



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input checked="" type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

"Porto Maravilha" e o destino da área portuária no Rio de Janeiro

"Porto Maravilha" and the future of the Rio de Janeiro's port area

"Porto Maravilha" y el futuro de la zona portuaria de Rio de Janeiro

BARANDIER, Henrique (1);

PINHEIRO MACHADO, Denise (2)

(1) Doutorando, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (PROURB). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. hgbarandier@uol.com.br

(2) Professora Titular Doutora, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (PROURB). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. denisepm10@gmail.com

"Porto Maravilha" e o destino da área portuária no Rio de Janeiro

"Porto Maravilha" and the future of the Rio de Janeiro's port area

"Porto Maravilha" y el futuro de la zona portuaria de Rio de Janeiro

RESUMO

Este artigo analisa aspectos urbanísticos da Operação Urbana Consorciada (OUC) Porto Maravilha, instituída em 2009 e que orienta o processo de renovação urbana da área portuária do Rio de Janeiro. Trata-se de uma operação que abrange cerca de 500 ha e prevê a construção de mais de 4 milhões m², numa área que esteve por muitas décadas fora do raio de atuação do mercado imobiliário carioca. A partir de duas escalas de análise do projeto urbano, a do próprio perímetro da operação e a da cidade, busca-se refletir sobre o significado da renovação em curso, num contexto em que a ação projetual e a estratégia de redesenho da cidade tornaram-se algo de menor relevância. Apesar dos grandes investimentos que vêm sendo feitos na área, o gigantismo da OUC sugere um cenário de muitas incertezas quanto à sua implementação no médio e longo prazos.

PALAVRAS-CHAVE: Projeto Urbano; Rio de Janeiro; Área Portuária

ABSTRACT

This paper looks at urban aspects of the Urban Operation Consortium (OUC) named "Porto Maravilha". It was established in 2009 and guides the urban renewal process within Rio de Janeiro's port area. It is an operation covering about 500 ha, aiming the construction of more than 4 million m², a space that had been, for many decades, out of the development market catchment area. The paper stands on two scales of analysis: the operation area itself and the city scale. The study seeks an understanding of the current renewal meanings, in a context where design action and city redesign strategy became less important. Despite the large investments in the area, the hugeness of OUC suggests a scenario with many uncertainties concerning its implementation in medium and long term.

KEY-WORDS: Urban project, Rio de Janeiro, port area

RESUMEN:

Este artículo analiza aspectos urbanísticos de la Operación Urbana Consorciada (OUC) "Porto Maravilha", instituída en 2009 y que orienta el proceso de renovación urbana de la zona portuaria de Río de Janeiro. Se trata de una operación a lo largo de 500 hectáreas y que abarca la construcción de más de 4 millones de m², en una zona que estuvo por muchas décadas excluida del interés del mercado inmobiliario de Río de Janeiro. Se busca reflexionar sobre el significado de la renovación a partir de dos escalas de análisis del proyecto urbano y del propio perímetro de la operación y de la ciudad, en un contexto donde la acción de proyecto y las estrategias de rediseño de la ciudad se han convertido en cuestiones de menor importancia. A pesar de las grandes inversiones que se ha hecho en esta zona, el gigantismo de la OUC sugiere un escenario de muchas incertidumbre sobre su realización al medio y largo plazo.

PALABRAS-CLAVE: Proyecto Urbano; Río de Janeiro; Zona Portuaria

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa aspectos urbanísticos da Operação Urbana Consorciada (OUC) Porto Maravilha, em implementação na cidade do Rio de Janeiro desde 2009. Pretende discutir o processo de renovação da área portuária que está em curso a partir do olhar sobre o projeto urbano proposto. Num sentido mais amplo, o artigo se inscreve numa série de trabalhos dedicados à reflexão sobre a prática de projetos urbanos no Rio de Janeiro, notadamente a partir dos anos 90, e do papel do projeto urbano no desenho das cidades contemporâneas.

O projeto Porto Maravilha, que abrange um perímetro de cerca de 500 ha, prevê a construção de cerca de 4,5 milhões de m², em até 30 anos, numa área que esteve por muitas décadas fora do raio de atuação do mercado imobiliário carioca. Desde os anos 80, a área portuária do Rio de Janeiro vem sendo objeto de propostas frustradas de renovação. Trata-se de uma área complexa, vizinha ao centro histórico e financeiro da metrópole, de grandes dimensões e com particularidades fundiárias. O projeto Porto Maravilha envolve a movimentação de expressivo montante de recursos, bom como arranjos institucionais e financeiros para viabilizá-lo que não haviam ainda sido experimentados, assumindo, por estas razões, caráter bastante particular nas práticas recentes do projeto urbano no Rio de Janeiro.

