

**Título do ST:** Códigos da Cidade: construções normativas em projeto

**Título do trabalho:** Porto Maravilha: paisagem urbana como princípio de interpretação da norma e da forma

**Autor:** Cláudio Rezende Ribeiro, Doutor em Urbanismo.

**Instituição:** Universidade Candido Mendes - Campos

**Resumo:**

Assumindo um caráter experimental, este trabalho procura construir caminhos que permitam uma leitura do território realizada simultaneamente tanto através do direito quanto pelo urbanismo a partir de um caso-referência concreto: o projeto do Porto Maravilha do Rio de Janeiro. Buscando compreender qual a centralidade deste projeto dentro de diversas possibilidades interpretativas possíveis advindas das ciências urbanas, o artigo traz uma crítica à forma através da qual foi regulamentada a Operação Urbana Consorciada que se utiliza de CEPAC para viabilizar a produção daquele espaço. Analisando a legislação que regula esta operação, constata-se que não há um direcionamento claro à utilização do solo urbano de forma a garantir seu uso na direção de ampliação da justiça social, por exemplo, na forma de produção de habitação de baixo custo para o centro da cidade do Rio de Janeiro.

**Palavras chave:** Operação urbana consorciada, produção do espaço, Rio de Janeiro.

**Abstract:**

The following paper seeks to build interpretative ways to understand the production of space held simultaneously by both the law and urban planners from a specific reference, the “Porto Maravilha” waterfront urban project in Rio de Janeiro. It seeks to understand the centrality of this project within several interpretative possibilities among possible urban sciences. This paper presents a critique of the way in which it was regulated the Urban Operation that uses CEPAC to enable the production of that space. Investigating the legislation that regulates the Operation, it appears that there is no clear guidance on the use of urban land to ensure its use toward an expansion of social justice, for instance, in the form of production of low cost housing on downtown Rio de Janeiro.

**Keywords:** Urban Operation, Production of Space, Rio de Janeiro

## **Porto Maravilha: paisagem urbana como princípio de interpretação da norma e da forma.**

O espaço urbano contém uma dinâmica perenemente variável que impossibilita a realização de uma leitura definitiva, estanque. Este traço permanente do espaço se revela mais complexo quando sua produção se torna terreno predominante da virtualidade cada vez mais impulsionada pela velocidade das trocas econômicas financeiras, intangíveis e, muitas vezes, ininteligíveis. O paradoxo que se apresenta é a medida da contradição de um objeto concreto que se produz segundo dinâmicas impalpáveis, frouxas e abstratas.

Ora, a produção do espaço carrega consigo esta característica de projeção desde os tempos *albertianos*<sup>1</sup> de modo que a presença da abstração, da virtualidade, acompanha-na há muito. Desde o surgimento da perspectiva, o homem ocidental se situa de forma racional e apartada, recuada no espaço e no tempo em relação ao que irá produzir como seu chão. Pensar, criticar e projetar o espaço a partir do pensamento e práticas da arquitetura requer este exercício de abstração sobre o concreto de tal modo consolidado que a afirmação realizada a respeito da ininteligibilidade da virtualidade da produção do espaço referida no início deste texto poderia soar como incompreensão de um campo, isto é, falta de pertencimento ou ausência de instrumental analítico deste campo que fosse suficiente para dar conta de seu entendimento.

Mas o que ocorre é justamente o contrário. É cada vez mais necessário dominar conhecimento de outros campos que tiranizam o produzir arquitetônico e urbanístico, afastando de sua produção seu alcance original de produzir espaços de qualidade. O que se percebe cada vez mais é que a virtualidade intrínseca ao projeto realiza um movimento de segundo grau que desloca o centro das atenções anteriormente absoluto, o espaço a ser produzido, para outra esfera, complexificando o entendimento do concreto: o domínio das maneiras de se realizar a produção de um espaço por aquelas de realização da reprodução de capital em sua forma mais avançada. Observa-se, nas últimas décadas, um giro – um salto mortal? – da mercadoria espaço urbano na direção da fórmula de acumulação avançada que Marx representava por D–D’.

---

<sup>1</sup> Sobre a obra *albertiana*, o melhor trabalho continua sendo *A regra e o modelo*, de Choay.

A produção do espaço capitalista clássica se apoiava na contradição entre a renda da terra e o lucro que se consistia em uma constante batalha para eliminar este restolho histórico – os proprietários de terra – que captavam parte da mais-valia da produção “adequada” dos capitalistas burgueses sem que para isso se submetesse aos percalços da produção, das crises, dos operários. Esta dissolução, no entanto, se direcionava para a aniquilação dos rentistas de forma a transformá-los em capitalistas puros e, para isto, deveria a terra se tornar uma mercadoria o mais próximo possível dos pregos, parafusos e “casacos de linho” produzidos pelos capitalistas.

