

**I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo
(I ENANPARQ): Arquitetura, Cidade, Paisagem e Território:
percursos e prospectivas
29 de Novembro a 03 de Dezembro de 2010
Rio de Janeiro - RJ**

**Sessão Temática:
Códigos da Cidade: construções normativas em projetos
Coordenação : Rosângela Lunardelli Cavallazzi**

Atualidade e potencialidades para uma nova centralidade na área portuária do Rio de Janeiro: apostas e repercussões

Eloisa Carvalho de Araujo¹

O presente artigo foi elaborado a partir de pesquisa² que busca investigar os elementos que possam ser identificados como obstáculos e possibilidades na tutela do Direito à Cidade, na perspectiva da compreensão da paisagem urbana como princípio de interpretação do sentido da norma. O estudo, que se coloca oportuno, ao relacionar-se aos planos do estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro, da eficácia social da norma, das políticas públicas e da gestão democrática das cidades, sobretudo, dos instrumentos jurídicos e urbanísticos de tutela do direito à cidade, inclui a análise de caso-referência do Município do Rio de Janeiro, a partir da nova centralidade na sua área portuária. Tal enfoque dar-se-á através da análise do alcance e importância do papel desta nova centralidade, tanto no sentido sócio-espacial como estratégico de poder.

A tutela do Direito à Cidade no âmbito das relevantes e urgentes questões urbanas presentes nas cidades brasileiras contemporâneas interpela o campo do Direito

¹ Arquiteta Urbanista. Doutora em Urbanismo pela UFRJ/FAU/PROURB (2006) e Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1995). Atualmente é professora do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura e Urbanismo – EAU, da Universidade Federal Fluminense - UFF e pesquisadora associada do PROURB/UFRJ. Foi professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário do Instituto Metodista Bennett, no período 1996 a 2007 e de cursos de pós-graduação em projeto urbano e preservação ambiental de cidades do NPPG, do Instituto Metodista Bennett. Como membro do governo estadual, no período de 1981 a 2010, acumulou experiência na área de arquitetura e urbanismo, com ênfase em urbanismo na escala regional, planejamento e gestão urbano-ambiental, projetos urbanos, planos diretores, entre outros.

² Pesquisa integrante do Projeto Integrado de Pesquisa da FAPERJ "Direito à cidade: paisagem urbana como princípio de interpretação da norma urbanística". Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Coordenação da Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi. Inclusa no Grupo de Pesquisa Direito e Urbanismo do Diretório do Grupo de Pesquisa do CNPq, liderado pela referida professora, desenvolve projetos de pesquisas e a formação de pesquisadores nos níveis de Doutorado, Mestrado e Iniciação Científica. O Projeto de Pesquisa Direito à Cidade, através de pesquisa coletiva interinstitucional, vincula os Programas de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio e o Programa de Pós-graduação em Urbanismo da UFRJ e o Centro de Pesquisa e Documentação da OAB/RJ.

Urbanístico, na qualidade de instrumental teórico-metodológico no processo de interpretação dos espaços urbanos, como espaço privilegiado de mediação entre Direito e Urbanismo.

O processo de formação urbana brasileiro tem sido extremamente complexo e, em via de regra tem potencializado os quadros de exclusão e segregação sócio-espacial nas cidades. Nessa perspectiva, a apreensão deste processo, no campo do direito urbanístico, inclui a adoção de métodos, segundo uma abordagem interdisciplinar, que possibilite a sua tradução jurídico-urbanística.

As recentes propostas urbanísticas para a zona portuária do Rio de Janeiro e seu entorno representam uma nova configuração e re-funcionalização do espaço urbano. O que deverá exigir mudanças de parâmetros urbanísticos, com conseqüente repercussão no tecido urbano.

Se por um lado esta nova configuração e refuncionalização, prevista para a área, poderá contribuir inicialmente para estimular a cooperação, suas ações poderão propiciar uma competição entre lugares na cidade e em territórios periféricos, acirrando os conflitos locais e regionais, contribuindo para o aumento das desigualdades sócio-espaciais.

A partir deste enfoque, espera-se na identificação de obstáculos e possibilidades no âmbito das relações jurídico-urbanísticas, viabilizar alternativas no sentido da superação de conflitos.