Trata-se de uma operação gigantesca, que inicia sua execução baseada num projeto urbano frágil e sem adesão social, dificultando as possibilidades de uma completa renovação da área portuária.

Diferentemente do "urbanismo de projetos" que se tentou instaurar na década de 90, com todos os limites e possíveis críticas, no caso do Porto Maravilha a ação projetual e a estratégia de redesenho da cidade tornaram-se algo de menor relevância. O mais importante é, por um lado, os números grandiosos e a profusão de imagens, próprios de um tipo de "urbanismo espetáculo" inquietante, pois, como afirma Débord, *"o espetáculo não quer chegar a outra coisa senão a si mesmo"* (DÉBORD, 2003, p. 12). Por outro lado, a operação se estrutura visando à mobilização de recursos para financiar obras a serem realizadas por grandes empreiteiras e a oferta de novas áreas para atuação do mercado imobiliário, caso a área (reurbanizada) venha a se mostrar como opção rentável.

O cenário traçado para a área portuária pela operação urbana Porto Maravilha é o de criação de uma nova grande área de negócios, com moradia dirigida para classes média e média-alta, hotéis e atividades culturais e de entretenimento, além de uma área livre ao longo do cais, voltada para a baía de Guanabara, cujo o projeto de despoluição sobre o qual se fala há mais de 20 anos parece cada vez mais distante de compor o famigerado "legado das Olimpíadas 2016". Um programa que atende ao receituário dos projetos concebidos na lógica do "empresariamento urbano" (HARVEY, 1997) presente nas últimas décadas no Rio de Janeiro e que se reforça intensamente a partir do final da década de 2000, especialmente com a preparação da cidade para receber os grandes eventos esportivos internacionais.

Se a lógica da operação pode ser entendida pelo viés ideológico que domina a gestão urbana do Rio de Janeiro atualmente, a abordagem aqui proposta, tem como foco o próprio projeto - ou o que se pode depreender que seja o projeto diante das informações disponíveis -, e o resultado espacial que pode ser vislumbrado a partir de sua implementação.

O texto aqui apresentado está organizado a partir de duas escalas de análise da OUC Porto Maravilha: a do próprio perímetro da operação e a da cidade. A primeira conduz a reflexões em torno da concepção urbanística do projeto e os padrões de ocupação propostos, revelando o grau de incertezas que envolve o processo de renovação da área portuária. A outra escala de análise remete para a discussão sobre o significado do Porto Maravilha na dinâmica urbana carioca, considerando o conjunto de intervenções em curso e as tendências do processo de urbanização atual.

2. CONCEPÇÃO URBANÍSTICA, PADRÕES DE OCUPAÇÃO E INCERTEZAS

Segundo o discurso oficial, a renovação urbana da área portuária do Rio de Janeiro representa *"um sonho que virou realidade"*¹. Se é verdade que há vários anos a área portuária é objeto de debates e propostas urbanísticas, portanto de expectativas, o projeto Porto Maravilha constitui um "pacote" de medidas que, para Janot, baseia-se numa *"modelagem urbana que desconsidera os aspectos sociais e urbanísticos da cidade"* (JANOT, 2013)².

A Lei Municipal Complementar 101/2009, que instituiu a operação urbana consorciada conhecida como Porto Maravilha, definiu, em seu *"programa básico de ocupação da área"*, algumas intervenções urbanas principais - na grande maioria obras viárias - e novos índices urbanísticos que permitem o adensamento construtivo na área portuária.

A concepção urbanística adotada no projeto não difere substancialmente de práticas tradicionais do urbanismo brasileiro. Parte, antes de tudo, da visão da área de intervenção como um vazio a ser ocupado e, nessa perspectiva, o existente não é algo fundamental na formulação do projeto. Nem moradores da área, nem as instituições ali instaladas, nem valores arquitetônicos e urbanísticos, nem mesmo a relação do sítio com a paisagem circundante são elementos estruturadores do projeto. A visão da área renovada se sobrepõe ao existente e sugere, como mostram imagens de novos empreendimentos que vêm sendo divulgadas, a criação de um espaço urbano genérico.