A forma histórica de produção social capitalista, não sem contratempos e nem contradições, deu cabo desta batalha ao tornar o solo uma mercadoria mensurável, regulável, valorizável sob diversos aspectos que vão desde sua localização e área passando por sua forma, sua representatividade simbólica... O solo se tornou uma mercadoria vendável, desejável, consumível<sup>2</sup> e, como todas as outras, passível de obsolescência e renovação. Estavam preparadas todas as condições da reprodução do solo como mercadoria usual e, conseqüentemente, tornou-se o solo apto a se transformar em virtualidade, em papel: ao invés do papel manteiga, papel moeda “presente” e “futuro”, comercializável no mercado financeiro.

Este “salto-mortal” da mercadoria espaço pode representar, a título de experimentação teórica, o início da consolidação do urbano sobre o rural que situa o globo sob novos paradigmas cada vez mais complexos de se lidar fora de uma tentativa de entendimento que envolva diferentes disciplinas conforme nos sugere Lefebvre nas diversas obras em que este (meta)filósofo se debruçou a respeito do tema. Sobretudo ao considerar que estas transformações ganharam peso, como é de praxe, primeiramente nos países centrais e, há pouco tempo, seria um erro teórico afirmar que tais dinâmicas eram as prevalentes em espaços periféricos ou semi-periféricos como, por exemplo, as áreas urbanas brasileiras. Sem desejar uniformizar os diferentes tempos sob os quais se organizam estes espaços no Brasil, pode-se afirmar hoje que seus centros, as metrópoles, estão cada vez mais imersos nesta nova dinâmica de forma brutal e que isto representa, no mínimo, uma tendência da alteração dos parâmetros urbanos nacionais ainda que tal consideração seja por demais genérica.

---

<sup>2</sup> Para se entender uma das contradições mais interessantes a respeito da forma como o espaço urbano se tornou um produto consumível e desejável através do papel da cultura, continua sendo o texto de Otilia Arantes (2000) o mais didático e esclarecedor.

Ao se tentar construir uma forma de leitura capaz de gerar novas respostas e novas perguntas a respeito da produção do espaço urbano contemporâneo avançado brasileiro, depara-se com uma dificuldade: por onde começar? A resposta a esta questão pode ser pensada em várias esferas: em qual lugar a análise deverá ser feita? Qual a disciplina central para o entendimento deste espaço? Quais as práticas sociais contemporâneas determinam o centro da questão posta? No intuito de tentar, e na certeza de não esgotar, estas três perguntas é que se estrutura o presente artigo que, como não poderia deixar de ser por tentar se apropriar de fenômeno contemporâneo, estará carregado de experimentalismo teórico.

### **Qual o lugar privilegiado para se compreender a produção do espaço contemporâneo brasileiro?**

Não é possível se determinar com toda certeza que existe um único lugar central para se compreender as transformações do espaço urbano contemporâneo do Brasil. Ainda assim, é possível, e necessário, delinear condicionantes capazes de estabelecer escolhas possíveis.

Para se compreender a dificuldade desta escolha, deve-se levar em consideração a forma concentrada, mas ao mesmo tempo espalhada, da urbanização do território brasileiro a partir da qual se consolidaram diversas regiões metropolitanas e extensas redes de cidades médias que cada vez mais se reforçam. Seriam duas as opções primeiras que surgem para observar a produção do novo espaço urbano brasileiro. Uma delas, as cidades médias, demanda análise regional mais consolidada e deve refletir a consolidação da ocupação urbana brasileira, ou seja, deverá representar o espalhamento da produção de espaço. Não é esta a opção aqui desejada posto que se pretende compreender a forma mais avançada desta produção; ora, as formas mais avançadas não surgem do espalhamento no sistema capitalista, que é caracterizado pela tendência à concentração. É justamente no centro que ocorrem os avanços do sistema por ser este o local privilegiado de reunião das formas mais dinâmicas da práxis pró-capital. Portanto, devem ser as regiões metropolitanas, detentoras da concentração espacial por excelência, o local privilegiado de investigação desta forma de produção do espaço.

