

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS

CURSO DE DIREITO

DIOGO SENNA CANONGIA

Planejamento urbano sob a ótica jurídica e de mercado:

Análise do projeto OUC Porto Maravilha no município do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2023

DIOGO SENNA CANONGIA

Planejamento urbano sob a ótica social e de mercado:

Análise do projeto OUC Porto Maravilha no município do Rio de Janeiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues.

Rio de Janeiro

2023

DIOGO SENNA CANONGIA

Planejamento urbano sob a ótica social e de mercado:

Análise do projeto OUC Porto Maravilha no município do Rio de Janeiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues.

Aprovado em ____ de _____ de 2023.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues - orientador
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. _____ - examinador
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. _____ - examinador
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

RESUMO

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), junto ao Plano Diretor obrigatório para a maioria dos municípios no Brasil, apresentam as principais ferramentas jurídicas de que dispõe o Estado e as Prefeituras para efetuar seu planejamento urbano. O Rio de Janeiro, por sua vez é uma das principais metrópoles do país e do mundo e sofre com grandes problemas associados às grandes cidades. Diante disso, a Operação Consorciada Urbana do Porto Maravilha, lançada em 2009, associada ao Plano Diretor de 2011, teve como objetivo propor o crescimento da cidade na direção de sua área central, onde já existe grande mobiliário público e amplo espaço disponível.

Sendo assim, este trabalho analisa as principais ferramentas de planejamento urbano disponíveis na legislação brasileira, avaliando a atuação e eficácia diante dos limites impostos pelos mecanismos sociais de mercado com que se deparam na prática. Por fim, o trabalho se debruça sobre dados empíricos, buscando de identificar se os principais objetivos do Projeto Porto Maravilha foram alcançados. São verificados os dados de evolução do censo demográfico, valores imobiliários e arrecadação do imposto sobre serviços (ISS).

Palavras-chaves: Planejamento Urbano, Operação Consorciada Urbana Porto Maravilha, Plano Diretor, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Coeficiente de Potencial Construtivo.

ABSTRACT

The “Estatuto da Cidade” (Law 10.257/01), along with the mandatory “Plano Diretor”¹, presents the primary legal tools available to the State and Municipalities for urban planning. Rio de Janeiro, as one of the major metropolis in the country and the world, faces significant challenges associated with large cities. In response, the Urban Consortium Operation of Porto Maravilha (OUC Porto Maravilha), launched in 2009 and associated with the 2011 “Plano Diretor”, aimed to promote the city's growth towards its central area, where significant public infrastructure already exists, along with ample available space.

This study examines the key urban planning tools provided by Brazilian legislation, assessing their performance and effectiveness within the constraints imposed by social market mechanisms encountered in practice. Lastly, the research delves into empirical data to determine whether the main objectives of the Porto Maravilha Project were achieved. Data on demographic census Evolution, real state values and taxes over services are examined.

Keywords: Urban Planning, Urban Consortium Operation Porto Maravilha, Master Plan, Transfer of Development Rights, Building Potential Coefficient.

Sumário

1. Introdução.....	7
2. Direito à Cidade.....	9
2.1. A Assembleia Constituinte e o Estatuto da Cidade.....	9
2.2. Ferramentas jurídicas de planejamento urbano:.....	13
3. A Operação Porto Maravilha e o Plano Diretor de 2011 na cidade do Rio de Janeiro:	18
4. Equilíbrio de Mercado.....	21
5. Primeiras conclusões e hipótese:.....	29
6. Análise de Dados.....	30
6.1. Censo 2000 x Censo 2010.....	31
6.2. Evolução de valores imobiliários.....	33
6.3. Evolução de arrecadação do ISS.....	37
7. Considerações finais.....	40
Anexo 1: Lista de bairros com dados coletados na tabela FIPEZAP.....	43
Anexo 2: Tabela de Arrecadação do ISS por Região Administrativa no Município do Rio de Janeiro (2001 – 2022).....	44
Anexo 3: Dados do Censo 2000 e Censo 2010 – Evolução da população residente por Região Administrativa.....	47
Anexo 4: Gráfico de evolução dos valores imobiliários dos principais bairros da Zona Oeste com dados da Tabela FIPEZAP.	48
BIBLIOGRAFIA:.....	49

1. Introdução

O Estatuto da Cidade, inaugura no Brasil uma legislação específica que positiva o direito às cidades, compreendido como um direito fundamental, coletivo e difuso, ligado à própria noção dos Direitos Humanos (Saule Junior e Liborio, 2021). Junto à promulgação desta lei, algumas das principais ferramentas jurídicas para o planejamento urbano ganham destaque no ordenamento nacional, entre os quais é possível apontar o Plano Diretor, obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Coeficiente de Potencial Construtivo entre as mais importantes.

O Rio de Janeiro, que desponta como uma das principais metrópoles do país e do mundo, enfrenta grandes problemas sociais e urbanos, associados justamente ao seu massivo tamanho e, assim, deve buscar intensamente beneficiar-se de seu Plano Diretor e dos demais institutos de planejamento disponíveis na legislação para obter transformações urbanas que melhorem a vida dos seus cidadãos.

É neste cenário que o município lançou mão da estratégia de incentivar o crescimento da cidade em direção a sua região central, onde existe grande infraestrutura de mobiliário público e urbano já instalados, como por exemplo de transportes, ao mesmo tempo em que são encontrados grandes vazios de densidade populacional. O Plano Diretor de 2011, junto com o lançamento da Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha em 2009, são os marcos centrais desta estratégia, em vigor há pouco mais de 1 década.

O presente trabalho tem como finalidade principal avaliar as estratégias de planejamento urbano com foco na Região Portuária e Centro da cidade do Rio de Janeiro adotadas pela prefeitura, buscando enfatizar se os objetivos buscados foram alcançados.

Para isso o trabalho é dividido em 7 partes, incluindo esta introdução. Os capítulos 1 a 5 trazem o referencial teórico, metodologia padrão para trabalhos científicos. Os capítulos 6 e 7, por sua vez, buscam trazer a dimensão da análise empírica e conclusões sobre o real impacto que as estratégias adotadas tiveram na região de interesse.

A segunda parte apresenta os fundamentos jurídicos e o contexto histórico sobre o desenvolvimento do direito à cidade e, em especial, a sua organização do sistema legal brasileiro. Apresenta e conceitua também os principais institutos jurídicos de planejamento urbano disponíveis na legislação.

A terceira parte descreve os dois institutos legais que sustentam a estratégia de planejamento urbano da prefeitura do Rio de Janeiro para a Região Portuária e do Centro da cidade, a saber: O Plano Diretor de 2011 e a OUC Porto Maravilha. Nesta parte do trabalho aparecem ainda algumas críticas às transformações pretendidas.

A quarta parte traz a discussão sobre o fenômeno econômico e sobre o mercado atua no sentido de limitar a eficácia da atuação do Estado através de suas ferramentas jurídicas.

A quinta parte, que fecha o referencial teórico deste trabalho, desenvolve algumas possíveis conclusões que podem ser inferidas a partir da discussão desenvolvida até ali. Também é apresentada a hipótese de que as estratégias adotadas pela prefeitura devem enfrentar grandes desafios para traduzirem-se, de fato, na transformação social que se pretende com o planejamento urbano adotado nas regiões portuário e central.

A sexta parte deste trabalho trata da análise empírica e se propõe a buscar dados que podem ajudar a verificar que tipo de transformação foi efetivamente conquistada após pouco mais de uma década do Projeto Porto Maravilha. Para isso, é proposto avaliar comparativamente os dados de evolução populacional, a partir dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, além da evolução dos valores imobiliários, conforme dados da Tabela FIPEZAP disponibilizados pela OLX e, finalmente, os movimentos de arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS) do município nos bairros de interesse.

A sétima e última parte do trabalho consolida as conclusões e hipóteses do referencial teórico com a análise empírica, concluindo que o impacto realmente conquistado pelos projetos em questão parece ainda muito restrito á uma transformação da paisagem urbana e pouco foi possível verificar ou confirmar sobre crescimento e melhorias efetivas na região em comparação aos seus pares, nos demais bairros da cidade.

2. Direito à Cidade

“Nas estimativas das Nações Unidas, nos próximos 30 anos dois terços da população mundial viverão em áreas urbanas. (...) Cerca de 1 bilhão de pessoas vivem em favelas e assentamentos informais e se encontram em condições de pobreza e desigualdade urbana.” (Saule Junior e Liborio, 2021)

2.1. A Assembleia Constituinte e o Estatuto da Cidade.

O direito às cidades é intimamente ligado à própria noção dos Direitos Humanos, sendo assim compreendido como um direito fundamental, coletivo e difuso. Visa constituir uma proteção a uma cidade com determinadas qualificações como um bem jurídico a ser protegido, a exemplo da vida e do meio ambiente (Saule Junior e Liborio, 2021).

Segundo Saule Junior e Libório (2021), a primeira tentativa de configurar o direito à cidade no Brasil foi a concepção apresentada pelo MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana) no processo de elaboração da Constituição brasileira de 1988 através de uma iniciativa popular durante a Assembleia Nacional Constituinte. O artigo 1º da emenda popular dispunha:

Todo cidadão tem direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social obrigando-se o Estado a assegurar:

I – acesso a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança, assim como proteção ao patrimônio ambiental e cultural

II – gestão democrática da cidade

Sendo assim, o artigo enumera as condições básicas de vida urbana digna e justiça social, além de interesses difusos de patrimônio ambiental e cultural. Além disso, é o artigo 2º da emenda que traz uma concepção importantíssima à garantia destes direitos:

Art. 2º: O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao

*interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina
ao princípio do estado de necessidade*

A emenda popular da Reforma Urbana foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte com 31 mil assinaturas e foi alvo de grande debate, em especial entre setores conservadores e os interesses imobiliários (AVRITZER, 2010).

É fácil perceber que a proposta apresentada pelo MNRU deixa cristalina a necessidade de ponderação do princípio constitucional da propriedade privada em relação ao direito às cidades. Esta ponderação apenas é possível pois este direito é também elevado ao patamar de princípio constitucional ao ser elencado como uma espécie de direito fundamental, ligado à própria dignidade da pessoa humana. Ainda neste sentido, soma-se à dignidade da pessoa humana o princípio constitucional da função social da propriedade, coadunando-se assim o argumento jurídico através do qual entende-se que o direito à propriedade privada não é absoluto nem tampouco incondicional. Nas palavras de Fernandes (2005):

O direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função socioambiental, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística e ambiental, sobretudo no contexto municipal. Cabe especialmente ao governo municipal promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, mediante a formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

Isto significa dizer que cumpre ao Estado o papel de garantir as condições básicas descritas no artigo 1º da emenda popular, mesmo que para fazê-lo seja necessário eventualmente afastar o direito de propriedade privada, sob o

argumento de garantir a função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana.

Como resultado do debate iniciado pela proposta de emenda popular, observou-se na Constituinte a tentativa de transferir a decisão final sobre assuntos urbanos para uma outra arena, posterior à promulgação da CF/88 (SAULE JR., 1995). Na prática, a maior parte das propostas não foi alterada, mas ficou subordinada ao requisito de as cidades possuírem um Plano Diretor. Desta forma, a manifestação constitucional expressa da emenda popular ficou descrita no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, onde lê-se:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

§ 1º O plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O caput prevê a criação de lei infraconstitucional com as diretrizes gerais para o planejamento urbano, enquanto o § 1º condiciona a necessidade de criação dos Planos Diretores Municipais, obrigatórios em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes.

A conclusão é de que o MNRU foi parcialmente exitoso ao incorporar a gestão democrática da política urbana e a função social da propriedade em princípios amplos adotados pela constituição. Estes princípios, entretanto, ficaram vinculados ao requerimento de elaboração de Planos Diretores Municipais, cuja regulamentação exigia a elaboração de uma legislação infraconstitucional. Por outro lado, tal condição impôs um verdadeiro problema congressual, vencido após 13 anos, com a aprovação do assim chamado Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Na esteira da institucionalização da política urbana pela Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade viria consolidar a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano. Sendo assim, visa reorientar a ação do poder público, mercado imobiliário e sociedade, a partir de novos critérios econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em políticas públicas, contudo, vai depender fundamentalmente da ação dos municípios e da ampla mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal.

Diante deste componente histórico, Fernandes (2005) desataca o reconhecimento do papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e condução do processo de gestão da cidade. Segundo o autor, o Estatuto da Cidade não só consolidou o espaço da competência jurídica municipal e da sua ação política, como também ampliou este papel diante da previsão constitucional. A lei de 2001 sustenta quatro dimensões fundamentais: consolida o paradigma conceitual jurídico-político do direito urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma sociedade urbana mais justa e incluyente; determina processos político-jurídicos para a gestão democrática e financiamento da cidade; e ainda propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais.