As propostas para uma nova configuração e refuncionalização da área portuária dá indícios do surgimento potencial de uma nova forte centralidade, tendo como elementos catalisadores os projetos do Porto Maravilha e do Porto Olímpico. A repercussão desses projetos na região se dá não somente pelo porte de investimentos públicos (três esferas do governo: federal, estadual e prefeitura) e privados, mas pela relevância da implantação desses empreendimentos urbanos na reconfiguração e transformação da função da área portuária.

Toda essa conjuntura sinaliza para o estabelecimento de ações urbanas em diferentes escalas: urbana, municipal e regional. Ainda que o projeto do porto parta de uma visão local para a transformação da cidade do Rio de Janeiro, as alterações urbanísticas estruturais, principalmente das vias de acesso e da instalação e integração das estações de modais de transporte urbano – rodoviário, metroviário e ferroviário e inserção de grandes equipamentos urbanos – irão conferir relevantes mudanças na estruturação do espaço urbano, o que exigirá mudanças de parâmetros urbanísticos com conseqüente repercussão no tecido urbano.

Observa-se nesta região de realidade complexa, características de uma estrutura urbana em mutação, com a presença de espaços deteriorados e infraestrutura obsoleta. Em outras palavras, onde o contexto urbano é formado por morfologias da separação, tensões/pressões; imagens desagregadas; alta densidade de tráfego; inadequação no uso dos espaços públicos; ausência de diálogo com o mar; área de baixo, onde o problema de drenagem é ressaltado pelo Canal do Mangue; espaços “cinzentos”, com pouca luminosidade; espaços com pouca permeabilidade; confluência de vários eixos viários, de caráter local e regional; espaço de deslocamento com pouca conexão com a produção de vida urbana.

No entanto, a articulação com demais áreas da cidade e com territórios metropolitanos; a presença de vazios urbanos; ambientes urbanos e edificações degradados; malhas ferroviária e metroviária com potencial utilização; eixos de acesso à cidade, entre outros aspectos, evidencia a área como um espaço da metrópole ressaltando condicionantes a serem aprofundados numa experiência de projetualidade, onde a cidade deve ser entendida como um sistema de relações espaciais em constante transformação.

O desafio atual consiste em retomar o debate sobre os projetos e obras que se anunciam para a área, buscando adaptar a experiência de projetualidade, ora em curso, às solicitações reais e objetivas, distantes de um futuro desconhecido. Tornar realidade urbana a experiência de projetualidade que ora se anuncia, através das inúmeras iniciativas, já amplamente divulgadas na mídia, no contexto dos projetos do Porto Maravilha e Porto Olímpico, destaca, como diria Jorge Moscato³³, “(...) *que embora não saibamos ao certo quais seriam os novos paradigmas do século XXI, podemos supor que a angústia clássica sobre o futuro seja substituída pela esperança*”.

A título de contribuição ao debate desta mesa “Códigos da Cidade: construções normativas em projetos”, coordenado pela Professora Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi, podemos sugerir à luz dos empreendimentos que se anunciam para a zona portuária da Cidade do Rio de Janeiro, que os instrumentos de gestão indicados pelo Estatuto da Cidade – lei federal 10.257/2001 – adotados pelo planejamento e gestão da cidade, tais como as operações urbanas consorciadas, transferência de direito de construir, outorga onerosa do direito de construir sejam interpretados como instrumentos de sustentabilidade econômica, financeira, de conservação ambiental e histórica.

Na prática, tais instrumentos visam garantir a gestão consorciada e a distribuição igualitária de ônus e benefícios a partir da visão de remover do Estado a carga de financiar em sua totalidade a aquisição de solo para fins públicos e a produção de infraestruturas e equipamentos públicos essenciais. No entanto, sua aplicabilidade, dentro do conjunto de códigos da cidade, deveria estar comprometida com alcances e as obrigações em função da construção coletiva da cidade.

No caso particular da zona portuária do Rio de Janeiro, o que apreendemos da experiência de projetualidade, em curso, é o privilégio de alguns critérios, tais como: a homogeneidade geo-econômica (redução do número de proprietários, tendo em vista a aquisição pela Prefeitura de terrenos da União, por exemplo); a preponderância de um fator dominante ou determinante na operação, como habitação, espaço público, preservação do patrimônio, comércio, etc. ..); o atrativo ou interesse que a área de projeto possa gerar para investidores privados, entre outros.