Levando-se em conta a diversidade das regiões metropolitanas brasileiras, o problema não parece estar resolvido. No entanto, um fato recente auxilia a escolha. A crise em que se encontram, desde 2008, os locais de reprodução do capital central possibilitaram a fuga de capitais para os países semi-periféricos, conforme apontou David Harvey em sua fala proferida na abertura do Fórum Social Urbano em março deste ano realizado no centro do Rio de Janeiro. Uma das formas desta fuga de capitais se consolidou em investimentos urbanos conhecidos como grandes eventos, no caso, esportivos: os Jogos Olímpicos de 2016 e a Copa do Mundo de 2014. Ora, a região que concentra estes dois eventos de uma só vez é a carioca, o que lhe torna um centro fundamental de observação das transformações espaciais contemporâneas. E, dentro desta região, é o seu Porto, localizado no centro desta centralidade, que se configura como o objeto de disputa por excelência dos investimentos urbanos por se tratar de região com apelo simbólico conjugando vantajosa localização e disponibilidade de espaço facilmente classificável como obsoleto e, portanto, passível de renovação. Por estes motivos escolhe-se como área privilegiada o projeto denominado, de forma irônica, “Porto Maravilha”. Passa-se agora à próxima questão referente à tentativa de se compreender a produção deste espaço agora delimitado: qual a disciplina central para o entendimento deste espaço?

### **Porto Maravilha: projeto *urbanístico*?**

É inviável pensar a produção do espaço de uma cidade a partir de uma única disciplina caso se deseje compreendê-la de forma complexa. No entanto, deve-se levar em consideração a dificuldade, ou mesmo a impossibilidade, de se apropriar de forma total de um fenômeno sócio-espacial qualquer: há que se realizar escolhas.

É ponto praticamente consensual que as escolhas realizadas para se apreender de algum fenômeno social dizem mais sobre quem o analisa do que ao fenômeno propriamente dito. E também é sabido, talvez de forma menos consensual, que tais escolhas também refletem o posicionamento do pesquisador perante o objeto estudado de maneira a evitar quaisquer ingenuidades, ou malandragens, que se fincam no mito da neutralidade.

Este artigo se realiza como tentativa de interpretação da norma e da forma a partir da paisagem urbana, o que lhe confere necessariamente uma tentativa de

abordagem urbanística e jurídica de forma dialógica. Este objetivo, por si só, impede que se realize a leitura do Porto Maravilha “apenas” como objeto de debate urbanístico, ou seja, estritamente formal como se a cidade se resumisse em produto fruto do desenho e a paisagem se encerrasse em sua condição passiva de fruição (ainda que tais atribuições sejam fundamentais).

Portanto, parte-se para a leitura do Porto Maravilha como sendo um projeto complexo que, por interferir na cidade de forma profunda, não pode ser apropriado sem que se compreenda sua construção urbanística, jurídica, econômica, enfim, considera-se que o Porto Maravilha deverá ser compreendido como um projeto urbano político por excelência.

Caberá à experimentação deste artigo tentar evidenciar possíveis centralidades disciplinares em relação ao projeto do Porto, ou seja: qual a centralidade de cada disciplina dentro do projeto do Porto Maravilha? Existe algum cruzamento interpretativo de diferentes disciplinas neste projeto urbano político?

Realizar este exercício não é tarefa simples e espera-se enfrentá-la a partir da observação das práticas sociais que envolvem o fenômeno escolhido, pois foi ao procurar um caminho para ler o espaço futuro a ser produzido na área do Porto e seu significado social que surgiu a necessidade de interrogar as normas que consolidam e autorizam a existência futura de uma concretude impalpável. Foi a prática da investigação que determinou a ferramenta investigativa. Seguindo esta premissa, e levando-se em consideração a contextualização da produção do “espaço financeiro” exposta no início deste artigo, trilhou-se um caminho a partir da normatização do Porto Maravilha para que se compreendesse melhor como funciona seu mecanismo de produção que será exposto a seguir.

### **A norma: prática social para entendimento da forma**

Uma paisagem urbana é produzida sob diferentes vieses segundo a condição histórica de seu tempo. Para se compreender a produção do espaço contemporâneo, há que se compreender qual lógica habita a centralidade de sua conformação e, em uma época onde as relações abstratas, racionais e, por que não, contratuais, são determinantes para as práticas sociais, não se pode abrir mão de sua análise para entender a produção do espaço.

As normas jurídicas urbanísticas são imprescindíveis, portanto, para a compreensão do espaço recortado neste artigo. Antes de se deter especificamente em seus detalhes, há que se realizar uma breve consideração a respeito da relação entre norma, formalidade, informalidade e produção do espaço no Brasil.

Não se deve considerar que as normas sirvam como condutor principal de interpretação de toda e qualquer paisagem urbana brasileira. Pelo menos não se quisermos destacá-la a partir de seu condicionante positivo, isto é, a partir de sua aplicação. Muito pelo contrário, há diversos espaços, notadamente os mais periféricos (não necessariamente pobres) onde a aplicação da norma servirá como fonte de interpretação pelo seu viés negativo, ou seja, pelo seu escape. Aliás, para se compreender o espaço brasileiro de forma complexa, é necessário que se situe a norma que o conduz de forma relacional, estabelecendo que é neste entrelaçamento de seu cumprimento com seu descumprimento que se dá a sua produção. A aplicação da norma em um lugar coexiste e depende da sua não aplicação em outro, trata-se de uma característica da formação periférica avançada do território brasileiro.