Durante o longo debate que precedeu a criação do Estatuto da Cidade, a natural evolução na discussão sobre o tema provocou a adoção da denominação “direito a cidades sustentáveis”, incorporada na legislação. Esta expressão traz uma nova dimensão para as cidades brasileiras, a ser alcançada através de uma política urbana que garanta seu exercício. Seus componentes são a terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e os serviços públicos, além do trabalho e do lazer.

É importante notar que o Direito das Cidades não se pode ser confundido com a soma de direitos individuais já existentes, como pode parecer numa leitura distraída dos elementos elencados. Isto porque o Direito das Cidades se materializa num determinado território, englobando áreas urbanas e rurais (no caso brasileiro), enfrentando a exclusão social e espacial que os direitos individuais não contemplam. Isto se dá com a ampliação dos espaços públicos

com qualidade socioambiental, além da compreensão do próprio princípio das funções sociais da cidade, combatendo a discriminação socioespacial e promovendo o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Por fim, cumpre destacar que com a criação do Estatuto da Cidade, a extensão do território para planejamento do plano diretor inclui o município integralmente, o que significa que contempla não somente a área urbana, mas também área rural, se houver. Sendo assim, a manifestação formal da política urbana, para incorporação efetiva do direito às cidades, invariavelmente deverá levar em consideração também o planejamento rural. Com isso, fica afastada a equivocada hipótese de que de que o morador de área rural não teria garantia constitucional dos elementos relativos ao direito as cidades (notadamente moradia, saneamento, transporte, serviços públicos etc.).

2.2. Ferramentas jurídicas de planejamento urbano:

O debate jurídico, filosófico e social sobre as cidades e o seu papel é bastante amplo. Autores debruçaram-se sobre diversos aspectos, juristas desenvolveram inovações na Constituição e nas leis, além do ente municipal contar com seu Plano Diretor para direcionamento de políticas. Parece natural que a política pública que constrói cidades sustentáveis e garante aos seus cidadãos o direito às cidades depende do envolvimento e investimento público direto, em especial no que diz respeito à construção de parques, praças, ruas, encostas, passeios públicos, entre outros. Também é explícito que a prestação de serviços públicos de educação, saúde, segurança, transporte, iluminação e limpeza das vias e passeios, distribuição de energia, água, esgoto também exigem atuação direta do ente público, ainda que na forma de concessões às instituições privadas. Deve-se notar, entretanto, que o investimento direto ou a garantia dos serviços públicos considerados essenciais não bastam para a garantia do direito às cidades, conforme previsto pela doutrina e pela legislação, pois não envolvem a dimensão privada da propriedade, a garantia de moradia digna, a expansão urbana sustentável e o investimento privado em serviços de qualidade. É dizer que uma parte considerável do direito às cidades depende de atuação indireta do ente público e cujo investimento depende quase que

exclusivamente dos agentes privados, cujas decisões são regidas pela lógica capitalista de alocação de recursos (o que se costuma chamar de ‘o mercado’).

O setor público não constrói um shopping ou um condomínio de prédios, não abre uma padaria e nem distribui alimentos para os principais supermercados da cidade. A prefeitura não decide se é mais interessante para a maioria de seus cidadãos morar nos bairros distantes da praia, pois ali será mais fácil controlar o trânsito e abrir novas vias, assim como não pode obrigar o investidor a abrir uma Pet Shop ao invés de uma Salão de Beleza. Um terreno baldio (e sem fiscalização) de 1.000m² nas mãos de um cidadão ou empreiteira comum pode virar qualquer coisa, desde uma loja ou uma casa para uma família até um prédio com 30 andares para 240 famílias.

Contudo, para além do investimento direto, a legislação empresta ao ente público uma série de mecanismos ou ferramentas através das quais é possível ter maior controle sobre o planejamento urbano e a destinação de seu mobiliário privado.

Entre estas ferramentas, pode-se falar da proteção dos bens ambientais, culturais ou artísticos através da criação de reservas ambientais e do tombamento¹ de imóveis, fachadas ou mesmo cidades inteiras. Segundo Marés (2006), estes são bens claramente tutelados pelo direito às cidades que trazem a dimensão que se tem denominado “bem de interesse público”, independente deste ser formalmente público ou privado.

Também se destacam os mecanismos definidos por Saule Jr e Rolnik (2006) como “instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social”. Entre eles, encontram-se o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, o IPTU progressivo e a desapropriação. Estes mecanismos existem porque, do ponto de vista da propriedade privada, é estranho imaginar que o Estado obrigue o dono a construir um prédio ou um parque em seu imóvel. Tampouco é legal a prefeitura instalar mesas, bancos, árvores ou criar um parque na propriedade da qual não

¹ O tombamento tem por base o Decreto Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937, que define o patrimônio histórico e artístico nacional, cuja conservação seja de interesse público. Também é interessante citar o Decreto 3.551 de 04 de agosto de 2000, que institui o registro de cidades enquanto bens culturais de natureza imaterial.

é dona. Sendo assim, é o parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal que prevê estas formas de atuação do Estado na propriedade privada:

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Os instrumentos previstos têm por característica obrigar o proprietário a um comportamento positivo, qual seja, o de promover uma destinação concreta para a sua propriedade. No caso de não haver destinação concreta, a CF/88 exige que sejam cumpridos três requisitos, a saber: área definida pelo Plano Diretor como sujeita à aplicação destes instrumentos; instituição do plano urbanístico local, através de lei municipal específica, com procedimento e prazo para cumprimento de exigências, e ainda a lei federal, já existente desde a criação do Estatuto da Cidade (SAULE JR. e ROLNIK, 2006).

O artigo 5º do Estatuto da Cidade legisla:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Porém, a manifestação prática mais forte de garantia da função social da propriedade neste § 4º é a ação de desapropriação. Neste caso, é dizer que ou

o proprietário dá uma finalidade ao seu imóvel, ou o Estado tem a premissa de tomá-lo para si e, em seguida, dar-lhe a devida finalidade. Neste contexto, ressalte-se, cabe ao proprietário definir a destinação do imóvel, evitando assim o risco de desapropriação.

A desapropriação de que trata o § 4º é denominada desapropriação sanção, com pagamento em títulos da dívida pública e é um caso especial e excepcional, distinto daquela desapropriação descrita pelo artigo 5º da CF/88. Trata-se de além de tudo de uma ação punitiva ao proprietário que, mesmo notificado e pagando alíquota progressiva de IPTU em valor máximo, queda-se inerte e não utiliza sua propriedade conforme a função social definida no plano diretor.

É interessante apontar também que a desapropriação de que trata o inciso XXIV do artigo 5º da Carta Magna, mecanismo que estatiza e dá nova finalidade à propriedade privada, pode ser efetuada mesmo que esta esteja, de fato, cumprindo alguma função social. Nestes casos, é o interesse público que permite a desapropriação, sempre efetuada mediante indenização justa e prévia. Aliás, aquela desapropriação prevista no artigo 182, caso de exceção, não exige que a indenização ocorra de forma prévia.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilizada pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição

O uso deste do instituto a que se referente o inciso XXIV do artigo 5º da Constituição é comum na abertura de vias ou grandes obras, como são exemplos a criação da Avenida Rio Branco, no Centro ou mais recentemente, do Estádio

Nilton Santos, no Engenho de Dentro, ambos na cidade do Rio de Janeiro e com amplo espectro de desapropriação pelo interesse público nas regiões.

Voltando a atenção aos instrumentos vinculados mais diretamente ao uso privado da propriedade nas cidades, destacam-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Coeficiente de Potencial Construtivo. Antes, contudo, de discutir as ferramentas e suas formas de atuação, é importante definir e entender o conceito de Solo Criado, cuja origem é datada da década de 1970 (REZENDE, 2011). A definição, nas palavras de Lira (1997) é “todo aproveitamento do terreno, no subsolo ou no espaço aéreo, envolvendo criação de solo”. Significa dizer que toda verticalização (para cima ou para baixo) verificada no terreno (urbano ou rural) cria novo solo.

Para exemplificar o caso, basta imaginar um terreno de 1.000m² em que seja construído um pequeno prédio de cinco andares em área construída de 500m². Após o término da construção há 2.500m², implicando um saldo de 1.500m² de solo criado.

Lira (1997) ainda defende que a criação de solo implicará, por parte do beneficiário, na obrigação de dar à comunidade uma contraprestação, em troca do direito de excesso de utilização do solo. A manifestação desta contraprestação no ordenamento jurídico dá-se pela concessão do direito de construir, que não será gratuita, mas onerosa. Isto é, a outorga do direito de criar solo (construir novo solo) deverá ser comprada pelo proprietário do terreno. Assim surge o conceito da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A criação do solo, porém, leva em consideração ainda um outro fator relevante no ordenamento jurídico brasileiro. Isto porque, em princípio, toda e qualquer verticalização deveria ser considerada criação de solo. Apesar disso, o Estatuto da Cidade faculta à legislação criar uma regra que permite a verticalização até determinado coeficiente do tamanho original do terreno. Este recebe a denominação de Coeficiente de Potencial Construtivo e atribui a determinada região ou bairro uma concessão geral e gratuita do direito de construir. Por definição clara, o potencial construtivo esperado de determinado terreno é igual ao seu tamanho. É dizer que em um terreno de 1.000m² é permitido, a priori, construir até 1.000m² sem criar solo algum, o que se traduz

em um coeficiente de potencial construtivo igual a 1. A legislação poderá modificar esta regra, alterando o coeficiente para outro valor. Supondo que determinado bairro tem coeficiente de potencial construtivo igual a 2, o mesmo terreno de 1.000m² terá potencial construtivo de 2.000m² ainda sem criação de solo. Para construções acima de 2.000m² será necessário pleitear junto ao município a Outorga Onerosa. Por outro lado, também é possível pela legislação determinar um Coeficiente de Potencial Construtivo menor que 1. Como exemplo, basta citar que em áreas onde se quer algum tipo de proteção ambiental, a prefeitura queira determinar que 20% da área total não seja construída, implicando Coeficiente de Potencial Construtivo de 0,8.

Neste sentido, Domingues e Barandier (2018) complementam a definição de Lira (1997) afirmando que “essencialmente, o solo criado estabelece que a edificação **acima de um determinado coeficiente** de aproveitamento de terreno definido pela legislação municipal deva ser objeto de concessão onerosa” (grifo próprio), assimilando assim os três conceitos de Solo Criado, Potencial Construtivo e Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A Outorga Onerosa, segundo Domingues e Barandier (2008) é uma das mais importantes ferramentas para a gestão territorial urbana descrita no Estatuto da Cidade. A ideia central parte da premissa de que o direito de construir (ao menos verticalmente) pertence à coletividade, que sofrerá as eventuais consequências do adensamento urbano e, por isso, deve ser ressarcida. Vale ressaltar ainda que o instrumento traz a perspectiva de controlar os preços da terra e promover a redistribuição da valorização fundiária para combater a especulação imobiliária e segregação urbana (RIBEIRO e CARDOSO, 1992).

No Brasil, o Estatuto da Cidade (2001) positivou a possibilidade de concessão onerosa do solo criado por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (DOMINGUES E BARANDIER, 2018).

3. A Operação Porto Maravilha e o Plano Diretor de 2011 na cidade do Rio de Janeiro:

Antes de 2011, o Plano Diretor vigente no município do Rio de Janeiro datava de 1992, ou seja, era anterior à existência do Estatuto da Cidade. Sendo

assim, o Plano de Diretor carioca de 2011 inaugura a aplicação da lei federal no plano legal do município.

Em 2009 é instituída no Rio de Janeiro a Operação Urbana Consorciada (OUC) da Região do Porto do Rio (BARANDIER, 2015), já provocando pequenas alterações no Plano Diretor 1992 e que seria incorporado no Plano Diretor de 2011. A região portuária fica então conhecida como Porto Maravilha. A OUC Porto Maravilha prevê a construção de mais de 4,5 milhões de m² numa área que, por décadas, esteve fora do raio de atuação do mercado imobiliário.

Também no ano de 2009, a cidade se consagraria sede das Olimpíadas de 2016 e o governo federal lançaria o Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2010, a Prefeitura do Rio lançou o programa “Morar Carioca”, cujo objetivo seria urbanizar as favelas.

O novo Plano Diretor de 2011, traz, segundo Branadier (2015) uma mudança substancial no regulamento do município: Abandona o coeficiente de potencial construtivo básico e único² igual a 1, para adotar coeficientes diferenciados por bairros e geralmente mais elevados que os antigos. Neste Plano Diretor, é adotada a nomenclatura Índice de Aproveitamento de Terreno (IAT), positivado assim no texto da lei:

“Os índices [IATs] definidos neste Anexo VII indicam o limite máximo, por bairro, de aproveitamento de terreno sem aplicação de outorga onerosa (sic), obedecidos os índices e parâmetros mais restritivos estabelecidos na legislação urbanística em vigor, de acordo com o §4º do art.38 desta Lei Complementar.”