Do modo mais convencional possível, a operação urbana se estrutura, basicamente, em torno da abertura de algumas vias, da instalação de infraestrutura e da concessão de índices urbanísticos. Um engenhoso arranjo financeiro, que envolve o aporte de recursos do FGTS, a venda de terrenos públicos e incentivos fiscais³, sustenta e garante a realização das obras

¹ Documento de apresentação do projeto disponível no sítio oficial da operação urbana Porto Maravilha na internet: <http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>, acessado em 20/7/2014 às 07:54h.

² Palestra proferida pelo arquiteto Luiz Fernando Janot em 27/5/2013, intitulada "Uma cidade em transformação: intervenções urbanas no Rio", no evento "OsteRio: O futuro do Rio em debate".

³ Tal arranjo financeiro é apresentado sob o sofisma de "parceria público-privada", por meio da implementação de uma operação urbana consorciada. A lógica desse instrumento, vale lembrar, de acordo com o estabelecido no Estatuto da Cidade, é a da mobilização de recursos privados para financiar intervenções urbanas estruturais. O que

públicas previstas, mesmo que empreendedores privados decidam não investir na região. Do ponto de vista da composição do espaço urbano, Magalhães mostra que a renovação da área portuária do Rio de Janeiro está *"ao sabor do preenchimento de frios índices de aproveitamento dos terrenos e das vicissitudes dos capitais que se constituem para o seu desenvolvimento"* (MAGALHÃES, 2012).

Deve-se salientar, pois, que a operação urbana em tela não instaura, efetivamente, um processo projetual de renovação da área portuária, capaz de lidar com diferentes escalas de intervenção, diferentes temporalidades, diferentes interesses de atores sociais, que constituem questões importantes para a implementação de projetos urbanos (TSIOMIS et ZIEGLER, 2007). Concebido de forma estática, o projeto escamoteia conflitos, não estabelece claramente uma estratégia de ocupação da área de intervenção ao longo do tempo e corre o risco de ser alterado pontualmente a cada momento para atender interesses de ocasião⁴.

Mas o próprio prefeito da cidade explica o que, para ele, é a medida do sucesso: *"[a área portuária] é o lugar da cidade onde mais tem especulação imobiliária, mais do que a Barra, e graças a Deus é assim."*⁵ O alcaide disse tal frase para explicar as razões que o levavam a propor a transferência da Vila de Mídia e de Árbitros dos Jogos Olímpicos 2016 da área do porto para o bairro de Curicica, na região da Barra da Tijuca. Na sua visão, esse projeto era, inicialmente, importante para alavancar a renovação da área portuária e para atrair novos investimentos. Atualmente, segundo o prefeito, ele não é mais necessário, pois *"ali há empresas grandes se estapeando para pegar terrenos e fazer empreendimentos"*. Os dois pequenos trechos da fala do chefe do Executivo Municipal parecem bastante reveladores do que é o Porto Maravilha: um lugar próprio para a especulação imobiliária e onde se pode "pegar" terrenos e "fazer empreendimentos".

Programa Básico de Ocupação da Área

A operação urbana Porto Maravilha apresenta, de acordo com a lei que a institui, objetivos absolutamente genéricos. São eles:

- *"alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (...)".*

se realiza na área portuária do Rio de Janeiro, entretanto, é o inverso, ainda que a Prefeitura Municipal tenha conseguido montar uma estratégia para não injetar recursos diretamente na operação.

⁴ Em 2012, com menos de três anos da lei da operação urbana do região portuária em vigor, por exemplo, foi aprovada a Lei Complementar 123/2012 que altera parâmetros urbanísticos de um terreno específico. Situado num setor cujo o gabarito definido pela OUC era de 18 metros e 6 pavimentos, aprovou-se, exclusivamente para esse terreno, o gabarito de 30 metros e 7 pavimentos, mediante o pagamento de contrapartida. No caso, o objetivo era dar viabilidade a construção da sede do Banco do Central do Brasil, o que pode até ser considerado como uma ação importante para a revitalização da área portuária. Porém, sem dúvida, abre um precedente que pode favorecer futuramente todo o tipo de negociação individual e casuística em detrimento de um projeto urbano global, que deveria existir. Ainda mais porque tal mudança foi admitida mediante o pagamento de contrapartida financeira e não em função do interesse público e critérios urbanísticos que eventualmente poderiam justificar tal alteração. O que pode parecer uma medida de justiça social, pois os recursos devem ser destinados a ações na área de entorno, constitui um controverso mecanismo de venda de direito, no caso do direito de construir.