Esta característica, em trabalho anterior, auxiliou a configuração do que pode ser denominado espaço cordial, ou seja, espaço produzido onde a impessoalidade não opera de forma predominante. O espaço cordial é produzido onde e quando houver um híbrido de legalidade e ilegalidade, formalidade e informalidade inserido em uma lógica normativa que parte de ideais necessariamente alheios à realidade de sua aplicação que, portanto, servem ora a uma configuração social, ora ao seu oposto, criando um estigma de incerteza e insegurança urbana que só não é sentido por quem faz parte da criação e domínio destas lógicas. A eficácia jurídica das normas não acompanha seu par social. Trata-se de um espaço que se molda, assim, na continuidade social enrijecida por uma autoridade técnico-política e alheia à possibilidade de debate e conflito social legitimado.

Para a criação do Porto Maravilha, este espaço virtual onde operam juntos a lógica urbanística e a lógica financeira, foi necessário, portanto, criar uma norma que deverá ser obedecida para concretizar a realização deste espaço. Dito de outra forma: o projeto do Porto Maravilha, como se observará mais tarde, possui uma carga de virtualidade elevada onde a realização da valorização D-D' não depende da realização da produção concreta de espaço construído, portanto, o terreno das normas acaba se tornando ele próprio o espaço de realização do Porto. Não há como o Porto Maravilha

ocorrer fora da norma, pois ele não existe fora dela e, quando (ou se) aparecer algum espaço concreto, deixará o terreno da norma criada para si e passará a integrar o tecido urbano ordinário relacional entre o formal e o informal.

Esta característica surge de uma situação peculiar do momento histórico por que passa o Rio de Janeiro no que diz respeito à sua norma urbanística: a cidade não possui um Plano Diretor instituído de forma legítima. A incapacidade política acompanhada por seguidos desrespeitos da norma e da forma de produção desta norma que é o Plano Diretor acabou por criar um monstro kafkiano ininteligível que, de maneira irônica, confirma, a partir da sua própria condição incerta, a sua ineficácia social por apenas reforçar a existência de um terreno onde, na falta de impedimento, impera o vale-tudo para quem tudo pode. Segundo Redondo (2010), que já foi subsecretária Municipal de Urbanismo da cidade:

*Há poucos dias a Câmara incluiu em seu website um esboço da futura norma [do Plano Diretor]. Embora tardia, a louvável iniciativa apresenta 438 páginas(!) multicoloridas com centenas de emendas e subemendas ao projeto inicial, de 2006, que lhe valeram o apelido de Plano Frankenstein – ou apenas Frank –, vislumbre do que poderá ser aprovado. Há mais a caminho: 147 itens serão discutidos novamente. (REDONDO, 2010)*

Esta suposta ausência da norma, no entanto, não condiz com a necessidade de construção de um mecanismo normativo de operações virtuais e financeiras que opera no espaço urbano. A solução para esta querela, no entanto, foi simples, operou-se uma suspensão da ausência normativa através da criação da *LEI COMPLEMENTAR n.º101, de 23 de novembro de 2009* que traz em seu título a seguinte consideração: “Modifica o Plano Diretor (sic), autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada (OUC) da Região do Porto do Rio e dá outras providências” (RIO DE JANEIRO, 2009a).

Esta lei, em conjunto com a lei número 102, são os principais pilares que sustentam o espaço virtual intitulado Porto Maravilha. Seu entendimento é o início da compreensão da paisagem que se constrói nesta região da cidade do Rio de Janeiro. A primeira delas cria o espaço virtual e sua mecânica de funcionamento a partir do instrumento do solo criado e a segunda institui a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP).



Começando por esta segunda lei, trata-se da criação de um agente administrativo paralelo ao Poder Executivo Municipal para gerir a produção do espaço da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro (AEIU). Os artigos abaixo dão o tom da formação desta agência, que conforma uma parceria público privada orientada para a condução da Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha:

*Art. 1.º Fica o Poder Executivo municipal autorizado a constituir pessoa jurídica, sob a forma de sociedade por ações, na modalidade sociedade de economia mista, a ser controlada pelo Município e denominada Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro–CDURP, para o fim específico de:*

*[...]*

*Parágrafo único. Fica autorizado o Poder Executivo a delegar à CDURP, por meio de Decreto, a gestão de serviços de interesse local e serviços públicos de competência municipal, como paisagismo, limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, restauração e reconversão de imóveis, conservação de logradouros e de equipamentos urbanos e comunitários, dentre outros, na AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro, respeitadas as competências legalmente estabelecidas e os contratos administrativos em vigor.*