Barandier (2015) apresenta contundentes críticas à forma como os IAT's foram incorporadas no Plano Diretor de 2011 no município do Rio de Janeiro. Em especial, questiona de forma veemente o modo como aquele Plano Diretor praticamente enterra a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir na cidade, e mais ainda nas áreas consideradas nobres (Zona Sul, Barra e Recreio), justamente onde o valor imobiliário é mais alto. Segundo o autor, a adoção de

² Segundo Barandier (2015), o coeficiente único básico existia, mas não era aplicado.

IAT's "básicos" em detrimento da antiga denominação de IAT's "máximos" contribui para uma importante mudança de paradigma, na qual a construção acima do IAT básico não precisa implicar em solo criado.

Em que pesem estas críticas, é fato que o Plano Diretor carioca de 2011, junto à Operação Porto Maravilha (2009) e ainda os projetos de grandes obras ligadas aos megaeventos que seriam promovidos na cidade, tem pelo menos uma ideia clara, a de incentivar o crescimento da região portuária. O objetivo é tão firme que Alvarenga (2014) chega a dizer que o projeto teria o impacto de esvaziar (ainda mais) a região do antigo centro da cidade, entre as avenidas Rio Branco e Presidente Vargas.

Entre outras formas de incentivo ao crescimento da região, baseado em atrair o investimento privado, está a renúncia da OODC, manifestada através do enorme aumento no Coeficiente de Potencial Construtivo da região do Porto. O IAT previsto no Plano Diretor chega ao patamar de 15 para algumas áreas do Porto, buscando assim que a verticalização dos imóveis torne viável e atrativo o investimento privado. Aliado a isso, o projeto apoia-se em mecanismos de investimento direto na região, especialmente na malha viária e de transporte, como nos casos do Túnel Marcelo Alencar, Avenida Binário e ainda a implementação do VLT, para tornar interessante ao investidor privado fazer aportes na construção civil imobiliária.

Na prática, entretanto, Barandier (2015) ensina que o processo envolveu a venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC's) para a Caixa Econômica Federal, uma empresa estatal que se utilizou de recursos do FGTS. Nenhum investidor privado interessou-se pelo leilão realizado pela prefeitura. Em tese, no futuro, com a região do Porto valorizada após as obras públicas, a Caixa Econômica Federal deverá ter o retorno do investimento com a revenda dos títulos adquiridos junto ao Município, que tenderiam a se valorizar ao longo do tempo em função da valorização fundiária decorrente da execução das obras e dos novos lançamentos imobiliários.

Cumprindo ainda ressaltar a fala do prefeito Eduardo Paes, à época dos projetos, de forma a justificar os investimentos públicos na região do Centro da Cidade e do Porto: "a gente não quer mais um Rio crescendo horizontalmente".

Na fala, o prefeito explica que se refere especificamente ao crescimento na direção da Zona Oeste, em especial Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes. Entretanto, quatro dias depois da promulgação da Lei que criou a OUC do Porto Maravilha, foi criada também em 2009 outra lei, o “Projeto de Estruturação Urbana – PEU dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá (...)”, apelidado “PEU Vargens”. Ora, ninguém acredita que a Zona Oeste não deva ser também objeto de melhorias urbanas, porém a PEU Vargens aumentou o IAT destas regiões para até 3 (três), sendo, portanto, verdadeiro instrumento de expansão urbana e estímulo ao mercado imobiliário da Zona Oeste. Resta clara a contradição entre a justificativa acerca do projeto do Porto Maravilha e a efetiva política adotada na Zona Oeste da cidade.

Apesar do destaque apontado por Barandier (2015) de que o projeto possui uma lógica elitista de se criar um bairro nobre destinado a pessoas de classe média e média-alta, é capital questionar se a estratégia adotada tem, de fato, o potencial de gerar a transformação urbana pretendida. Por um lado, é necessário identificar quais mecanismos sociais realmente direcionam investimentos, de modo a avaliar uma hipótese de mercado sobre o sucesso ou o fracasso da transformação pretendida e, por outro lado, é fundamental analisar informações empíricas que possam corroborar ou não com esta hipótese.

4. Equilíbrio de Mercado.

Os mecanismos de ação indireta do Estado, e mais particularmente das prefeituras, nas decisões de edificação que dependem do investimento privado também devem ser tratados a partir do processo decisório do ente privado, dono do imóvel ou dos meios para adquiri-lo e ainda detentor dos meios financeiros para edificação (ainda que através de financiamento pelo sistema financeiro).

Convenientemente o primeiro capítulo de um dos principais manuais de Microeconomia (VARIAN, 2003) traz um exemplo de modelo econômico baseado num mercado imobiliário. O objetivo é justamente discutir os mecanismos sociais que direcionam os agentes (compradores e vendedores de imóveis) em suas tomadas de decisão sobre alocação de recursos.

O exemplo é adaptado para imóveis residenciais, na região portuária do Rio de Janeiro. A premissa básica é de que existem pessoas que querem morar em determinada região... “se puderem pagar” (nas palavras do autor).

Os preços dos imóveis fora da região de interesse são exógenos, o que significa dizer que não são afetados pelo modelo aqui construído. Por outro lado, os preços dos imóveis na região portuária e do Centro da Cidade são endógenos, de modo que se adaptam as forças descritas pelo modelo.

Dois princípios fundamentam as escolhas dos agentes, a saber:

O princípio da otimização: As pessoas tentam escolher o melhor padrão de consumo ao seu alcance.

O princípio do equilíbrio: Os preços ajustam-se até que o total que as pessoas demandam seja igual ao total ofertado.

Com isto em mente, deve-se olhar para as duas forças antagônicas que existem neste mercado, de um lado a demanda, as pessoas dispostas a comprar imóveis na região e, do outro, a oferta, pessoas (empresas ou empreiteiras) dispostas a vender imóveis.

A Figura 1 e a Figura 2 apresentam o que se denomina curva de demanda. É natural pensar que por um preço exorbitantemente alto, nenhuma pessoa estará disposta a comprar um imóvel (ou nenhum produto em nenhum mercado). Mas à medida em que este preço se torna menor, será possível encontrar um valor (ainda alto) que 1 única pessoa estará disposta a pagar. Ao reduzir um pouco mais este valor, o mercado irá encontrar uma segunda pessoa disposta a aceitar a compra do apartamento, sendo assim possível vender dois imóveis por um valor um pouco mais baixo. O valor que cada pessoa está disposta a pagar é denominado “preço de reserva”.

Na Figura 1 consta uma situação hipotética em que se conhece individualmente cada valor de reserva de cada potencial comprador. A figura 2, por sua vez, traduz a curva de demanda para o formato padrão utilizado pelos livros e manuais de economia.

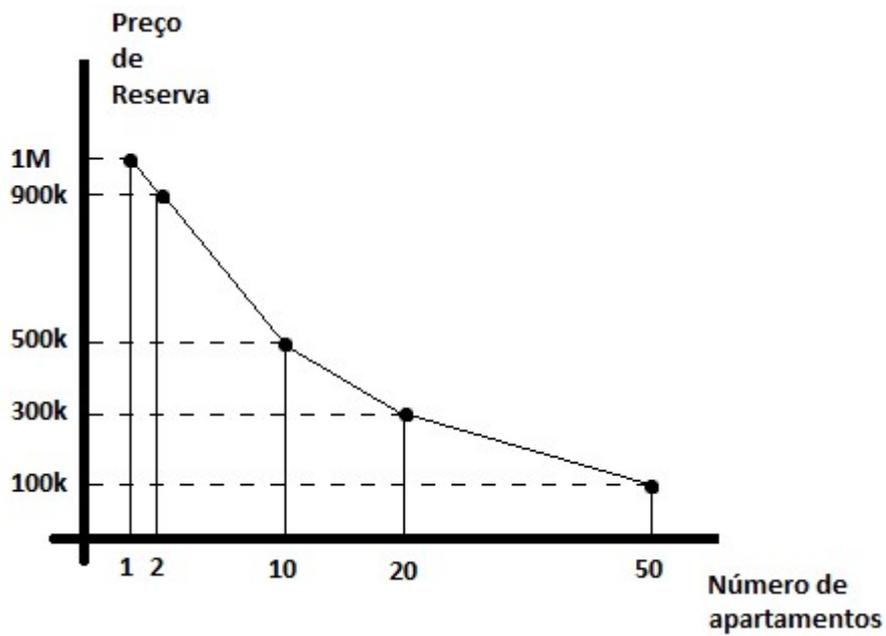


Figura 1

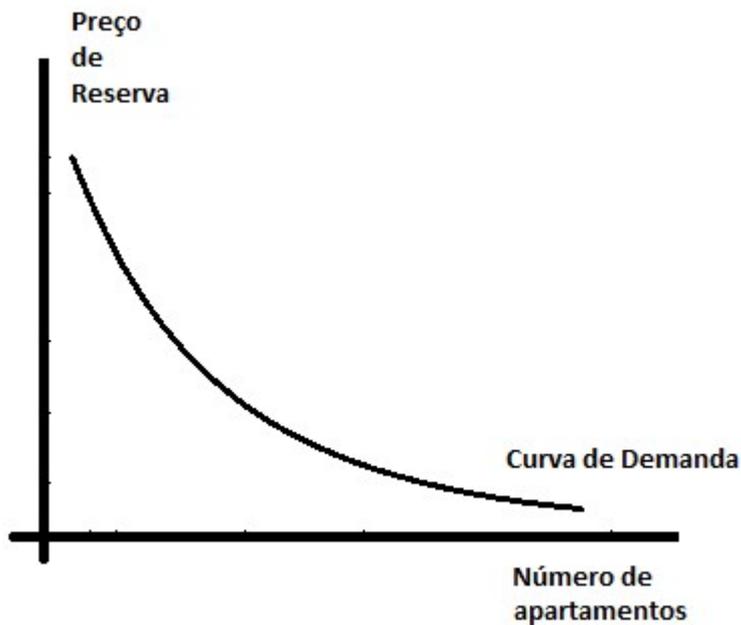


Figura 2

É interessante notar que, no exemplo da figura 1, é possível vender 1 imóvel por R\$1M ou 2 imóveis por R\$0,9M cada e, no segundo caso, a receita total da empresa será de R\$1,8M. Antes de entrar na questão da oferta, e supondo ainda que a empresa possa adaptar a quantidade de produto vendido

sem custo adicional e imediatamente, percebe-se pela curva que será possível vender 20 imóveis a R\$0,3M cada, com uma receita total de R\$6M. Quando a empresa aumenta esta oferta para 50 imóveis, poderá vendê-los por 0,1M cada, tendo, de fato, redução em sua receita para R\$5M

No modelo que é aqui proposto, a oferta é considerada fixa, tendo em vista que a quantidade de imóveis disponíveis, em geral, não é alterada rapidamente. A Figura 3 mostra que existem exatamente 'n' apartamentos disponíveis para venda na região.



Figura 3

Finalmente, a Figura 4 mostra que para o mercado com n apartamentos e a curva de demanda existente, será efetivado um Preço de Equilíbrio (P. eq.), no qual os 'n' apartamentos serão vendidos.

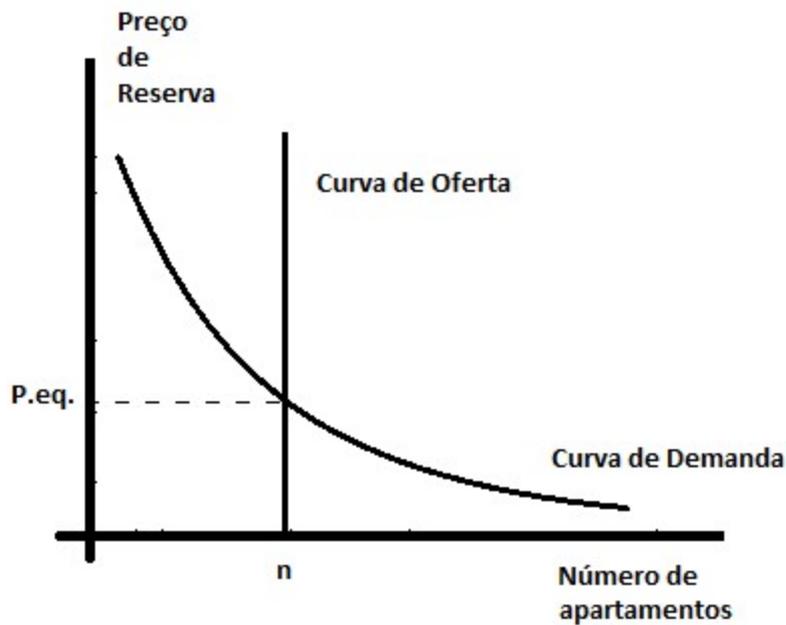


Figura 4

A pergunta que se quer fazer, no caso do mercado imobiliário dos bairros do Centro do Rio de Janeiro é: Qual seria o impacto do aumento da oferta de apartamentos na região? Pois bem, a teoria econômica tem uma resposta rápida para esta pergunta e, como se vê na Figura 5, considerando constantes todas as outras variáveis socioeconômicas, o novo mercado com 'm' apartamentos disponíveis terá um novo preço de equilíbrio.

