso da região portuária, a política de preservação do patrimônio funcionou como importante instrumento para retirar os imóveis das dinâmicas do mercado imobiliário e da especulação a qual estariam submetidos. Este efeito não é natural de toda política de patrimonialização, tendo as características e os efeitos destacados no presente estudo resultado de processos sociais específicos que estão empiricamente situados.

O estudo incorporou também descrição e análise das principais legislações urbanísticas incidentes sobre a região portuária. Essas revelam alterações nos padrões de parcelamento, uso e ocupação do solo, traduzidas como alterações nos limites máximos e mínimos dos lotes, bem como desincentivo ao desmembramento e sucessivos incentivos aos remembramentos. Inclusive, com ampliação gratuita do potencial construtivo, o que aponta para a possibilidade de uma concreta concentração do solo urbano na região portuária, além da verticalização das construções com porte muito superior às construções compatíveis com os usos tradicionais do Porto.

Diante deste quadro, concluímos que as fronteiras de proteção da APAC estão em risco, uma vez que o entorno envolvente que pode aos poucos torná-las inócuas como mecanismo que garantiu a permanência da população que reside na região portuária. A cidade neoliberal se configura também através das legislações urbanísticas, uma vez que usos e gabaritos podem se tornar variáveis em função de contrapartidas pecuniárias, como atualmente é possível verificar na região portuária. Há uma expressiva flexibilização dos parâmetros urbanísticos, cuja variação passa a estar inscrita em títulos comercializáveis, fazendo literalmente do espaço urbano um grande produto, já não adstrito ao mercado da terra. Alguns dos cortiços mapeados encontram-se em áreas passíveis de emissão de Cepacs, sendo seus residentes afetados de maneira direta e indireta pelas transformações apontadas.

Além disso, verificamos que passou a existir uma concentração das decisões acerca da região, definidas em Grupos de Trabalho (GTs) formados principalmente por agentes da Prefeitura. Assim, a região portuária torna-se cada vez mais expressão de uma estratégia global de governo, reduzindo as possibilidades de dissonância externa e interna à Municipalidade.

Também apontamos para a possibilidade de a maior parte dos cortiços identificados na primeira etapa se localizarem em áreas privadas. Esta informação se deve a alguns dos estudos e documentos consultados, que indicam a complexa situação fundiária da área, hipótese que só será confirmada num terceiro momento da pesquisa.

No mapeamento junto aos órgãos, foram identificadas algumas ações entre os anos de 1990 e 2000 relativas aos cortiços, embora exista apenas um Programa Habitacional que atende de forma precária a esta demanda, cuja proposta principal implica em ruptura da relação de locação, uma vez que os beneficiários passarão a ser proprietários dos imóveis. Além do mapeamento feito no âmbito do Projeto Sagas, no qual verificou-se compreensão restrita acerca dos cortiços – uma vez que apenas três deles foram reconhecidos como cortiços na região portuária –, o Programa Novas Alternativas não realizou nenhum censo ou cadastro de maior fôlego, apesar de ter promovido um levantamento de questões que marcam essa tipologia de moradia. Dado seu contexto de criação e vínculos, inserimos o Programa Novas Alternativas no âmbito de uma narrativa de recuperação das áreas centrais, embora esta dispersasse em projetos por vezes antagônicos.

Registre-se que algumas das conclusões resultantes dos precários mapeamentos realizados pela Prefeitura coincidem com conclusões encontradas no primeiro Relatório desta pesquisa. Este fato aponta para algumas continuidades da demanda dos cortiços e dos perfis sociais dos moradores, embora, naquele momento (2003), o contexto na região central/portuária fosse menos hostil à permanência deles. Nem mesmo as legislações de restrição aos usos habitacionais tinham o condão de colocar tantos desafios à sua continuidade quanto o atual cenário na região portuária.

Destaca-se a importância de uma compreensão dos cortiços que abarque a heterogeneidade encontrada. Assim, os cortiços reconhecidos pela política de proteção do patrimônio histórico-cultural, cujos moradores foram contemplados com a aquisição dos imóveis, poderão ser compreendidos como tais a exemplo daqueles que se formam no presente e funcionam a partir do aluguel de cômodos. Uma vez que estes podem ter como importante narrativa de proteção e defesa de uma política habitacional, a referência dos que já foram assim reconhecidos, ainda que naqueles casos tenha-se rompido com as relações de aluguel.