*[...]*

*Art. 3.º A CDURP operará mediante o regime de capital social autorizado, que será composto por ações ordinárias e preferenciais nominativas, sem valor nominal, podendo seus acionistas integralizá-lo em dinheiro, ou em bens e direitos avaliados na forma da legislação pertinente e da Lei Complementar que institui a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio.*

*§ 1.º Poderão participar do capital da CDURP a União, o Estado do Rio de Janeiro, bem como entidades da Administração Direta e Indireta da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município, ou ainda investidores privados, desde que o Município mantenha, no mínimo, a titularidade direta da maioria das ações com direito a voto, observado o disposto no §2.º deste artigo.*

*§ 2.º A CDURP poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação em bolsa ou mercado de balcão, desde que resguardado ao Município direito de veto em determinadas matérias relevantes de competência do Conselho de Administração ou da Assembléia Geral.*

*§ 3.º A CDURP deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento. (RIO DE JANEIRO, 2009b)*

Esta configuração se encaixa naquilo que HARVEY (2001) descreve como sendo a governança urbana, ou seja, uma forma de gerir o espaço urbano que se origina em uma esfera além do próprio governo a partir do momento em que se possibilita a realização de uma aliança de classes:

*[...] Desejo insistir aqui que “governança” urbana significa muito mais do que o “governo” urbano. É desastroso que grande parte da literatura (na Grã-Bretanha, especialmente) se concentre tanto na questão do “governo” urbano, quando, o poder real de reorganização da vida urbana muitas vezes está em outra parte, ou, pelo menos, numa coalizão de forças mais ampla, em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador. O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais. É um processo conflituoso, ainda mais nos espaços ecológicos de densidade social muito diversificada. Numa região metropolitana, devemos considerar a formação política de coalizão, a formação da aliança de classes, como base para algum tipo de empreendedorismo urbano. (HARVEY, 2001, p.171)*

Não há aqui espaço para se deter em como ou qual coalizão de classes possibilitou a criação desta governança urbana carioca, o que se pode realizar é apontar alguns caminhos para este entendimento. Um deles, que será realizado a seguir, é o entendimento de qual empreendedorismo urbano se constrói naquela região, isto é, o que se pretende empreender no projeto denominado Porto Maravilha: a lei de instituição da Operação Urbana Consorciada ajuda neste sentido.

Um segundo caminho que pode auxiliar na compreensão da formação desta aliança de classes metropolitana se encontra, por exemplo, em um exame breve das forças econômicas que apoiaram o atual prefeito em sua eleição. Segundo dados oficiais de sua declaração de financiamento de campanha, foram doados por volta de 4 milhões de reais que representam mais de 50% do valor total (excetuando-se a doação interna realizada pelo próprio diretório do partido – PMDB) por empresas e empresários do setor da construção e incorporação imobiliária urbana. Este dado deve indicar a forma de construção deste consenso urbano que se pauta na produção do chamado Porto Maravilha.

Adentremos agora na virtualidade da proposta de forma mais detida: é necessário, para finalizar esta breve incursão ao futuro Porto, compreender os mecanismos presentes na Operação Urbana Consorciada.

## **Os CEPAC da OUC da AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro**

Um dos principais mecanismos de realização da OUC chama-se “certificados de potencial adicional de construção” (CEPAC) e são previstos na lei federal 10.257, o Estatuto da Cidade, conjuntamente com as Operações Urbanas Consorciadas. Estes

instrumentos de gestão urbana, que se complementam, servem, conceitualmente, à captação de mais valia fundiária urbana em favor da distribuição de melhorias do uso do solo para o conjunto dos habitantes de uma cidade. Seguem algumas partes de sua definição no Estatuto que merecem destaque para se compreender melhor o Porto:

*Seção IX – Da outorga onerosa do direito de construir*

*Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.*

*Seção X – Das operações urbanas consorciadas*

*Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.*

*§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:*

*I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;*

*Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. (BRASIL, 2001, grifo do autor)*

Ora, de forma breve, pode-se considerar a seguinte situação modelo para a utilização da OUC e dos CEPAC. Existe na cidade uma área que, por algum motivo, desperta um interesse acima do normal da iniciativa privada e também do poder público. Estes, isoladamente, não seriam capazes de realizar o que desejam na região. Tendo em vista tal situação, o Plano Diretor, ao ser elaborado, poderá criar uma OUC de modo a dinamizar a produção de espaço nesta área em benefício de toda a cidade, ou seja, aproveitando-se do fato do interesse privado diferenciado, o poder público cobra mais do incorporador para construir nesta região, aumentando orçamento público para realizar diversas outras realizações necessárias, desde que previstas no Plano Diretor.