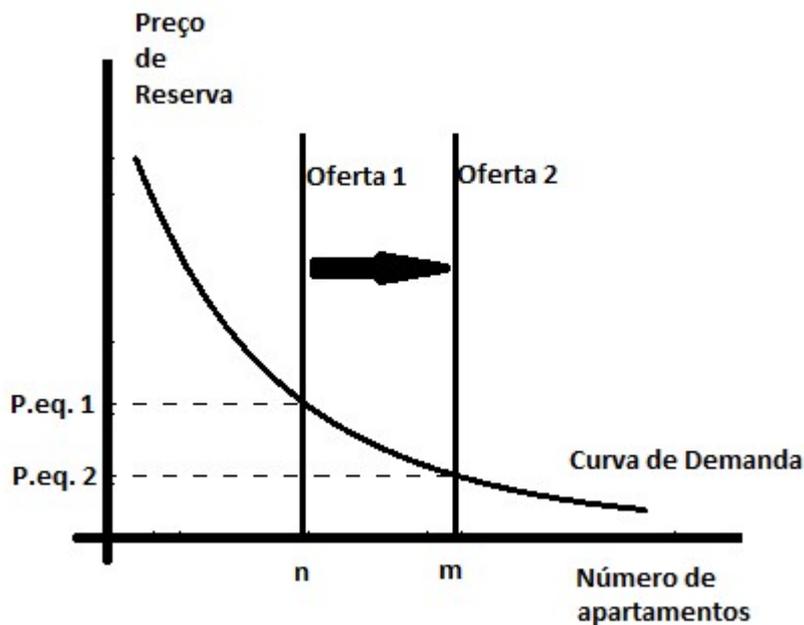


Figura 5

Obviamente, o modelo descrito é uma simplificação ousada do funcionamento dos mecanismos de mercado. Entretanto, ele levanta um importante questionamento acerca das ambições da prefeitura do Estado do Rio de Janeiro: É possível esperar que a política de aumento do Coeficiente de Potencial Construtivo seja capaz de gerar o esperado aumento de oferta na região? Ainda que a prefeitura tenha ferramentas que facilitem o aumento de oferta, invariavelmente a decisão de investimento por parte das empresas da construção civil deverá levar em consideração também a demanda pelos imóveis e, conseqüentemente, o preço pelo qual será possível efetivamente fazer as vendas.

Não é necessário fazer grande esforço criativo para entender que cada nova unidade habitacional construída irá encontrar no mercado um preço de equilíbrio menor que a unidade anterior. Neste contexto, novas unidades serão construídas até o momento em que a empreiteira se depara com um preço de venda inferior ao custo da construção. Neste ponto, o Coeficiente de Potencial Construtivo no bairro torna-se irrelevante, pois nenhuma empresa irá construir novos apartamentos ou prédios mais altos.

Por outro lado, ainda no modelo de Varian (2003) é aventada possibilidade do deslocamento da Curva de Demanda. É dizer que, pode algum motivo, mais pessoas começam a ter um novo preço de reserva. No caso concreto é possível que, com a melhoria das condições urbanas do Centro do Rio de Janeiro, determinadas famílias que até então consideram ter preço de reserva próximo a 0 (ou ainda, 'nunca' morariam no Centro da Cidade) passam a entender que a compra de imóvel na região vale a pena (ora para morar, ora como investimento). Na Figura 6 a curva de Demanda foi deslocada até o ponto em que o preço de equilíbrio original não se altera. Diante da 'nova curva de demanda', pode voltar a ser interessante que as empresas de construção civil queiram novamente construir prédios (e possivelmente mais altos).

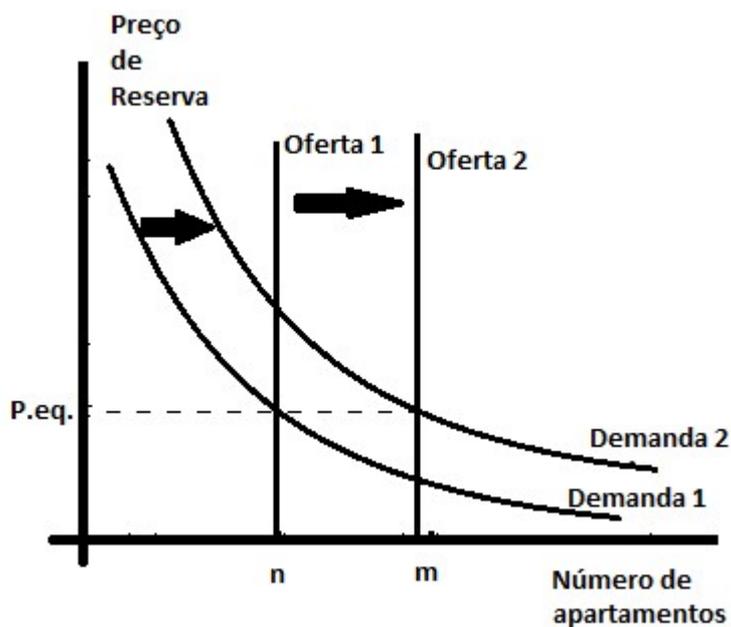


Figura 6

Se de um lado é mais ou menos claro que a prefeitura dispõe de ferramentas para permitir ou facilitar o aumento da oferta de imóveis, seu poder sobre a curva de demanda parece muito mais restrito.

Entre as possibilidades disponíveis à prefeitura quanto a afetar a oferta de imóveis nas regiões de interesse, podem ser destacados a cobrança de IPTU progressivo e diferentes incentivos fiscais à construção civil. A renúncia à onerosidade ao direito de construir, consequência do aumento no Coeficiente de Potencial Construtivo também poderia ter este efeito, caso implique redução no custo total da produção de novas unidades habitacionais³. Assim, um determinado terreno poderá ter prédios de dezenas de andares e centenas de unidades que supostamente aumentariam a rentabilidade do investimento. A decisão das construtoras de investir, entretanto, leva em consideração outras questões, entre as quais destaca-se a expectativa sobre demanda com a qual as centenas de novas unidades irão se deparar no momento da venda. Sendo assim, é possível que o Preço de Equilíbrio esperado seja tão baixo que a receita

³ É importante destacar que este efeito não deve ser esperado para o caso da OUC do Porto, tendo em vista que o Município do Rio de Janeiro, não aplica OODC e que o aumento no IAT da região não significa baratear seu custo. Adicionalmente, devido a grande diferença de poder de barganha e informação disponível entre as incorporadoras e os donos dos terrenos incorporados, é provável que toda (ou a maior parte) do ônus cobrado pela prefeitura recaia sobre o dono do terreno no momento da venda, tendo impacto nulo (ou pelo menos muito pequeno) sobre o custo total da obra.

pela venda das destas novas unidades seria inferior ao custo de sua produção, inviabilizando assim o investimento.

Para 'gerar oferta' a prefeitura pode renunciar a onerosidade ao direito de construir, aumentando o Coeficiente de Potencial Construtivo, de modo a reduzir o custo para a produção de novas unidades habitacionais. Assim, um determinado terreno poderá ter prédios de dezenas de andares e centenas de unidades que supostamente aumentariam a rentabilidade do investimento. A decisão das construtoras de investir, entretanto, leva em consideração outras questões, entre as quais destaca-se a expectativa sobre demanda com a qual as centenas de novas unidades irão se deparar no momento da venda. Sendo assim, é possível que o Preço de Equilíbrio esperado seja tão baixo que a receita pela venda das destas novas unidades seria inferior ao custo de sua produção, inviabilizando assim o investimento.

Mas é possível 'gerar demanda'? De fato, há alguns mecanismos capazes de afetar a demanda, conforme ampla e controversa discussão em diversos ramos da economia. O consenso, contudo, é de que qualquer tentativa de política econômica ou fiscal que vise o aumento de demanda é limitada. Em regra, o governo poderá afetar a demanda através do aumento de seus próprios gastos (ou renúncia de receita), como é o caso de uma política pública de financiamento imobiliário subsidiado, pela não cobrança de IPTU nas áreas de interesse ou mesmo pela distribuição pura de renda (como é o Bolsa Família e outras políticas públicas semelhantes ao redor do mundo).

A melhoria da infraestrutura no Centro da cidade, a partir de investimentos públicos, além da presença de bens e serviços públicos de qualidade também podem interferir na Curva de Demanda, na medida em que novas pessoas venham a procurar imóveis no Centro e Região Portuária, migrando sua demanda de outras áreas da cidade. Em todos os casos, entretanto, o poder do governo (e principalmente da prefeitura) é claramente limitado quanto à sua capacidade de gerar demanda. É claro que a discussão sobre como um Estado pode (ou mesmo se deve) afetar o lado da demanda é um tema central das ciências econômicas, altamente complexo e que não compete a este trabalho.

5. Primeiras conclusões e hipótese:

Diante do debate levantado, o Projeto Porto Maravilha pode ser entendido em 3 dimensões simples: O investimento público direto, o aumento do IAT na região e a expectativa pelo investimento privado na construção civil. É a partir destas dimensões que se pretende a transformação urbana, a qual já se ressaltou parece baseada na criação de um novo bairro nobre para pessoas de classe média e média-alta.

O sucesso da transformação pretendida, portanto, depende da decisão privada de direcionar investimentos de construção civil, e consequente do aumento da oferta de imóveis na região. Pois bem, conforme os mecanismos sociais de mercado debatidos não é possível ‘forçar’ o crescimento da oferta imobiliária. A estratégia adotada busca incentivar a construção de novas unidades imobiliárias, com verticalização na região, porém ainda depende da decisão de investir das incorporadoras. O jargão econômico que melhor explica esta questão diz que “a oferta não gera demanda”, ou seja, produzir mais não implica vender mais.

Sendo assim, o aumento de demanda de imóveis para a região portuária será possível se houver demanda reprimida, se houver crescimento econômico ou ainda se houver migração em direção à região.

De acordo com os dados já divulgados do Censo 2022 do IBGE o período entre 2010 e 2022 é marcado pela estabilidade ou mesmo redução na população das grandes metrópoles brasileiras. No caso do município do Rio de Janeiro, a população residente em 2022 é de 6.211.223 pessoas, redução de aproximadamente 1,73% ante os 6.320.446 habitantes há uma década. Até o momento em que este trabalho é apresentado, não há informações sobre população nos bairros e regiões administrativas.

Além da estagnação da cidade em relação à sua população, ela continua experimentando expansão imobiliária em regiões nobre já consolidadas, como na Zona Oeste e até na Zona Sul (notadamente Botafogo e Flamengo). Isto significa que, mesmo com o eventual crescimento da demanda municipal por imóveis, a região portuária ainda disputa com um crescimento proporcional do lado da oferta, competindo por compradores com outros bairros.

Sendo assim, diante do conjunto de estratégias adotadas pelo município, o que se avanta aqui é a hipótese de que o êxito da transformação urbana e social na região, condicionado a um fenômeno de crescimento de demanda, não deve ser verificado pelos dados. É claro que o investimento e as obras públicas possuem o mérito de alterar de forma incontestável a paisagem urbana e que se tem verificado, ao menos visualmente, maior fluxo de turistas na região. Entretanto, a transformação pretendida, os investimentos públicos e privados na construção de imóveis residenciais e a mudança do paradigma do Centro do Rio de Janeiro e do Porto Maravilha de áreas puramente comerciais para áreas com maior adensamento residencial para população de classe média e média alta enfrenta importantes desafios.

É importante apontar, antes de fazer a análise empírica, que Barandier (2015) mostrava que o investimento privado 6 anos após a aprovação do pacote de leis do Porto Maravilha estava muito aquém do esperado pela prefeitura, mesmo considerando o pior cenário previsto pelos modelos econômicos. Daquele ano até os dias atuais, o município do Rio de Janeiro passou pela gestão Crivella, onde parte das obras foi propositalmente abandonada (ou pelo menos teve sua velocidade reduzida) e ainda 2 anos da Pandemia de Covid-19, também com impactos econômico negativos relevantes para a maior parte da população e especialmente o Centro da Cidade. A adoção de sistemas de teletrabalho total ou híbrido sem dúvidas tem esvaziado esta região, de pouca densidade residencial. Aliás, é a própria estratégia de investimento pretendida pela prefeitura que tentava reverter este quadro, tornando a região mais residencial.

6. Análise de Dados

Cabe agora avaliar se a evolução de dados socioeconômicos é capaz de identificar sucesso na transformação urbana pretendida pela Operação Porto Maravilha. É importante ter em mente que a transformação diz respeito basicamente ao crescimento da região portuária do ponto de vista residencial e de fluxo de pessoas, trabalhadores, turistas, moradores, etc.