Desta forma, é possível evitar qualquer possibilidade de reprodução da limitação apontada na primeira parte deste estudo, acerca do fato de o aluguel descaracterizar o cortiço para fins de regularização fundiária, quando a maior parte dessas relações locatícias não estão configuradas num campo formal.

Por fim, apontamos a necessidade de produção de materiais voltados para difusão de maiores informações acerca dos cortiços e os desafios para o seu reconhecimento jurídico, propiciando um amplo espaço de debate acerca desta modalidade de moradia. Com isso, será possível reivindicar que os usos dos imóveis sejam reconhecidos, uma vez que esses servem de moradia permanente para diversos grupos na cidade.

REFERÊNCIAS

Legislação

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do império.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Lei 8.245 de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes.

BRASIL. Lei Complementar 80 de 12 de janeiro de 1984. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar 132 de 7 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80/94, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060/50, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 25 de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

BRASIL, Lei Federal 8.987 de 13.02.1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Portaria nº 02 de 14 de março de 1986 (IPHAN). Determinar as especificações para construções, inclusive reformas e acréscimos, nas áreas de entorno do Palácio Itamaraty, na AV. Marechal Floriano; o conjunto arquitetônico do Jardim e Morro do Valongo; o Palácio Episcopal e a Fortaleza da Conceição, no Morro da Conceição; a Igreja de São Francisco da Prainha, no Adro da Prainha; a Igreja de Santa Rita, no Largo de Santa Rita; o Edifício da antiga caixa de amortização, na Avenida Rio Branco; a Casa na Rua Mayrink Veiga Nº 9; o Edifício da Cia. Docas de Santos, na AV. Rio Branco, e o Colégio Pedro II, na AV. Marechal Floriano.

BRASIL. Instrução Normativa nº 33 de 17 de dezembro de 2014. Regulamenta a aquisição, pelo Agente Operador do FGTS, de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) e de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), de Debêntures e de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), que possuam lastro em Operações Urbanas Consorciadas.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 322 de 3 de março de 1976. Aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. Lei 166 de 27 de maio de 1980. Dispõe sobre o processo de tombamento e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 6.057 de 23 de agosto de 1986.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 7.351, de 14 de janeiro de 1988 Regulamenta a Lei nº 971, de 4 de maio de 1987, que instituiu a Área de Proteção Ambiental (APA) em parte dos bairros da Saúde, Santo Cristo, Gamboa e Centro.

Rio de Janeiro. Lei nº 971, de 4 de Maio de 1987 Institui a Área de Proteção Ambiental (Apa) composta pelos logradouros que menciona, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992 (LC 16/1992). Dispõe sobre a política urbana do município, institui o plano diretor decenal da cidade do rio de janeiro, e da outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 11860 de 23 de dezembro de 1992. Cria e delimita a Área de Especial Interesse Urbanístico da Zona Portuária e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Define as condições de uso e ocupação do solo na área de especial interesse urbanístico da ii região administrativa-centro, criada pelo decreto nº 12.409, de 9 de novembro de 1993, estabelece medidas para a revitalização do centro da cidade e seu entorno, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 12409 de 09 de novembro de 1993. Cria e delimita a área de especial interesse urbanístico da II RA - centro e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto N.º 19.014 - de 5 de Outubro de 2000 - Inclui na Relação dos Imóveis Preservados por Subárea de Proteção Ambiental, que consta do Decreto n.º 7.351, de 14 de Janeiro de 1988, os Prédios que menciona.

RIO DE JANEIRO. Decreto 20.658 de 19 de outubro de 2001. Cria e delimita a área de especial interesse urbanístico do plano Porto do Rio, nos bairros da Saúde, Santo Cristo, Gamboa, e parte do Centro, e constitui grupo de trabalho para elaboração dos parâmetros de ocupação para a região.

RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 23.226, de 30 de julho de 2003: Estimula o uso residencial e misto nas áreas central e portuária da cidade e sua periferia imediata.

RIO DE JANEIRO. Decreto 26.852 de 08 de agosto de 2006. Cria e delimita a área de especial interesse da Região Portuária do Rio de Janeiro para fins que indica, declara de utilidade pública imóveis, estabelece condições para parceria com o setor privado e autoriza a constituição de grupo de trabalho.