⁵ Entrevista do Prefeito Eduardo Paes, publicada www.oglobo.com em 18/3/2014. Acesso em 15/7/2014 às 17:54h (<http://oglobo.globo.com/rio/olimpiadas-tem-que-servir-para-melhorar-lugares-da-cidade-diz-eduardo-paes-11907485>).

- *promover a "reestruturação urbana [da área de intervenção], por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região."*

O "*programa básico de ocupação da área*", da mesma forma, não define claramente objetivos nem permite vislumbrar o tipo de ocupação pretendida, o que, de algum modo, poderia explicitar o interesse público da operação urbana.

Sem qualquer explicação mais detalhada, o programa refere-se a um "*novo padrão de ocupação*" a ser implementado na área, mas sem relacioná-lo com os diferentes tipos de espaços urbanos dentro do perímetro da operação. Ainda assim, a área da operação é subdividida em setores e subtores, sem, contudo, definir novo(s) padrão(ões) a ser(em) implementado(s).

A análise da distribuição de índices urbanísticos nos diversos setores e subsetores permite a identificação de uma grande área para a qual são previstos, efetivamente, novos parâmetros urbanísticos, com elevação substancial do potencial construtivo⁶. Talvez possa se dizer que essa é verdadeiramente a área de renovação urbana da operação, para a qual, em síntese, se prevê (ou, ao menos, se admite) a "tábula rasa". O restante compreende áreas protegidas pelo patrimônio histórico e de favelas que não estão no coração da operação, mas que serão impactadas (e já estão sendo) pela realização de obras e pela ocupação da área de renovação, caso venha a ocorrer.

Nessa área de renovação, como são previstos, de modo geral, índices bastante generosos, tudo passa a ser possível. Da distribuição de índices depreende-se, apenas, que admite-se a ocupação bastante mais intensa das áreas próximas a Av. Francisco Bicalho, onde não só o coeficiente de aproveitamento máximo é bastante elevado como se permite a construção de edifícios de até 50 andares, com todos os riscos que isso possa representar para a paisagem carioca.

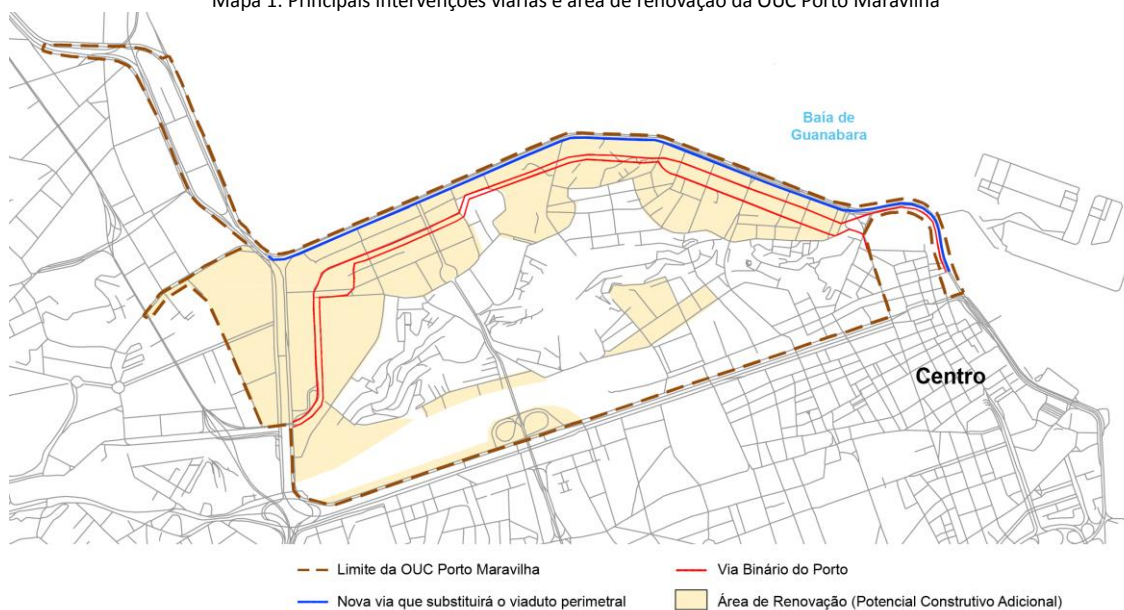
O artigo 24 da lei reforça, ainda, a interpretação de que o novo padrão urbanístico da área será determinado não por um projeto urbano que orienta o processo de renovação e ocupação da área, mas sim pela soma de empreendimentos autônomos a serem realizados no tempo. O referido artigo esclarece que nas áreas onde é prevista a cobrança pela utilização de potencial construtivo adicional - ou seja, toda a área que chamamos aqui como área de renovação - , "*as edificações não são sujeitas às restrições quanto: à tipologia; à projeção horizontal; ao número de edificações no lote; ao número de unidades por edificação*".