Desta forma, são propostos 3 indicadores com o objetivo de avaliar empiricamente se a estratégia adotada pode ser considerada bem-sucedida.

Em primeiro lugar, de posse das informações Censitárias do IBGE, é feita a comparação entre os dados de 2000 e 2010, com dados brutos de densidade populacional na região. O objetivo é averiguar se houve aumento significativo da importância da região portuária na distribuição populacional. Infelizmente, até o momento da publicação desta monografia, o IBGE não havia divulgado os dados por bairros e regiões administrativas do Censo 2022.

Em seguida, é avaliada a evolução dos valores imobiliários da região, entre 2018 e 2022, de acordo com dados fornecidos pela FIPEZAP. A valorização imobiliária parece ser uma consequência fundamental para os objetivos pretendidos pela operação Porto Maravilha.

Finalmente, com dados de arrecadação de ISS por bairro desde 2001, é possível avaliar se há crescimento na prestação de serviços, o que poderia indicar o crescimento no fluxo de pessoas.

6.1. Censo 2000 x Censo 2010

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divulga a cada 10 anos a pesquisa censitária, que consiste numa pesquisa exaustiva de todos os indivíduos da população brasileira. A partir desta, que é a maior pesquisa realizada pelo instituto, as informações sobre densidade populacional podem ser obtidas para virtualmente qualquer desagregação geográfica, sendo assim a melhor informação disponível sobre a contagem populacional nos bairros e regiões administrativas do país e, particularmente, no município do Rio de Janeiro.

A divulgação do Censo 2022, entretanto, ainda não está finalizada na data em que este trabalho está sendo desenvolvido, motivo pelo qual a análise restringe-se à evolução populacional entre 2000 e 2010, dados disponíveis nos canais do IBGE. Obviamente, após a publicação completa do Censo 2022 será possível ampliar sobremaneira a capacidade conclusiva aqui pretendida, com uma nova e importantíssima informação que poderá jogar luz ao real impacto do Projeto Porto Maravilha na região, tendo em vista que até meados de 2010 é improvável que seja possível perceber a manifestação das transformações pretendidas.

A tabela completa, com os dados extraídos e os cálculos de variação, participação e aumento de participação das 33 regiões administrativas encontram-se disponíveis no Anexo 3. Nos 10 anos que separam as duas pesquisas censitárias a população residente no Rio de Janeiro cresceu 7,9%, alcançando 6.320.446 pessoas em 2010. No mesmo período, a população da Região Portuária saltou de 39.973 pessoas para 48.664. Embora seja uma parcela discreta da população residente, o crescimento foi de 21,7%, muito mais significativo que o crescimento da população geral. A parcela da população que residia nesta região era de 0,68% em 2000, alcançando 0,77% em 2010, o que representa um aumento de 12,8% na participação destes bairros. Nas duas pesquisas a região portuária é apenas a 28ª em população residente das 33 regiões administrativas da cidade.

É interessante notar que o bairro do Centro cresce 5,1% entre os anos da pesquisa, abaixo da média do município, enquanto São Cristóvão, adjacente ao Porto, tem crescimento de 19,7%, logrando 84.908 residentes em 2010.

O maior destaque do período concentra-se na Zona Oeste, especialmente nas regiões administrativas da Barra da Tijuca (que inclui também o Recreio dos Bandeirantes e outros bairros), Rocinha e Jacarepaguá, que cresceram 72,5%, 23,1% e 21,9% respectivamente. Com 9,06% da população residindo em Jacarepaguá em 2010, é a região administrativa com maior parcela de residentes naquele ano, tomando a primeira colocação de Campo Grande, que era a região mais populosa em 2000. O gigantesco crescimento nos residentes da Barra da Tijuca, que ganhou 126.470 novos residentes no período (27,3% dos 462.542 de aumento no município) contrasta sobremaneira com a política de evitar o espraiamento populacional. A questão é especialmente relevante levando em consideração que até 2010 não haviam sido realizadas as obras do metrô e nem a duplicação do elevador do Joá.

Embora os dados aqui analisados não ajudem a entender o impacto do projeto Porto Maravilha, que seria sentido nos anos que se seguiriam àquela que era a última pesquisa censitária, reforçam de forma imperativa a necessidade de políticas efetivas de adensamento populacional nas regiões centrais da cidade.

Interessante notar também que a Barra da Tijuca (conforme verificado com os dados da tabela FIPEZAP a ser analisada a seguir) possui valor imobiliário do metro quadrado bem acima da média do município⁴, enquanto os imóveis no Recreio do Bandeirantes e Jacarepaguá tem seus imóveis valorados apenas um pouco acima da média no município e Campo Grande possui valores imobiliários bem abaixo da média. Sendo assim, além de se levantar o questionamento sobre o incentivo às moradias na região central e no Porto Maravilha, é deveras importante também questionar quem deve ser incentivado a morar naquela nesta região.

6.2. Evolução de valores imobiliários

Tendo em vista que os objetivos do projeto Porto Maravilha passam invariavelmente pela valorização imobiliária na região, faz-se necessário verificar se, de fato, é possível perceber empiricamente este efeito. A partir dos dados oferecidos pela OLX (empresa responsável pela divulgação da tabela FIPEZAP), e feita aqui a análise da evolução dos valores imobiliários.

A tabela é criada a partir dos anúncios de venda e aluguel de imóveis veiculados e traz a média de valor por metro quadrado em cada bairro para que estes possam comparados. É importante ter em mente, portanto, que são dados de anúncio e não de venda efetiva, além do que não levam em consideração vendas não anunciadas nos veículos de comunicação investigados. Isto significa que imóveis disponibilizados junto à Caixa Econômica Federal, em projetos sociais de habitação como o “minha casa, minha vida”, provavelmente não constam nas bases de dados avaliadas.

De acordo com a ferramenta data.rio⁵, disponibilizada no site da prefeitura, os bairros da Região Administrativa denominada “Portuária” são: Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Caju. São Cristóvão e Centro são os bairros adjacentes, compreendidos nas regiões administradas de mesmo nome (São Cristóvão e Centro, respectivamente).

⁴ Gráfico com a comparação destes bairros e a média de valor imobiliário de vendas disponível no

⁵ Disponível em: <https://www.data.rio/datasets/PCRJ::limite-de-bairros/explore>

O Gráfico 1 mostra a evolução entre 2018 e 2022 do preço de venda por metro quadrado de imóveis nos bairros de interesse⁶ e ainda a média de todos os outros bairros da cidade⁷.

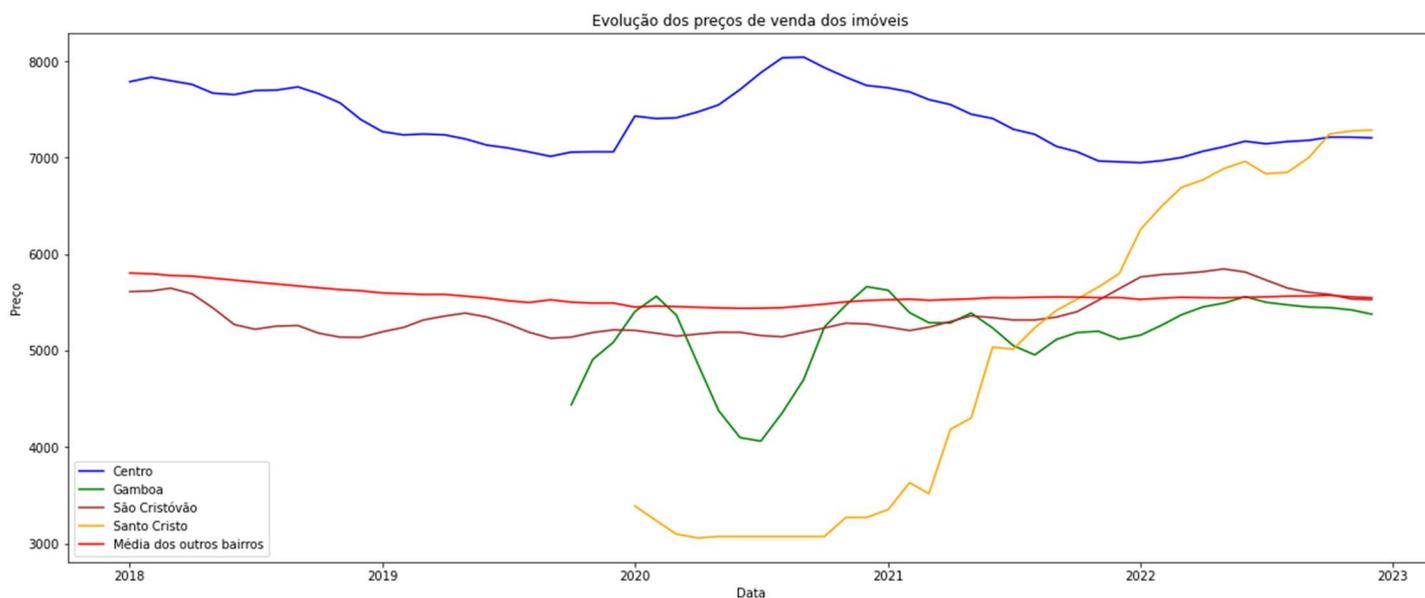


Gráfico 1. Fonte: Elaboração própria

A linha vermelha, que representa a média dos demais bairros da cidade, apresenta um período de queda entre o início de 2018 e meados de 2020. A partir deste momento, e coincidindo com a recuperação econômica do período pós pandemia, é percebido leve aumento dos valores imobiliários. Entretanto, o preço médio ao final de 2022 ainda é inferior ao dos primeiros meses da série.

A linha azul, relativa ao Centro, tem um perfil diferente. Isto porque são percebidos 3 momentos distintos. A queda verificada entre 2018 é interrompida mais cedo, ainda no final de 2019, com forte recuperação do preço médio dos imóveis que é sustentada até os primeiros meses da pandemia. Neste momento, a queda do preço médio no bairro também é bastante brusca e apresenta apenas discreta melhora ao longo de 2023.

O bairro de São Cristóvão, por sua vez, tem comportamento muito semelhante aos demais bairros da cidade, embora com uma volatilidade um

⁶ Os bairros Caju e Saúde foram excluídos desta análise por possuírem poucas observações na Tabela FIPEZAP (9 e 12 observações respectivamente).

⁷ O Anexo 1 Anexo 1 apresenta todos os bairros com dados registrados na Tabela FIPEZAP.

pouco maior. Apenas a partir de 2022 começa a ser percebida uma melhora mais significativa, descolando do comportamento médio da cidade.

O Santo Cristo e a Gamboa são os bairros centrais dos projetos ligados a região portuária. No caso do Santo Cristo é bastante relevante o crescimento verificado pelos dados a partir de 2020, quando é iniciada a série histórica (não há informação na base de dados entre 2018 e 2020). A partir do final daquele ano é iniciada uma escalada que viria aumentar em mais que o dobro o preço médio do metro quadrado na região, revertendo inclusive sua posição em relação à média dos demais bairros, passando a ter preços semelhantes aos do Centro ao final do período analisado. Uma possível conclusão é de que a OUC Porto Maravilha parece ter tido o efeito de incorporar o Santo Cristo ao Centro da Cidade.

Ainda sobre o Santo Cristo, vale ressaltar, entretanto, que a série histórica possui 3 informações, nos 3 meses anteriores ao período incluído no gráfico. Nestas observações, o preço médio do metro quadrado teria sido em torno de R\$20.000,00. A informação foi considerada um *outlier* e retirada da amostra. Apesar disto, é interessante citá-la, pois pode estar relacionada a um determinado(s) empreendimento(s) imobiliário(s) específico(s) que, na prática, teria dado início ao crescimento verificado.

A Gamboa, por sua vez, apresenta uma estranha volatilidade, que parece condizente com os períodos mais brandos e agudos da pandemia. A série histórica é iniciada nos últimos meses de 2019, com bom crescimento de valor imobiliário naquele período. A partir do início de 2020 é verificada forte queda no primeiro semestre, seguida de uma reversão aos valores mais altos da série até o final daquele ano. Entre 2021 e o final de 2022 consolida-se com preços de venda de imóvel próximos a média do município.

Para as informações de aluguel, a base de dados disponibilizada não conta com informações para os 4 bairros da Região Portuária, sendo possível apenas avaliar a evolução dos preços para o Centro e São Cristóvão, bairros adjacentes. O Gráfico 2 mostra que o comportamento dos preços de aluguel por metro quadrado no Centro é bastante semelhante ao observado nos preços de venda. Para o caso da média dos demais bairros, o comportamento dos

dados é parecido apenas até o início do ano de 2022 e, a partir daí, o aumento do preço é mais acentuado. Os aluguéis em São Cristóvão apresentam bastante volatilidade, não sendo claro se há no período uma tendência de queda ou aumento. Salta aos olhos, porém, que no segundo semestre de 2022 é observada uma queda brusca no preço de aluguéis neste bairro enquanto a média dos demais bairros e ainda a informação do Centro estão em crescimento.