Esta ação, no entanto, não deve ser realizada de forma isolada, por exemplo, de futura contribuição de melhoria no intuito de frear a supervalorização de uma determinada área o que pode acabar gerando um aumento do solo expulse populações inteiras com o passar do tempo no conhecido fenômeno da gentrificação. Destarte, conclui-se que ações não devem ser feitas de forma isolada quando se

deseja garantir mecanismos de controle da valorização do solo na direção de melhorias sociais.

Para evitar tal apropriação indevida destes instrumentos, a lei 10.257 prevê que, para se utilizar dos mesmos, deve-se realizar um Plano Diretor para toda a área municipal a fim de que as regularizações previstas em cada região não entrem em choque e provoquem expulsões, desvalorizações ou supervalorizações do preço do solo além de outras conseqüências. No entanto, chegamos aqui a um paradoxo que já vimos como foi resolvido linhas acima: alterou-se um Plano Diretor *inexistente* para se regulamentar uma área específica da cidade; é improvável que a regulamentação de uma área isolada venha a equilibrar a valorização do solo da cidade, principalmente em se tratando do seu centro.

Obviamente que se está consciente da complexidade e mesmo dos problemas incluídos na elaboração de um Plano Diretor e, também, na necessidade de se realizar um plano total para uma realidade dinâmica como uma metrópole. De toda maneira, reconhecer tais falhas do Estatuto da Cidade não significa ser a favor de uma fragmentação total e irresponsável de um tecido urbano em nome de um projeto tocado de forma misteriosamente célere.

Feitas estas considerações, há uma outra questão importante sobre a construção de uma OUC e seus CEPAC: a contrapartida. O Estatuto da Cidade permite a outorga onerosa do direito de construir mediante contrapartida do beneficiário. Mas o que pode ser considerado uma contrapartida? Espera-se de tal ação um equilíbrio, um complemento, uma correspondência entre duas ações. Desta forma, segundo a lógica da Operação Urbana Consorciada, deve haver um equilíbrio entre as ações do poder público e privado. De um lado, o poder privado deseja realizar sua função, isto é, lucrar a partir da produção de alguma mercadoria, no caso, o espaço em alguma área da cidade que, por algum motivo, não é passível de ser utilizada como tal. De outro lado, o poder público deseja tornar a cidade por ele conduzida politicamente um espaço menos desigual, seguindo as premissas do Estatuto da Cidade. O objetivo da iniciativa privada é lucrar, o objetivo do poder público é tornar a cidade mais justa e equilibrada. Para isto, o poder público decide utilizar-se da disponibilidade do mercado em investir em alguma área com maior furor (certamente para que o lucro também venha com maior furor) e realiza uma ação: vou regulamentar esta área em favor de sua valorização de modo a captá-la em nome da

melhoria da justiça social e urbana. A contrapartida do mercado é: nós realizaremos nosso papel de gerar lucro nesta área, construindo nossos projetos. Ora, esta não pode ser a única contrapartida do mercado, afinal de contas, em qualquer área que atue ela estará realizando seu lucro, portanto, deverá o poder público, para equilibrar a situação, exigir que sua contrapartida seja a realização de seu lucro mediante determinados pressupostos, por exemplo, realizando ações que não lhe interessariam por iniciativa própria, mas que são necessárias para a cidade, como produção de habitação barata de boa qualidade de modo a aumentar a oferta de espaço comercializado a baixos preços e diminuir o preço do solo, principalmente em se tratando do centro de uma cidade periférica com carências habitacionais em quantidade, qualidade e preço. Ou seja, o poder público permite a realização de lucro, mas em contrapartida este lucro deverá ser captado, por exemplo, em forma de imóveis mais baratos. Como isto foi resolvido no caso do Porto Maravilha? Abaixo seguem as partes da lei que cria a OUC que dizem respeito à contrapartida:

*Art. 6.º Ficam criados os artigos 233-A a 233-D na Lei Complementar n.º 16, de 1992, com a seguinte redação:*

*Art. 233-D. Dentro do perímetro fixado em lei para a realização de Operação Urbana Consorciada poderão ser admitidos usos não permitidos para o local, mediante pagamento de contrapartida, pela aplicação de Outorga Onerosa de Alteração de Uso.*

#### *Seção VI – Da Contrapartida dos Proprietários e Investidores*

*Art. 36. Fica o Poder Executivo autorizado a outorgar, de forma onerosa, o potencial adicional de construção nas quadras em que o coeficiente de aproveitamento do terreno máximo for distinto do coeficiente de aproveitamento de terreno básico, mediante a incorporação ao lote de direito de construir adicional.*

*§2.º A contrapartida da outorga onerosa do potencial adicional de construção prevista no caput deste artigo será realizada através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, nos termos desta Lei Complementar.*