⁶ Trata-se de toda a área para qual foi previsto estoque de "potencial construtivo adicional" que poderá ser exercido por empreendedores que adquirirem Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs. A particularidade da OUC Porto Maravilha é que todos os CEPACs previstos foram postos a venda em único leilão e integralmente adquiridos pela Caixa Econômica Federal. Isso quer dizer que quem antecipou recursos para realização das obras previstas na operação não foram empreendedores privados interessados em investir na região, correndo eventuais riscos, mas sim o banco público, no caso, utilizando recursos do FGTS. A favor do Banco estaria a interpretação de que a valorização da área decorrente da implementação da operação levaria a elevação do preço do título e permitiria o retorno do investimento com ganhos. Mas e se não houver mercado suficiente para utilizar todo o estoque de potencial construtivo?

Na montagem da operação também não foi predeterminada a distribuição de usos por setor, recurso comumente utilizado tanto para induzir a diversidade de usos como para definir a própria equação financeira, uma vez que usos residenciais e não residenciais têm valores de mercado diferentes. Apesar de serem previstas as taxas de equivalência do uso residencial e não residencial para a aquisição potencial construtivo adicional em cada setor, a operação não estabelece cotas. Sem mecanismos de indução, ficará para o mercado definir como fará o aproveitamento do solo, o que sempre tenderá para os usos mais rentáveis. E nesse contexto, logicamente, também não foi prevista qualquer cota de habitação de interesse social para os diferentes setores ou para novos empreendimentos, o que poderia ser um elemento para promover alguma diversidade social no futuro.

Sem diretrizes claras de projeto para orientar a ocupação dos lotes, também não é possível perceber o redesenho dos espaços públicos como elemento estruturador do projeto urbano da área portuária do Rio de Janeiro. Como já assinalado, as obras previstas na operação são, basicamente, viárias. As principais, são duas grandes vias que atravessam toda a extensão da área a ser renovada (ver Mapa 1). A primeira, conhecida como Binário do Porto, já foi construída, e a outra é a via expressa que substituirá o viaduto perimetral em processo de demolição.

Mapa 1: Principais intervenções viárias e área de renovação da OUC Porto Maravilha



Fonte: CDURP - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro.
Tratamento: Barandier e Pinheiro Machado, 2014.

O Binário do Porto, que corre paralelamente ao cais do porto e à avenida Rodrigues Alves interliga as avenidas Rio Branco e Francisco Bicalho, tendo também ligação prevista, por viaduto, para as principais vias de entrada e saída da cidade (Avenida Brasil, Linha Vermelha e Ponte Rio-Niterói). Com cerca de 3,5Km de extensão, sendo 1,5Km em túnel, a via atende diretamente parte significativa dos terrenos da área de renovação. Não tem, porém, nenhuma função mais relevante para fora dos limites da operação, a não ser a de absorver parte do fluxo

de veículos anteriormente concentrado no elevado perimetral. Com a via implantada, ou seja, após investimentos realizados, resta aguardar para ver como o mercado se apropriará (ou não) dos terrenos por ela servidos⁷.

A outra grande intervenção é a implantação da via expressa que absorverá, juntamente com o Binário do Porto, o tráfego de veículos que utilizava o elevado perimetral. Construído nos anos 50, no auge da "febre viária" no Rio de Janeiro (ABREU, 1987), o viaduto que contornava o centro da cidade e a área portuária ao longo da Baía de Guanabara era tido como um dos grandes desastres urbanísticos da história urbana carioca. Já há algumas décadas se falava na sua derrubada, porém é inegável que, uma vez construído, ele passou a ter função relevante no sistema viário da cidade.