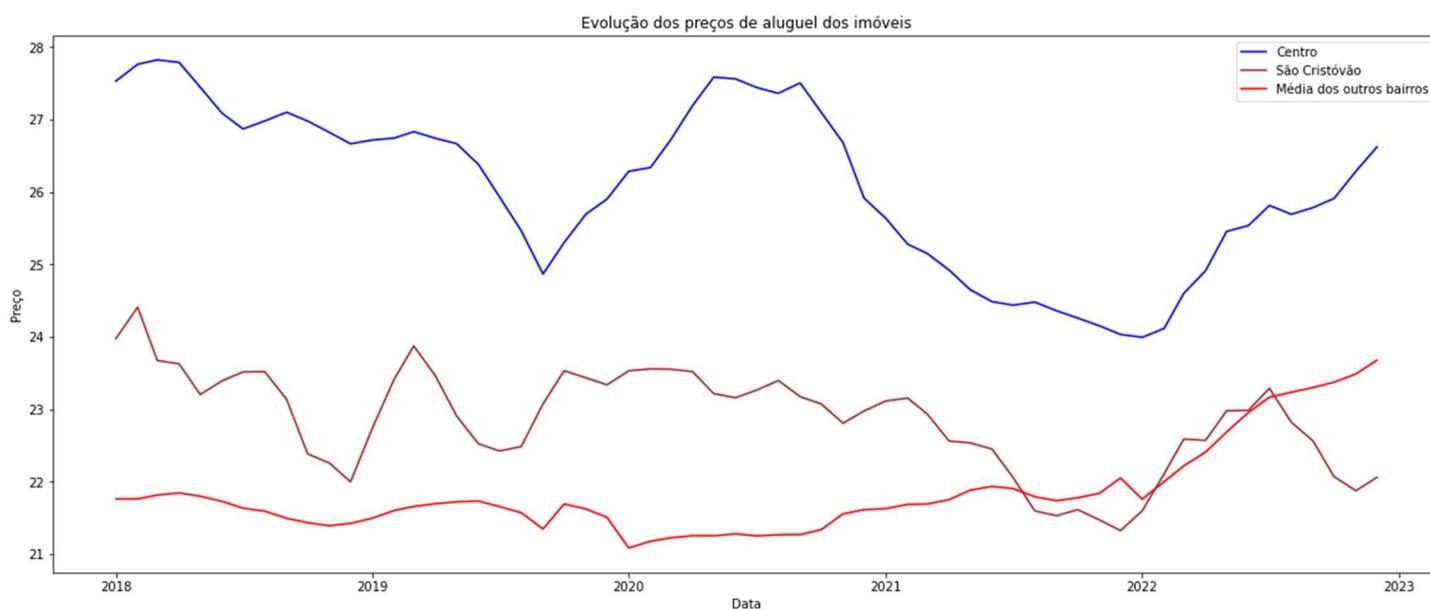


Gráfico 2. Fonte: Elaboração própria

É importante comparar também, tendo em vista a provocação efetuada no capítulo anterior, os valores de imóveis da região do Porto com aqueles da Zona Oeste. Conforme pode ser observado no Gráfico 4 (disponível no Anexo 4) o bairro Santo Cristo, no início de 2020 apresenta valor médio por metro quadrado dos imóveis semelhante ao encontrado nos imóveis de Campo Grande e, em poucos anos, ao final de 2022 o valor supera o encontrado no Recreio dos Bandeirantes e em Jacarepaguá, ainda abaixo da Barra da Tijuca, porém muito mais próximo. É dizer que nos últimos anos há uma mudança de patamar de competição destes imóveis, que passam a disputar mercado com áreas consideradas mais nobres (e caras) da cidade.

Por outro lado, na Gamboa, apesar da volatilidade, o custo do metro quadrado não chega a superar a média da cidade, não sendo observada ali a mesma transformação.

Os dados são frágeis para se concluir eventual gentrificação nestes bairros, mas especialmente no Santo Cristo, já podem estar apontando leves indícios deste resultado. Em que pese a ausência de dados sobre eventuais moradias relacionadas aos programas sociais de habitação, resta claro que o perfil de residentes no bairro deverá ser bastante diferente do observado até então a partir do aumento nos preços observado.

6.3. Evolução de arrecadação do ISS

O Anexo 2 apresenta a tabela adquirida junto ao município do Rio de Janeiro, com o total do ISS arrecadado em cada uma das 33 Regiões Administrativas em que é dividido o município. A série histórica é iniciada em 2001 e possui dados até 2022, com um pequeno hiato nos anos de 2008, 2009 e 2010, que não foram disponibilizados pela Secretaria de Fazenda.

No primeiro ano da série histórica analisada, a Região Administrativa I, denominada Região Portuária e que compreende os bairros Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Caju, teve arrecadação de aproximadamente R\$18 milhões de reais, ante uma média de arrecadação de R\$30 milhões entre os demais bairros do município. Enquanto em 2007 a arrecadação da Região Portuária ainda era menor que média das demais Regiões Administrativas (R\$46 milhões contra R\$58 milhões), em 2011, dois anos após a criação OUC do Porto, a arrecadação na Região Portuária já havia atingido o patamar de R\$153 milhões, sendo maior que média do restante do município, neste ano em torno de R\$108 milhões. Já em 2022, passados 11 anos, a média de arrecadação de ISS da Região Portuária superou os R\$400 milhões, mais que o dobro da média de arrecadação nos demais município da cidade, de aproximadamente R\$197 milhões no mesmo ano.

Vale ainda notar o ranking das maiores arrecadações. Dentre as 33 Regiões Administrativas, o top 3 dos municípios de maior arrecadação não sofreu alteração no período. Em todos os anos da série histórica é o Centro quem figura com a Região Administrativa que mais arrecada, seguido da Barra da Tijuca e Botafogo, segundo e terceiro colocados respectivamente entre 2011 e 2022 (entre 2002 e 2007 tinham as posições trocadas). Na 4ª posição a Lagoa aparece consolidada entre 2002 e 2014 e, a partir de 2015, é alcançada pela

Região Portuária, com quem passa a alternar a 4ª e a 5ª posições até 2022. O interessante desta análise é que em 2001 o Porto era apenas a 14ª maior arrecadação no município, tornando-se a 10ª maior em 2007, a 6ª em 2011, 5ª em 2012 e 4ª em 2014, apresentando assim forte evolução e se consolidando no top 5 do município até o final da série histórica.

Também cumpre apontar que São Cristóvão, região adjacente ao Porto não parece apresentar transformação significativa nos dados referentes à arrecadação de ISS, perdendo 2 posições no *ranking* entre 2007 e 2011 e mantendo-se mais ou menos estável como a 10ª região administrativa de maior arrecadação entre 2011 e 2022.

O crescimento médio no período para a arrecadação total do município é de aproximadamente 9,5% ao ano, enquanto na região Portuária é de 15,9% ao longo dos 21 anos da série. Tomando apenas o período pós criação da OUC, a partir de 2011, a arrecadação de ISS médio no município cresceu em torno de 5,8% ao ano, ante 9,2% ao ano na região do porto. No Centro, o crescimento médio foi de 8,5% ao ano durante os 21 anos da série e de 4,5% ao ano entre 2011 e 2022.

O Gráfico 3 apresenta a evolução da arrecadação do ISS ao longo da série histórica, destacando em azul o forte crescimento para a informação na região portuária, comparando à média das demais regiões administrativas (em laranja) e ainda a média da maiores 25% maiores regiões administrativas (em verde).

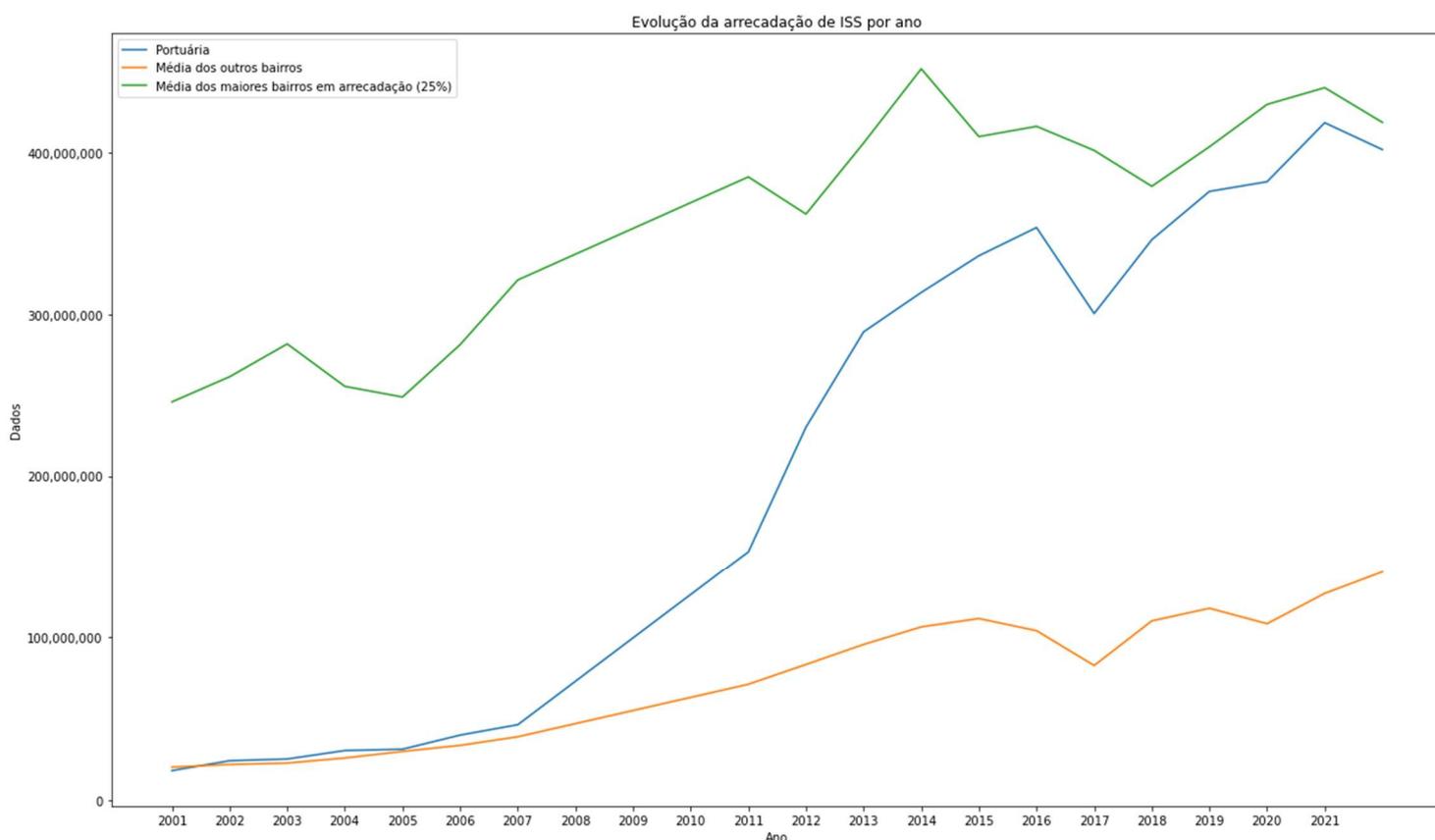


Gráfico 3. Fonte: Elaboração própria

Fica claro, a partir da avaliação do Gráfico 3 que entre 2007 e 2011 (período sem dados anuais), há um crescimento importante⁸. Mais ainda, o período compreendido entre 2011 e 2013 é o de maior crescimento na série histórica, condizente com a consolidação do Porto e da entrega de obras relacionadas aos grandes eventos esportivos e os próprios eventos, nos anos de 2014 (Copa do Mundo) e 2016 (Olimpíadas).

O ano de 2014 parece marcar uma reversão do crescimento da arrecadação, que passa a apresentar sinais pontuais de queda. A média do município (excetuando o porto) apresenta pequena queda por alguns anos, refletindo também o que já vinha ocorrendo nos principais bairros desde o ano anterior. A região portuária, por sua vez, parece sentir estes efeitos apenas nos anos seguintes, mantendo aumento de arrecadação de ISS até 2016, quando finalmente se junta a seus pares em queda. Já em 2017 e 2018 a arrecadação no município, tomando-se a região portuária e as 2 agregações analisadas, volta

⁸ Infelizmente, devido ao hiato nos dados, não é possível precisar se o crescimento neste período é mais concentrado a partir da criação da OUC Porto em 2009.

a apresentar forte crescimento até o início da Pandemia de COVID-19. A partir daí, verificam-se impactos negativos relevantes no Porto e nos principais bairros da cidade, embora o impacto na média dos demais municípios apareça mais atenuado.