RIO DE JANEIRO. Lei complementar 101 de 23 de novembro de 2009. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Lei complementar Nº 102 de 23 de novembro de 2009. Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro-CDURP e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 31.620 de 21 de dezembro de 2009. Institui a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro s/a – CDURP e aprova o seu estatuto social.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n.º 105 de 23 de novembro de 2009. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - PROPAR-RIO.

RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 34.129, de 14 de julho de 2011. Altera o Anexo VIII do Decreto n.º 7.351, de 14 de janeiro de 1988.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n.º 111 de 01 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 33.770 de 09 de maio de 2011. Regulamenta a aplicação do art. 18 da Lei Complementar n.º 101, de 23 de novembro de 2009, que dispõe sobre o enquadramento das atividades nos usos do solo na Área de Especial Interesse Urbanístico - AEIU da Região do Porto do Rio.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n.º 123, de 4 de julho de 2012. Define os Parâmetros Urbanísticos para a Área que menciona, inserida no Bairro da Gamboa, I RA – Portuária, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 35.653, de 22 de maio de 2012. Altera o Anexo 8 do Decreto n.º 7.351, de 14 de janeiro de 1988.

Decreto n.º 35.535, de 2 de maio de 2012. Estabelece regras sobre o procedimento para concessão à CDURP de licença de demolição de edificações na área de especial interesse urbanístico - AEIU da região do porto do Rio.

RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 38.175 de 10 de dezembro de 2013. Altera o Anexo 8 do Decreto n.º 7.351, de 14 de janeiro de 1988.

RIO DE JANEIRO. Lei n.º 5.781 de 22 de julho de 2014. Cria Área de Especial Interesse Cultural – AEIC do Quilombo Pedra do Sal.

RIO DE JANEIRO. Lei n.º 5.780 de 22 de julho de 2014. Institui incentivos e benefícios fiscais para incremento da produção habitacional na área de especial interesse urbanístico – AEIU do porto do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 39.680 de 23 de dezembro de 2014. Regulamenta os incentivos e benefícios fiscais instituídos pela lei n.º 5.780, de 22 de julho de 2014.

RIO DE JANEIRO . Lei Complementar n.º 143 de 4 de agosto de 2014. Incentiva a produção habitacional na Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO. Resolução SMUIH n.º 28 de julho de 2017. Dispõe sobre a proibição de tombamento das áreas definidas na Lei Complementar Municipal n.º 101 de 2009, nos anexos V e VI.

SÃO PAULO. Lei Municipal n.º 10.928 de 8 de janeiro de 1991. Regulamenta o inciso II do Artigo 148 combinado com o inciso V do artigo 149 da L.O.M., Dispõe sobre as condições de Habitação dos cortiços e dá outras providências.

SÃO PAULO. Decreto nº 33.189, de 17 de maio de 1993. Regulamenta a Lei nº 10.928, de 8 de janeiro de 1991, revoga o decreto nº 30.731, de 12 de dezembro de 1991, e dá outras providências.

Documentos

BRASIL. RELATÓRIOS DE GESTÃO SPU. 2009-2015. Disponíveis em:
www.planejamento.gov.br/.../spu.../spu_rj/.../spu_rj2009_relatorio_de_gestao.pdf;
www.planejamento.gov.br/...a.../spu.../spu_rj/.../spu_rj2011_relatorio_de_gestao.pdf;
www.planejamento.gov.br/secretarias/.../spu.../spu_rj2013_relatorio-de-gestao.pdf;
www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/.../relatoriogestao_spu-rj_2015.pdf.

BRASIL. INVENTÁRIO DE BENS DA EXTINTA REDE FERROVIÁRIA. Disponível em https://www.rffsa.gov.br/termos_spu/REL_TERMO_INTERNET_SP.pdf.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010, Resultados do Universo. In IBGE Cidades 2010. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf>. Acesso em 22.08.2017.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Diagnóstico urbano-ambiental 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5333332/4151408/43CoordCTPDarticulacaoPDPE112015.pdf>>. Acesso em 20.08.2017>.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Plano de Habitação de Interesse Social 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <http://138.97.105.70/conteudo/habilitacaoSocial.zip>. Acesso em 10.10.2017.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Diagnóstico para o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto do Rio. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/outros/Diagnostico_PHIS%20Porto%20rev%20abr2016.pdf. Acesso em 15.11.2017.

MUNICÍPIO RIO DE JANEIRO. Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica do Rio de Janeiro (PMMA-Rio). Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5362208/4140310/PMMARJCOMPLETObaixa.pdf>. Acesso em 15.12.2017.