A adoção de tal prática ainda não pode demonstrar a capacidade de inverter tendências de determinadas dinâmicas urbanas, sobretudo, aquelas que condenam à estagnação ou ao mínimo aproveitamento de extensas áreas nesta parte da cidade.

No entanto, é fundamental que se deva garantir a adesão dos moradores/proprietários, vizinhos, usuários permanentes e investidores privados através da participação tendo

³³ Moscato, Jorge. Percurso do urbanismo contemporâneo. In: Pinheiro Machado, Denise B. (org.), coleção arquitetura e Cidade, Rio de Janeiro: Ed. Viana e Mosley /PROURB, 2005

em vista o maior aproveitamento urbanístico (em metros quadrados úteis negociáveis, urbanizáveis ou edificáveis) da área planejada.

Nesse caso o conceito de Operação Urbana Consorciada - OUC⁴, que supõem a presença de um projeto urbanístico, que uma vez complementado por planos e programas setoriais para a sua área de influência, deve estabelecer estreita vinculação entre intervenção pública e investimentos privados, associando-os em torno de um determinado projeto, construído de forma compartilhada.

Tal construção deveria ter como pressuposto o desenvolvimento de um modelo territorial para a região e sua área de influência, cuja abrangência favorecesse adoção de temas como espacialidade, sustentabilidade, mobilidade e governança, visando alcançar uma transformação real alicerçada no tripé diálogo-estratégias-attitudes.

A partir desse entendimento, na perspectiva de implementação de projetos, planos e programas conseqüentes, não bastariam os instrumentos jurídicos postos à disposição com suficiente poder para implantar tais projetos.

Muito mais precisa ser discutido, a partir dos conceitos embutidos na experiência de projetualidade, ora em curso. A atividade urbanística ao atingir o estágio de plano urbanístico, idealizado e desenhado a partir de conceitos de projeto urbano contemporâneo como regeneração urbana – que investe em áreas com patrimônio degradado; reestruturação Produtiva – que absorve projetos para instalação de ambientes de pesquisa e tecnológicos e refuncionalização – que impulsiona o território a absorver novas funções, com novas regras para o espaço público e privado, pretende se impor à esfera de direitos subjetivos e interesses juridicamente legítimos dos entes envolvidos, suscitando muitas controvérsias.

Ao levantar algumas hipóteses para a área torna-se fundamental a comunicação entre os campos do direito e do urbanismo no sentido de viabilizar a experiência de projetualidade em curso, sobretudo, quanto a sua factibilidade e legitimidade. São as seguintes hipóteses: Hipótese 1: Na medida em que os nós se definem e se afirmam como encontro de eixos/artérias/pontos de confluência fortalece-se a ligação do centro com a metrópole expandida; Hipótese 2: A presença de relação morfológica e ausência de pessoas, onde o espaço revela atributos essenciais de estruturação com claras implicações do sistema de poder e do sistema de circulação e mobilidade, reforça o papel das redes e de conquistas tecnológicas, de saneamento e circulação; Hipótese 3: A nova configuração define um novo espaço estratégico de poder. Espaço dos possíveis.

De tal modo que ao confrontar as hipóteses acima, a partir dos campos do direito e do urbanismo, nos deparamos com o universo das possibilidades, revelado pelos projetos e dos obstáculos, muitas vezes anunciados pelas leis e decretos.

Nesse sentido, o esforço de discussão expresso nas idéias aqui expostas, se por um lado, revela preocupações quanto às apostas e repercussões possíveis contidas na experiência de projetualidade em curso, por outro, nos direciona a provocar indagações que se colocam como desafios aos urbanistas e juristas para viabilizar alternativas no sentido da superação de conflitos e que pretendem não se esgotar nesse documento.

⁴ Montandon, Daniel Todtmann & Souza, Felipe Francisco. Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas. São Paulo: Romano Guerra Editora, 2007

1. Como garantir a densidade de ocupação do solo mais apropriada localmente?
2. Como intensificar o uso dessas áreas urbanas de forma mais aceitável, ambiental, econômica e socialmente?
3. Como determinar limites de sua capacidade de utilização?
4. Como integrar funções locais e metropolitanas? Como participar das vantagens dessa integração?
5. Como assegurar que as transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, em uma área delimitada por meio de concessão de benefícios aos proprietários, usuários e investidores privados, que são fundamentalmente alterações dos padrões urbanísticos possam alcançar repercussões nas escalas urbana, local e regional?