*§ 7.º Um mínimo de três por cento do valor auferido pela venda de CEPACs será destinado, na forma da regulamentação, à recuperação do Patrimônio, na área da OUC, podendo, para essa exclusiva finalidade, ser investido também na vizinha área do Projeto Sagas, instituído pela Lei n.º 971, de 4 de maio, de 1987 e regulamentado pelo Decreto n.º 7.351, de 14 de janeiro de 1988.*

*§9.º A construção de equipamentos comunitários pertencentes ou destinados ao Poder Público não estará sujeita à contrapartida de CEPAC. (RIO DE JANEIRO, 2009a, grifo do autor)*

Como se pode observar, quase de forma tautológica, a contrapartida se reduz à própria transação (ela também lucrativa para o incorporador) do direito de construir e nada mais. A realização do lucro se torna a própria contrapartida, pois não há, fora a exceção referente ao Projeto Sagas, nenhuma exigência de qualidade de construção. No entanto, no artigo seguinte, seguindo-se a complexidade virtual do projeto, há uma determinação que esclarece de forma mais detalhada o que se pode considerar como sendo uma contrapartida: há uma quantidade de áreas residenciais e não residenciais a serem erguidas na AIEU segundo os CEPAC:

*Art. 37. Fica o Poder Executivo autorizado a emitir seis milhões, quatrocentos e trinta e seis mil setecentos e vinte e dois CEPAC para a outorga onerosa de potencial adicional de construção, que serão convertidos de acordo com o Anexo VII desta Lei Complementar.*

*§7.º A conversão dos CEPAC em direito de construir estará vinculada aos usos residencial ou não residencial a que se referem os certificados adquiridos, sendo que:*

*I - enquadra-se em uso residencial: prédio residencial unifamiliar, multifamiliar e grupamentos residencial uni e multifamiliar, excluindo-se apart-hotéis, residenciais com serviços e hotéis; (RIO DE JANEIRO, 2009a).*

O Anexo VII a que se refere estes artigos é o quadro de potencial de construção por CEPAC a seguir:

ANEXO VII

QUADRO DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO / CEPAC

SETOR	FAIXA DE EQUIVALÊNCIA	ÁREA ADICIONAL / SETOR (m <sup>2</sup> )	ÁREA NÃO RESIDENCIAL CONST./ CEPAC (m <sup>2</sup> )	ÁREA RESIDENCIAL CONST./ CEPAC (m <sup>2</sup> )	No. TOTAL de CEPACs
A	A1	288.020	0,4	0,8	648.046
B	B1	174.411	0,5	0,8	257.257
	B2	63.371	0,7	1	71.519
	B3	54.900	0,8	1,2	48.038
C	C1	333.039	0,4	0,8	666.078
	C2	423.775	0,6	1	565.034
	C3	52.644	0,8	1,4	40.423
D	D1	296.672	0,5	0,8	526.594
	D2	319.543	0,6	1	426.057
	D3	150.537	0,7	1,2	134.408
	D4	50.957	1	1,4	36.398
E	E1	648.308	0,4	1,2	1.080.514
F	F1	4.022	1	1,4	2.873
I	I1	33.041	1	1,2	28.085
J	J1	16.156	0,9	1	17.233
M	M1	1.180.105	0,4	1	1.888.168
<b>TOTAL</b>		<b>4.089.502</b>			<b>6.436.722</b>

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2009a

No entanto, em momento algum existe a garantia de que os potenciais construtivos de áreas residenciais deverão ser utilizados com prioridade ou mesmo qual o padrão das residências a serem realizadas na área em questão. Além do mais, há a seguinte observação no parágrafo 8 do mesmo artigo 37:

*§8.ª A alteração do uso residencial para não residencial só será permitida, antes ou após vinculação dos certificados ao lote ou edificação, mediante aquisição de CEPAC na proporção estabelecida nas faixas de equivalência determinadas para cada setor da Operação Urbana Consorciada. (RIO DE JANEIRO, 2009a)*

Ou seja, ainda há a possibilidade de conversão de área residencial em não residencial, sendo que o contrário não surge em nenhum momento da lei. De toda forma, fazendo-se alguns cálculos a partir do quadro anterior, chega-se aos seguintes números. Do total de 4.089.501 m<sup>2</sup> (há um pequeno erro de 1m<sup>2</sup> que surge quando se faz a soma das áreas previstas na tabela e a área prevista em lei) colocados à venda em forma de CEPAC, ou seja, do total de todo o espaço virtual criado para o chamado Porto Maravilha, é permitido que se construa as seguintes áreas:

Não residencial: 1.999.652,30 m <sup>2</sup>
Residencial: 2.089.848,70 m <sup>2</sup>