MUNICÍPIO RIO DE JANEIRO. Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH) Relatório Projeto Sagas, Volumes I e II, 1986.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Mapa da APAC SAGAS. Disponível em http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4354515/4166546/Mapa_APAC_Sagas_1_A0_rev02.pdf.

http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4354515/4166547/Mapa_APAC_Sagas_2_A0_rev02.pdf. Acesso em 05 de jan. de 2018.

HELOUI, AHMED N. M. "Morando no Centro" (Programa Novas Alternativas). Apresentação realizada no âmbito do projeto Moradia é Central, durante a Oficina 3 - 'Financiamento para habitação social em Centros'. Instituto Pólis, 05/12/2008. Coordenadoria Geral de Gestão Habitacional, Secretaria Municipal do Habitat, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: https://cdn.fsbx.com/v/t59.2708-21/11274609_10207169526735527_1440807392_n.pdf/apr_sp_Rio_NovasAlternativas_Nazih.pdf?oh=81409b3b5741f82e46d48a3e361cf488&oe=5A910C35&dl=1. Acesso em 15.11.2017.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL. 'Inventariança da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA'. s/d. Disponível em: https://cdn.fsbx.com/v/t59.2708-21/28057107_1772434076140361_2385947014027280384_n.pdf/REL_TERMO_INTE_RNET_RJ.pdf?oh=288bed5290048ee8d87bb1d94d039100&oe=5A91058C&dl=1. Acesso em 04.09.2017.

MOREIRA, Clarissa da C. Avaliação dos estudos de viabilidade de reabilitação de imóveis de uso habitacional em sítios históricos: Recife, São Luís e Belém (Relatório Final). Consultoria para a Caixa Econômica Federal no contexto do Programa de revitalização de Sítios Históricos – PRSH. Abril de 2003. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/desenvolvimento-urbano-gestao-urbana/Estudo_reabilitacao_imoveis_habit_em_sitios_historicos.pdf. Acesso em 22.12.2017.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). *Evolução do Uso e Ocupação do Solo 2009 - 2013* (Relatório Parcial). s/d. Análise realizada a partir dos dispositivos legais elaborados pelo Planejamento Urbano e da concessão de Licenças e Habite-se do Licenciamento da Secretaria Municipal de Urbanismo. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4236391/4142544/RELATORIOOCUPACAOE_USODOSOLO20092013ApresentacaoFinal.pdf. Acesso em 16.10.2017.

_____; Secretaria Municipal de Urbanismo. *Evolução da ocupação e uso do solo: 2009-2013* (Relatório Final). Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4236391/4142523/RELATORIOEVOLUCAOOCUPACAOEUSODOSOLO20092013_MONTAGEMCOMPLETAFINAL.pdf. Acesso em 05.11.2017.

_____. *Evolução da ocupação e uso do solo - 2014/2015/2016*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4236391/4184113/RELATORIOCOMPLETO.pdf>. Acesso em 05.11.2017.

_____; Secretaria Municipal de Habitação. "Propostas habitacionais para a área central do Rio de Janeiro (2009)" (Programas Novas Alternativas). Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), 29/06/2009. Disponível em: https://cdn.fbsbx.com/v/t59.2708-21/27869082_1772431276140641_2340731861782757376_n.pdf/apr_rj_Pref_Bittar.pdf?oh=a52cbe02b71f54a504c659c945b363f1&oe=5A9118D6&dl=1. Acesso em 20.12.2017.

_____; A RETOMADA DO CENTRO DA CIDADE "Macrofunção Habitar o Centro"/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Col. Estudos cariocas. Jun-2003, Armazém de Dados, 24 p. Disponível em: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2347_A%20retomada%20do%20Centro%20da%20cidade%20-%20Macrofun%20C3%A7%C3%A3o%20Habitar%20o%20Centro.pdf

TEIXEIRA, Carlo Alexandre (org.). *Rodas dos saberes do Cais do Valongo*. Niterói, RJ: Kabula Artes e Projetos, 2015. Disponível em: <https://kabalartes.files.wordpress.com/2015/02/roda-saberes-dos-saberes-do-cais-do-valongo.pdf>. Acesso em 02.01.2018.