7. Considerações finais

Este trabalho teve a finalidade de avaliar, dentro do contexto do direito às cidades e do ordenamento jurídico brasileiro, as principais ferramentas de planejamento urbano, sua eficácia e o seu efetivo uso no município do Rio de Janeiro. Para isso, foram apresentados nos capítulos 2 a 5 o referencial teórico, seguido da análise empírica, no capítulo 6.

Em particular, o Plano Diretor e a criação da OUC Porto Maravilha pela prefeitura do Rio de Janeiro, apresentados no capítulo 3, são objetos de análise. A partir destes institutos, foram feitas importantes alterações de regras, em especial sobre o IAT, com o objetivo de gerar na região do Centro e Portuária uma verdadeira transformação urbana, envolvendo além do crescimento econômico, tornar a região que é amplamente comercial em um espaço urbano mais residencial.

A capacidade de atuação do poder público neste tipo de transformação, entretanto, mostra-se bastante limitada, conforme discutido nos capítulos 4 e 5. O capítulo 4 mostrou que o comportamento dos agentes segue a lógica econômica de mercado e é um dos principais limitadores da atuação efetiva do Estado na transformação social. Isto porque, transformar uma cidade depende em grande medida do investimento privado e o agente econômico toma decisões de investimento baseado em premissas de mercado que, em geral, são pouco ou nada afetadas pela legislação.

O capítulo 5 apresentou a hipótese de que a transformação pretendida pela prefeitura nas regiões do porto e do centro da cidade encontrariam grande dificuldade diante dos mecanismos de mercado com os quais se deparariam. A partir da teoria econômica, identifica-se que o esforço de incentivo à construção civil em determinada região irá esbarrar na vontade das incorporadoras em acreditar no crescimento da demanda para imóveis no local. No caso do Rio de Janeiro, o possível crescimento da demanda para imóveis no Centro e Porto

ainda enfrenta grande concorrência de bairros já estabelecidos e que também passam por expansão urbana, principalmente na Zona Oeste, com a Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá.

A análise empírica é fundamental para estabelecer se os objetivos da política urbana para a região estão sendo conquistados e, segundo Barandier (2015), os primeiros 6 anos após a criação da OUC Porto Maravilha viram investimentos muito abaixo dos esperados.

Foram propostos 3 indicadores para enriquecer a análise empírica, buscando identificar o crescimento do fluxo de pessoas e de habitantes para as regiões Portuária, além do Centro e São Cristóvão, adjacentes à área incentivada. A variação populacional, com dados do Censo demográfico, busca avaliar se a região poderia estar crescendo como um bairro residencial. A variação do preço imóveis busca traçar um perfil social sobre o fluxo de eventuais novos moradores (ou empresas, no caso de imóveis comerciais) para os bairros. Por fim, a análise da série histórica de arrecadação de ISS visa observar se a Região Administrativa teve crescimento na prestação de serviços.

Entre as principais conclusões, o crescimento do valor imobiliário e da arrecadação de ISS apontam que os investimento e subsídios públicos apresentam relativo sucesso, pelo menos no que diz respeito ao crescimento do fluxo de pessoas e prestação de serviços. O bairro do Santo Cristo, de acordo com a evolução de valor imobiliário, parece ter conquistado efetiva incorporação ao Centro, movimento ainda não observado no bairro da Gamboa (não há informações sobre Caju e Saúde).

A análise dos dados, entretanto, não foi capaz de precisar se o fluxo de pessoas representa, de fato, novos habitantes e a transformação social pretendida para além da transformação da paisagem urbana verificada. É dizer, o crescimento econômico é visível e corroborado pelos indicadores avaliados, mas a mudança do paradigma puramente comercial para uma região mais residencial não pode ser verificada.

É fundamental que a análise empírica continue sendo efetuada, principalmente considerando que os dados do Censo demográfico 2022 serão disponibilizados ao público em breve. Outros indicadores também podem ser

incorporados ao estudo, como por exemplo a arrecadação de IPTU ou dados de Renda e Escolaridade por bairro ou região administrativa.

O trabalho também pode ser ampliado para observar outras regiões que foram objeto de planejamento urbano com investimento público e alteração de regras como o aumento do IAT. No Rio de Janeiro, é possível apontar do Projeto de Reestruturação Urbana (PEU) de São Cristóvão, criado em 2004 como exemplo.

Anexo 1: Lista de bairros com dados coletados na tabela FIPEZAP

ABOLICAO	COELHO NETO	IPANEMA	PAQUETA	SAO CRISTOVAO
AGUA SANTA	COLEGIO	IRAJA	PARADA DE LUCAS	SAO FRANCISCO XAVIER
ALTO DA BOA VISTA	COMPLEXO DO ALEMAO	ITANHANGA	PAVUNA	SAUDE
ANCHIETA	COPACABANA	JACARE	PECHINCHA	SENADOR CAMARA
ANDARAI	CORDOVIL	JACAREPAGUA	PEDRA DE GUARATIBA	SENADOR VASCONCELOS
ANIL	COSME VELHO	JACAREZINHO	PENHA	SEPETIBA
BANCARIOS	COSMOS	JARDIM AMERICA	PENHA CIRCULAR	TANQUE
BANGU	CURICICA	JARDIM BOTANICO	PIEIDADE	TAQUARA
BARRA DA TIJUCA	DEL CASTILHO	JARDIM CARIOCA	PILARES	TAUA
BARROS FILHO	ENCANTADO	JARDIM GUANABARA	PITANGUEIRAS	TIJUCA
BENFICA	ENGENHEIRO LEAL	JARDIM SULACAP	PORTUGUESA	TODOS OS SANTOS
BENTO RIBEIRO	ENGENHO DA RAINHA	JOA	PRACA DA BANDEIRA	TOMAS COELHO
BONSUCESSO	ENGENHO DE DENTRO	LAGOA	PRACA SECA	TURIACU
BOTAFOGO	ENGENHO NOVO	LAPA	PRAIA DA BANDEIRA	URCA
BRAS DE PINA	ESTACIO	LARANJEIRAS	QUINTINO BOCAIUVA	VARGEM GRANDE
CACHAMBI	FLAMENGO	LEBLON	RAMOS	VARGEM PEQUENA
CACUIA	FREGUESIA (ILHA)	LEME	REALENGO	VASCO DA GAMA
CAJU	FREGUESIA (JACAREPAGUA)	LINS DE VASCONCELOS	RECREIO DOS BANDEIRANTES	VAZ LOBO
CAMORIM	GAMBOA	MADUREIRA	RIACHUELO	VICENTE DE CARVALHO
CAMPINHO	GARDENIA AZUL	MAGALHAES BASTOS	RIBEIRA	VIDIGAL
CAMPO DOS AFONSOS	GAVEA	MANGUEIRA	RIO COMPRIDO	VIGARIO GERAL
CAMPO GRANDE	GLORIA	MARACANA	ROCHA	VILA DA PENHA
CASCADURA	GRAJAU	MARECHAL HERMES	ROCHA MIRANDA	VILA ISABEL
CATETE	GUADALUPE	MARIA DA GRACA	ROCINHA	VILA KOSMOS
CATUMBI	GUARATIBA	MEIER	SAMPAIO	VILA MILITAR
CAVALCANTI	HIGIENOPOLIS	MONERO	SANTA CRUZ	VILA VALQUEIRE
CENTRO	HONORIO GURGEL	OLARIA	SANTA TERESA	VISTA ALEGRE
CIDADE DE DEUS	HUMAITA	OSWALDO CRUZ	SANTISSIMO	ZUMBI
CIDADE NOVA	INHAUMA	PACIENCIA	SANTO CRISTO	
COCOTA	INHOAIBA	PADRE MIGUEL	SAO CONRADO	

Anexo 2: Tabela de Arrecadação do ISS por Região Administrativa no Município do Rio de Janeiro (2001 – 2022)

RA	NOME	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I	Portuária	18.104.586	24.159.798	25.233.258	30.436.186	31.251.706	39.916.153	46.281.758
II	Centro	353.545.448	370.705.072	399.760.988	452.928.718	523.422.003	591.988.970	651.373.529
III	Rio Comprido	42.236.040	39.635.386	39.305.472	33.993.182	35.507.954	37.827.409	61.360.754
IV	Botafogo	138.446.521	152.426.890	163.972.948	199.042.442	228.162.200	251.811.600	291.926.067
IX	Vila Isabel	32.318.929	34.017.026	37.894.154	40.963.680	50.739.484	60.525.369	67.581.417
V	Copacabana	35.943.601	37.475.379	41.190.583	44.021.364	52.194.702	61.619.175	64.860.664
VI	Lagoa	86.764.023	79.579.465	81.411.934	91.609.876	102.273.874	112.947.027	136.699.120
VII	São Cristóvão	20.794.909	26.076.120	31.017.944	34.323.565	41.259.245	48.432.449	54.949.990
VIII	Tijuca	23.650.441	26.668.289	25.979.876	26.015.302	30.457.146	33.655.180	41.846.576
X	Ramos	22.192.422	22.713.885	21.628.199	23.290.093	28.504.809	32.251.579	33.740.741
XI	Penha	11.271.756	12.649.041	13.326.761	15.456.112	15.848.596	14.794.010	16.144.658
XII	Inhaúma	8.112.731	8.473.703	10.069.700	11.084.169	11.466.460	12.382.312	12.455.480
XIII	Méier	30.687.652	30.939.156	28.729.205	32.548.550	37.683.633	42.779.163	48.065.033
XIV	Irajá	6.352.800	7.373.047	7.320.873	8.913.742	10.189.422	11.823.053	12.599.312
XIX	Santa Cruz	3.256.331	3.485.300	3.955.489	5.115.593	5.850.507	6.414.908	6.660.890
XV	Madureira	10.934.538	11.454.384	12.392.581	13.644.450	15.259.027	15.848.063	15.856.442
XVI	Jacarepaguá	24.696.836	27.090.153	32.691.055	33.993.537	38.942.994	44.428.310	45.247.368
XVII	Bangu	4.419.252	4.378.718	4.870.423	5.786.363	5.828.937	6.908.726	6.469.492
XVIII	Campo Grande	9.056.227	10.539.859	11.691.794	11.998.434	12.955.619	14.598.845	17.484.165
XX	Ilha do Governador	26.456.996	27.724.497	16.812.428	26.254.874	25.272.491	24.655.192	24.752.254
XXI	Paquetá	9.338	13.487	9.285	5.549	7.442	15.807	13.172
XXII	Anchieta	1.267.297	1.353.456	1.751.500	1.693.700	1.815.368	2.183.412	2.108.571
XXIII	Santa Teresa	1.310.760	1.360.754	1.367.961	1.288.753	1.864.420	2.091.711	1.915.526
XXIV	Barra da Tijuca	66.815.418	89.238.195	93.203.414	114.821.107	142.134.146	168.999.021	205.894.394
XXIX	Complexo do Alemão	156.861	200.815	241.059	187.464	227.646	353.101	310.358
XXV	Pavuna	5.690.133	6.197.271	6.704.277	7.918.623	11.094.912	11.036.267	11.443.880
XXVI	Guaratiba	241.573	285.653	369.122	473.208	1.127.379	1.916.656	2.468.179
XXVII	Rocinha	67.253	62.411	52.012	57.626	64.151	51.470	34.774
XXVIII	Jacarezinho	860.675	1.011.237	1.108.698	1.092.130	1.262.244	1.360.070	1.646.581
XXX	Maré	5.523.423	6.986.038	8.139.560	7.787.226	8.811.649	10.278.990	11.945.306
XXXI	Vigário Geral	4.487.201	5.140.016	4.579.626	4.732.623	5.864.270	5.779.527	5.440.969
XXXIII	Realengo	2.850.592	3.223.199	3.062.018	3.127.314	3.756.005	3.892.004	3.277.128
XXXIV	Cidade de Deus	203.091	181.276	227.230	197.718	241.949	222.963	271.176