Isto significa que, à primeira vista, a contrapartida qualitativa estaria assegurada pela prevalência de área residencial sobre a área não residencial. No entanto, sem levar em consideração a possibilidade de alteração de uso descrita no parágrafo 8 acima, há uma contradição que somente surge quando se abandona o terreno da virtualidade e se retorna ao espaço concreto. Onde estarão localizadas estas residências? Em que lugar há garantias de que elas serão realmente concretizadas? Ora, uma regulamentação urbanística tem que levar em conta seu viés espaço-temporal da forma mais clara possível. Há na lei a divisão em setores que apontam onde deverá ser aplicado um CEPAC ou outro segundo seus parâmetros, há também um zoneamento que indica uma Zona mista e uma ou outra área residencial, mas não há quando estas deverão ser concretizadas. Não há uma determinação que exija, por exemplo, que, para cada  $xm^2$  de área não residencial construída deverá o empreendedor ter construído  $ym^2$  de área residencial, dentre os quais  $z\%$  se enquadrando em habitações de interesse social. A concretude do uso do solo futuro da região escapa pelo viés da virtualidade matemático-econômica dos CEPAC. Toda a arquitetura financeira atropela a arquitetura palpável da região a ser projetada.

Antes de se concluir, cabe ainda um último esclarecimento a respeito desta questão da concretude do projeto. Há um documento no site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro que, ao esclarecer os objetivos do projeto do Porto, coloca a seguinte premissa:

*Melhoria das condições habitacionais da população existente e atração de novos moradores para a região:*

- *Crescimento de moradores na região de 20 mil para 100 mil (~30 mil casas) (CÂMARA, 2009)*

De certa forma, este número, ainda que modesto para a proporção do projeto no centro da cidade do Rio de Janeiro, é um alento diante de tanta indeterminação. No entanto, ao se levar em consideração quando deverão ser realizadas tais residências, pode-se chegar a uma resposta ainda mais impalpável. Ora, os CEPAC são apenas uma parte do projeto, a parte virtual, há diversas outras áreas que serão ocupadas sem a contrapartida dos CEPAC. Faça-se um exercício de simulação mercadológica e considere se valerá à pena construir “salas comerciais” ou habitações na área central



do Rio de Janeiro. Ora, “salas” são mais rentáveis, pois que se construam salas e deixem as residências para ser construídas apenas com as exigências de contrapartida do CEPAC. Pois bem, em relação ao CEPAC, o que construir primeiro, ora, vamos construir todo o potencial comercial antes de construirmos residências. Pois bem, feito isto, quantos m<sup>2</sup> de construção restam ao Porto? Exatamente os 2.089.848,70 m<sup>2</sup> de área residencial virtual do CEPAC que, se divididos por 60m<sup>2</sup>, que parece uma área razoável para se construir habitações populares (levando-se em consideração que as áreas livres de possíveis edifícios estarão incluídas nestes 60m<sup>2</sup>, isto é, esta área não equivale a uma habitação em sua totalidade) chega-se ao número: 34.830,81 habitações (ou seja, ~30 mil casas). Portanto, poderá o mercado realizar toda sua contrapartida deixando a opção habitacional para o segundo, terceiro ou último planos. Podem, dependendo da valorização já alcançada anteriormente, inclusive, serem abandonadas de vez.

Obviamente que esta é uma idéia extrema e as chances de tal situação acontecer são mínimas. No entanto, levando-se em consideração a complexidade da operação e a centralidade da área, é no mínimo inconveniente que haja tal possibilidade, afinal de contas, enquanto a valorização é virtual, os habitantes e a desigualdade social de nossa cidade ainda são bastante concretos.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Otilia. **Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas** In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (ORG). A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000, (11-73P.)

BRASIL, Lei n. 10257, 2001

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, disponível em <[http://spl.camara.rj.gov.br/planodiretor/pd2009/porto2009/aud\\_public\\_porto\\_maravilha.pdf](http://spl.camara.rj.gov.br/planodiretor/pd2009/porto2009/aud_public_porto_maravilha.pdf)>, 2009.

CHOAY, Françoise. **A regra e o modelo: sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo**. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2007. 318p.

HARVEY, David. **A produção capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. 2 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2004a. 178p.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. 4 ed. Paris: Anthropos, 2000. 485p.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 3. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2004b. 145p.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro 1. Volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. 580p.

REDONDO, Andréa Albuquerque Garcia. **O plano invisível: o novo e desconhecido Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**. Revista Minha Cidade/Vitruvius, ano 11, n. 123.02. 2010. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.123/3620>>

RIBEIRO, Cláudio Rezende, **Ouro Preto, ou a produção do espaço cordial**. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado em Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

RIO DE JANEIRO, LEI COMPLEMENTAR n.º 101, 2009a.

RIO DE JANEIRO, LEI COMPLEMENTAR n.º 102, 2009b.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2002. 169p.

TRANSPARÊNCIA BRASIL, disponível em <<http://www.asclaras.org.br/2008/candidato.php?CACodigo=351400>>