UEMURA, Margareth M. *et al.* (orgs.). 'Moradia é Central - Rio de Janeiro'. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://cdn.fbsbx.com/v/t59.2708-21/27869020_1772436769473425_6344677989191516160_n.pdf/rio_de_janeiro.pdf?oh=593a9fa8427e2aa34b89eee98fae4c3f&oe=5A914AD9&dl=1. Acesso em 05.01.2018.

VERÍSSIMO, Antônio A. "Apresentação da SMH para o Consemac sobre as Áreas de Especial Interesse Social". Rio de Janeiro, 16/12/2011. Disponível em: https://cdn.fbsbx.com/v/t59.2708-21/27868922_1772431359473966_2197509906645385216_n.ppt/apresentacao_aeis_smh_r_1.ppt?oh=cc1b6b3b5ea36fbf177272a889c13f98&oe=5A910371&dl=1 (slides). Acesso em 15.01.2018.

PREFEITURA DO DISTRICTO FEDERAL; AGACHE, A. Cidade do Rio de Janeiro: Extensão- Remodelação-Embellazamento. Paris: Foyer Brésilien, 1930. Disponível em <http://planourbano.rio.rj.gov.br>, acesso em dia / mês / ano.

Livros e Artigos

ABRAMO, Pedro (org.) A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ, 2003.

ABREU, Regina. Patrimonialização das diferenças e os novos sujeitos de direito coletivo no Brasil. In TARDY, Cécile; DODEBEL, Vera (org). Memória e novos patrimônios. Marseille: Open Edition Press, 2015.

ABREU, Regina e CHAGAS, Mário (org). Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org). A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: Forum, 2004.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey 2006.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercícios de direitos. Bauru, v.4, n.1, p. 185 -206, jan. /jun., 2016

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord). Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001. 4 ed. São Paulo: Malheiros.

COCCO, Giuseppe. MENDES, Alexandre F. A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011), Rio de Janeiro : Editora Revan, 2016

LEFBVRE, HENRI. O Direito à Cidade. São Paulo, Centauro, 2006.

_____. Espaço e Política. Belo Horizonte, Editoria UFMG, 2008.

LUFT, Rosângela Marina. Políticas Públicas Urbanas - Premissas e Condições para a Efetivação do Direito a Cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MELLO, F. F. A Zona Portuária do Rio de Janeiro: antecedentes e perspectivas. Dissertação. (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, p. 124. 2003.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MOREIRA, Clarissa da Costa. A cidade contemporânea entre a tabula rasa e a preservação: cenários para o porto do Rio de Janeiro. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

MOREIRA, Maira de Souza. Do Direito à Política Pública: a produção social da política quilombola no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 241 p. 2017.

NASCIMENTO, Flávia B. do. Construindo o Rio Antigo: políticas urbanas e preservação (Rio de Janeiro, Anos 1970). In.: O Rio de Janeiro e seu desenvolvimento

urbano: o papel do setor municipal de urbanismo. FARIA, Rodrigo; REZENDE, Vera F. (orgs). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. 1ª edição. Disponível em e-book (ISBN 978-85-7785-563-6).

Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ); Central de Movimentos Populares (CMP-RJ) (coords.). 'Projeto Prata Preta: levantamento de cortiços da área portuária do Rio de Janeiro'. JÚNIOR, O. Alves dos S.; LACERDA, L.; RIBEIRO, B.; WERNECK, M. (orgs.). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, Novembro de 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados : as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro [recurso eletrônico] / Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RODRIGUES, Maria Elena; SAULE JR. Nelson. Direito à Moradia. In. LIMA JR., Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (orgs). Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. Editora Loyola: São Paulo, 2002, pp. 149-154.

SANTOS. André da Rocha. Habitação precária e os cortiços da área central de Santos. Cad. Metrop., São Paulo, v. 13, n. 26, PP. 549-571, jul/dez 2011.

SANTOS JR., Orlando A.; MONTANDON, Daniel T (Orgs.). Os Planos Diretores Municipais Pós-estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOARES GONÇALVES, R. Favelas do Rio de Janeiro. História e Direito. Rio de Janeiro, PUC, 2013.

THOMPSON, E.P. Senhores e Caçadores, 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. Soc. estado., Brasília, v. 28, n. 1, p. 29-52, Apr. 2013.

WERNECK, Mariana da G. e S. *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (Ippur-UFRJ). Rio de Janeiro, 2016.

Entrevistas realizadas com servidores dos seguintes órgãos:

Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH)

Instituto Pereira Passos

Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação - SMUIH

Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ)

Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria do Estado do Rio de Janeiro.