RA	NOME	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I	Portuária	153.013.632	230.327.705	289.346.128	313.727.417	336.458.787	353.925.788
II	Centro	1.250.740.960	1.344.731.786	1.411.048.966	1.549.455.312	1.701.733.252	1.681.402.942
III	Rio Comprido	179.907.264	195.138.621	219.667.996	213.013.637	223.252.340	203.283.241
IV	Botafogo	364.400.972	438.970.131	482.495.266	547.786.154	570.198.145	569.505.537
IX	Vila Isabel	68.230.930	78.994.517	87.986.744	90.187.837	103.635.375	123.416.051
V	Copacabana	88.587.114	110.049.013	124.166.521	138.909.780	134.070.696	132.557.098
VI	Lagoa	226.112.984	265.233.669	306.974.382	314.476.962	309.716.503	301.718.471
VII	São Cristovão	86.539.799	101.765.664	100.147.174	104.588.917	108.479.912	112.251.083
VIII	Tijuca	65.241.188	73.131.110	83.593.215	89.385.751	95.424.373	92.852.521
X	Ramos	68.887.809	78.692.660	88.334.553	94.273.695	100.777.489	95.145.325
XI	Penha	42.127.846	45.899.728	49.482.078	51.630.162	54.963.379	56.897.311
XII	Inhaúma	42.216.378	48.918.176	60.891.769	64.378.794	70.450.998	82.100.891
XIII	Méier	79.317.886	91.409.095	131.962.010	198.984.889	223.190.286	154.998.184
XIV	Irajá	19.882.254	15.840.410	18.544.663	23.968.783	26.682.204	24.378.119
XIX	Santa Cruz	97.030.403	103.901.845	80.492.566	83.239.135	75.106.791	68.055.425
XV	Madureira	26.190.101	31.399.790	37.143.677	40.244.815	46.166.516	40.304.376
XVI	Jacarepaguá	125.361.457	136.363.550	153.786.729	169.693.935	178.374.604	183.895.840
XVII	Bangu	18.449.076	20.749.130	22.682.671	29.012.690	32.393.905	34.584.476
XVIII	Campo Grande	35.388.744	40.889.083	47.050.576	52.715.062	57.550.012	57.802.084
XX	Ilha do Governador	53.682.911	57.484.516	55.037.467	67.039.969	93.703.665	93.539.345
XXI	Paqueta	25.546	45.256	58.550	172.688	121.644	165.206
XXII	Anchieta	5.446.427	4.702.483	4.973.522	6.063.219	7.637.983	6.819.643
XXIII	Santa Teresa	4.590.572	5.787.658	6.192.584	6.629.866	7.813.277	9.116.546
XXIV	Barra da Tijuca	453.294.163	564.362.784	726.027.902	832.991.744	858.873.867	702.715.748
XXIX	Complexo do Alemão	818.053	539.934	614.643	665.683	868.725	456.904
XXV	Pavuna	25.843.990	30.448.720	31.609.123	35.082.443	33.724.695	30.105.349
XXVI	Guaratiba	2.853.364	12.038.009	15.545.309	14.196.784	14.041.069	18.851.847
XXVII	Rocinha	36.105	57.538	69.974	87.245	83.902	88.166
XXVIII	Jacarezinho	612.540	808.555	869.234	849.717	1.253.190	1.435.372
XXX	Maré	16.519.702	19.849.749	18.870.111	17.009.647	16.749.716	17.019.638
XXXI	Vigário Geral	2.457.781	2.784.043	2.898.704	3.379.323	3.380.009	3.508.265
XXXIII	Realengo	4.460.087	4.519.762	4.699.805	5.586.861	6.719.522	6.291.107
XXXIV	Cidade de Deus	1.012.556	837.597	910.894	898.146	1.105.420	1.120.661

RA	NOME	2017	2018	2019	2020	2021	2022
I	Portuária	300.682.441	346.368.925	376.289.697	382.294.007	418.809.862	402.175.983
II	Centro	1.670.556.795	1.646.210.945	1.753.273.067	1.604.524.279	1.900.970.447	1.955.835.074
III	Rio Comprido	174.794.726	201.410.363	197.597.312	171.333.422	194.090.336	178.203.307
IV	Botafogo	463.308.876	695.944.074	626.019.244	666.181.285	763.317.236	866.613.736
IX	Vila Isabel	106.822.807	129.874.955	130.491.329	124.325.018	134.376.412	84.156.461
V	Copacabana	96.127.498	131.265.563	146.292.457	121.208.401	149.849.330	215.750.251
VI	Lagoa	261.808.070	336.122.406	394.575.376	417.346.199	553.656.657	548.872.658
VII	São Cristovão	97.787.591	111.786.506	117.809.153	113.066.248	117.136.207	135.601.264
VIII	Tijuca	70.676.166	95.721.507	105.445.010	90.024.353	105.675.284	133.668.321
X	Ramos	67.391.585	85.658.977	91.769.189	76.249.606	87.779.407	103.123.479
XI	Penha	36.819.725	59.078.815	59.933.272	52.922.463	64.784.524	77.804.096
XII	Inhaúma	68.832.554	78.824.829	87.342.507	74.782.907	76.598.864	97.615.875
XIII	Méier	84.122.443	120.124.900	123.480.354	107.706.722	116.863.906	131.413.673
XIV	Irajá	16.948.655	26.342.017	29.659.579	24.464.206	28.222.268	32.830.653
XIX	Santa Cruz	23.373.217	31.168.594	40.457.197	29.147.742	32.388.010	42.066.026
XV	Madureira	25.689.432	40.393.183	44.713.751	42.050.050	51.947.906	61.250.541
XVI	Jacarepaguá	123.632.206	192.387.137	211.465.442	194.679.075	242.796.869	288.073.157
XVII	Bangu	26.310.075	40.250.470	43.633.614	36.253.580	41.878.855	49.632.622
XVIII	Campo Grande	37.300.576	63.586.168	70.091.179	69.683.664	79.942.561	103.541.784
XX	Ilha do Governador	89.134.319	108.671.113	129.793.132	94.261.618	107.712.686	137.694.008
XXI	Paqueta	89.338	133.025	134.964	90.055	105.192	128.846
XXII	Anchieta	2.873.940	5.631.302	6.256.721	5.269.291	6.707.946	7.981.736
XXIII	Santa Teresa	5.566.013	8.517.591	10.015.867	8.237.565	8.858.317	10.501.161
XXIV	Barra da Tijuca	620.102.713	783.932.255	910.871.314	781.155.656	899.508.583	970.709.454
XXIX	Complexo do Alemão	169.366	243.479	291.462	158.517	248.120	325.604
XXV	Pavuna	28.976.866	30.892.003	34.093.889	30.194.757	41.439.128	35.705.514
XXVI	Guaratiba	15.381.771	13.416.889	11.846.820	8.390.460	10.164.454	13.104.959
XXVII	Rocinha	10.386	101.250	144.216	180.241	201.622	279.926
XXVIII	Jacarezinho	1.042.668	1.116.969	941.729	946.902	1.078.417	1.452.961
XXX	Maré	12.879.688	10.825.017	10.258.526	9.215.610	8.998.206	8.353.325
XXXI	Vigário Geral	1.821.329	2.773.674	3.401.190	2.651.979	3.003.884	3.185.423
XXXIII	Realengo	2.244.787	5.495.100	12.670.961	5.624.099	7.063.817	9.531.004
XXXIV	Cidade de Deus	232.419	439.722	482.534	601.489	549.239	607.998

Anexo 3: Dados do Censo 2000 e Censo 2010 – Evolução da população residente por Região Administrativa.

Região Administrativa	2000	2010	Variação	Participação 2000	Participação 2010	Variação na participação
Total	5.857.904	6.320.446	7,90%	-	-	-
Portuária	39.973	48.664	21,74%	0,68%	0,77%	12,83%
Centro	39.135	41.142	5,13%	0,67%	0,65%	-2,57%
Rio Comprido	73.661	78.975	7,21%	1,26%	1,25%	-0,63%
Botafogo	238.895	239.729	0,35%	4,08%	3,79%	-6,99%
Copacabana	161.178	161.191	0,01%	2,75%	2,55%	-7,31%
Lagoa	174.062	167.774	-3,61%	2,97%	2,65%	-10,67%
São Cristovão	70.945	84.908	19,68%	1,21%	1,34%	10,92%
Tijuca	180.992	181.810	0,45%	3,09%	2,88%	-6,90%
Vila Isabel	186.013	189.310	1,77%	3,18%	3,00%	-5,68%
Ramos	150.403	153.177	1,84%	2,57%	2,42%	-5,61%
Penha	318.505	185.716	-41,69%	5,44%	2,94%	-45,96%
Méier	398.486	397.782	-0,18%	6,80%	6,29%	-7,48%
Irajá	202.967	202.952	-0,01%	3,46%	3,21%	-7,33%
Madureira	374.157	371.968	-0,59%	6,39%	5,89%	-7,86%
Jacarepaguá	469.682	572.617	21,92%	8,02%	9,06%	12,99%
Bangu	420.503	428.035	1,79%	7,18%	6,77%	-5,66%
Campo Grande	484.362	542.084	11,92%	8,27%	8,58%	3,73%
Santa Cruz	311.289	368.534	18,39%	5,31%	5,83%	9,73%
Ilha do Governador	211.469	212.574	0,52%	3,61%	3,36%	-6,83%
Ilha de Paqueta	3.421	3.361	-1,75%	0,06%	0,05%	-8,94%
Anchieta	154.608	158.318	2,40%	2,64%	2,50%	-5,09%
Santa Teresa	41.145	40.926	-0,53%	0,70%	0,65%	-7,81%
Barra da Tijuca	174.353	300.823	72,54%	2,98%	4,76%	59,91%
Pavuna	197.068	208.813	5,96%	3,36%	3,30%	-1,79%
Guaratiba	101.205	123.114	21,65%	1,73%	1,95%	12,75%
Inhaúma	130.635	134.349	2,84%	2,23%	2,13%	-4,68%
Rocinha	56.338	69.356	23,11%	0,96%	1,10%	14,10%
Jacarezinho	36.459	37.839	3,79%	0,62%	0,60%	-3,81%
Complexo do Alemão	65.026	69.143	6,33%	1,11%	1,09%	-1,45%
Maré	113.807	129.770	14,03%	1,94%	2,05%	5,68%
Realengo	239.146	243.006	1,61%	4,08%	3,84%	-5,82%
Cidade de Deus	38.016	36.515	-3,95%	0,65%	0,58%	-10,98%
Vigário Geral	...	136.171,00	n/d	n/d	2,15%	n/d

Anexo 4: Gráfico de evolução dos valores imobiliários dos principais bairros da Zona Oeste com dados da Tabela FIPEZAP.

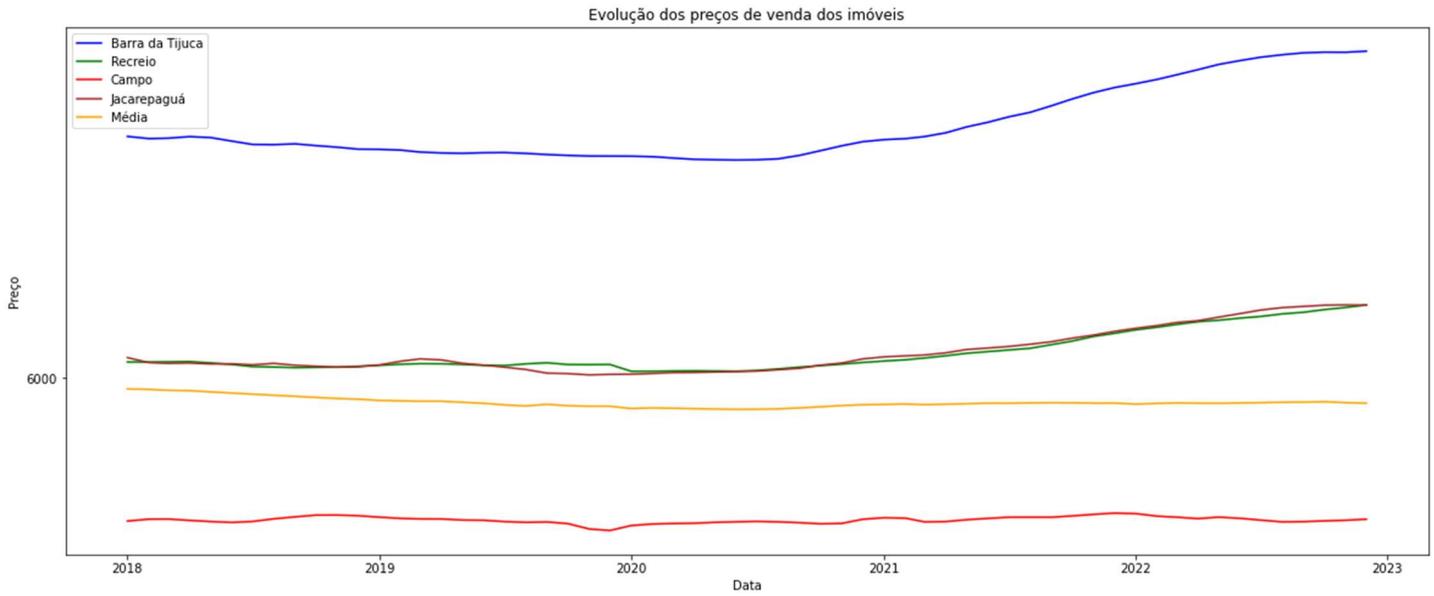


Gráfico 4. Fonte: Elaboração própria

BIBLIOGRAFIA:

- Textos enviados pelo professor Domingues

- <https://journals.openedition.org/rccs/4491>

http://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/11465/439/1/POLIS_estatuto_da_cidade_novas_perspectvas_reforma.pdf

ALVARENGA, Ana Carmem. Novo padrão imobiliário no Rio de Janeiro. In: SHLUGER, E.; DANOWSKI, M. **Cidades em transformação**. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014. pp.99-111.