A midiática demolição desse viaduto, no entanto, não está associada a uma mudança na lógica do sistema de mobilidade da cidade, que historicamente privilegia o transporte individual. Tanto que novas avenidas, túneis, mergulhões e viadutos estão sendo construídos, exatamente na área portuária, para garantir a circulação dos automóveis. Assim, a grande justificativa para essa ação seria seu impacto no espaço urbano local e na paisagem da cidade. Esse segundo argumento, mais nobre, entretanto é questionável diante dos novos índices urbanísticos aprovados para Av. Rodrigues Alves que admitem, dependendo do trecho, novas edificações de até 90, 120 ou 150 metros de altura.

Se surgirem prédios dessa altura, com quase 50 andares, o que de modo algum faz parte da tradição urbanística do Rio de Janeiro, provavelmente se produzirá obstáculo ainda pior à percepção das montanhas que emolduram a área central do Rio de Janeiro e que compõem o sítio que desde 2012 faz parte da lista de patrimônio da humanidade da UNESCO, na categoria paisagem cultural. Nesse sentido, o argumento do impacto paisagístico só seria válido na escala local. E na escala local, como o conjunto pré-existente é visto como algo a ser substituído, a demolição do elevado ganhou força em detrimento do debate mais profundo sobre outras soluções possíveis⁸.

O perímetro da operação e as perspectivas de sua ocupação

O perímetro da operação urbana Porto Maravilha, com cerca de 500 ha, é muito grande, o que por si só já representa uma das grandes dificuldades para se pensar como ela se desenvolverá ao longo do tempo. Além da extensa área de sua superfície, a operação se estrutura em torno

⁷ O Binário do Porto seria uma das intervenções que poderia extrapolar os limites da operação e alcançar uma dimensão mais ampla. Jorgensen (2013), por exemplo, sugere que com uma solução de transposição da Avenida Francisco Bicalho se poderia criar uma nova ligação da zona norte e subúrbio com o Centro da cidade, pelos bairros de São Cristóvão e Benfica, o que favoreceria os deslocamentos em direção ao Centro e, possivelmente, novas dinâmicas também nessas áreas normalmente esquecidas pelos grandes projetos.

⁸ Estudo desenvolvido por professores e alunos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, por exemplo, propunha o aproveitamento da estrutura existente, mas como explica o Prof. Cristóvão Duarte, "*transformando sua função original*", com a "*criação de um parque linear e um transporte em massa sobre trilhos*" ligando os aeroportos Santos Dumont e Galeão.

da expectativa de construção de mais de 4,5 milhões m², sendo pouco mais de 4 milhões m² relativos a potencial construtivo adicional⁹.

Nem mesmo a maior das operações urbanas de São Paulo, a OUC Água Espraiada, se propôs a tanto. Nessa operação, cujo perímetro é quase três vezes maior que o da OUC Porto Maravilha, o potencial construtivo adicional previsto foi de 3,75 milhões m², dos quais, com pouco mais de 10 anos de vigência, 3,06 milhões já foram consumidos¹⁰. Apesar do relativo "sucesso" na venda de potencial construtivo, destaca-se que se trata de uma situação bastante diferente do caso carioca. Por um lado, esse potencial construtivo adicional é distribuído por uma área bem maior. Por outro, a operação se realiza em área da cidade para onde o mercado imobiliário já direcionava sua atuação, ao longo da marginal do rio Pinheiros. Do ponto de vista urbanístico, entretanto, talvez não haja tanta diferença, pois, como mostra Maleronka, na OUC Água Espraiada, o projeto urbano também foi "*reduzido a um 'plano de melhoramentos'*" (MALERONKA, 2009, p. 127) combinando, como no Rio de Janeiro, intervenções viárias e concessão de índices urbanísticos.

A simples comparação com algumas conhecidas experiências internacionais dá a dimensão do que tais números representam. As breves referências a seguir ilustram que construir mais de 4 milhões m² não parece ser algo tão simples, mesmo que seja no médio ou longo prazo.

O projeto de revitalização da área portuária de Buenos Aires, o conhecido *Puerto Madero*, abrange extensa área ao longo do rio da Prata, ligada diretamente ao centro da capital argentina. Frequentemente tido como uma referência para o Rio de Janeiro, por se tratar de uma experiência em uma cidade também latinoamericana, o perímetro da operação iniciada nos anos 90 é de 170 ha. Na impressionante mudança produzida em *Puerto Madero*, transformado em um novo bairro de negócios, de turismo e de residência de alta renda, foram construídos não mais que 2,25 milhões m²¹¹ entre 1992 e 2011.

Outros dois grandes projetos de renovação de *waterfronts*, *Canary Wharf* em Londres e *Battery Park City* em Nova Iorque, de porte similar, também apresentam números bem mais modestos que os do Porto Maravilha. Todos dois têm perímetro de aproximadamente 40 ha e realizaram cerca de 1,5 milhão de m² construídos em aproximadamente 20, 30 anos¹².

Na renovação da parte leste da capital francesa com o projeto *Paris Rive Gauche*, verifica-se que o perímetro daquela operação é de 130 ha e o programa inicial previa a construção de 2,4 milhões m². Iniciada em 1991, com aprovação do plano urbanístico e definição da estrutura de

⁹ O potencial construtivo adicional pode ser exercido apenas de forma onerosa, por meio da aquisição de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) junto à Caixa Econômica Federal que adquiriu todo o estoque previsto pela operação no primeiro e único leilão de CEPACs realizado.

¹⁰ Secretaria de Desenvolvimento Urbano de São Paulo, posição em 21/5/2014 (http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/ouc_agua_espraiada_estoque_geral_21_05_2014.pdf)

¹¹ Dados fornecidos pela *Corporación Antigua Puerto Madero S.A.* em março de 2014.

¹² Dados extraídos dos sítios oficiais na internet da *Battery Park City Authority* (<http://www.batteryparkcity.org/>) e do *Canary Wharf Group* (<http://group.canarywharf.com/>).

gestão, atualmente, segundo dados oficiais, 50% da operação foi realizada¹³, o que já foi suficiente para produzir uma transformação significativa dessa parte da cidade.

Mesmo que se considere, no caso da área portuária do Rio de Janeiro, que a área efetivamente de renovação urbana prevista pela operação seja de aproximadamente 220 ha¹⁴ (ver Mapa 1 acima), ainda assim, se trata de grande extensão territorial, que exigiria, no mínimo o planejamento e indução de sua ocupação ao longo do tempo. Tanto em *Puerto Madero* como em *Paris Rive Gauche*, cujos perímetros são até menores, essa preocupação temporal é clara, devendo ser considerado ainda, que nenhum dos dois partiu da expectativa de acrescentar mais de 4 milhões m² ao estoque construído. No caso portenho, se realizou uma primeira etapa dedicada à recuperação dos antigos galpões do porto para, no momento seguinte, se iniciar a ocupação do lado oposto do dique, aí sim com novos edifícios. Havia uma estratégia do projeto urbano, de urbanizar sucessivamente faixas de terreno, onde o retorno financeiro da urbanização de uma faixa viabilizaria economicamente a urbanização da seguinte. No *Paris Rive Gauche*, cujo processo de renovação urbana se estrutura em torno da cobertura da via férrea que separa o antigo bairro do rio Sena, o projeto também vem se implantando gradativamente. O perímetro da operação é subdividido em 11 setores, cada um objeto de um trabalho específico de projeto dos espaços livres e construídos, definido a partir de diretrizes gerais para a área. Em diferentes estágios de implementação, a ocupação desses setores vem se dando à medida que a cobertura da linha férrea avança.

Se, por um lado, parece excessivo para uma única operação a perspectiva de promover a construção de mais de 4 milhões m², ainda mais sem uma estratégia clara para que isso aconteça, por outro, a realização desse potencial construtivo pode ter resultados espaciais ruins. Além da já mencionada questão da altura admitida para novas edificações, esse volume, construído sobre uma área de cerca de 220 ha, aquela passível de receber o potencial construtivo adicional, representaria a densidade construída de mais de 18.000 m²/ha, similar àquela observada no bairro de Copacabana, também no Rio de Janeiro, cuja altíssima densidade construída é uma de suas características marcantes.

Alguns dados do licenciamento urbanístico na área portuária

Os dados dos últimos anos do licenciamento urbanístico na área portuária dão algumas pistas sobre como começa a se desenvolver o processo de implementação da OUC Porto Maravilha. Merece registro, inicialmente, o fato de que após o lançamento da operação e, mais especificamente, após o lançamento dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) em 2012, houve aumento significativo da área construída licenciada na região portuária, como mostra a tabela 1, a seguir.

¹³ Dados extraídos do sítio oficial do *Paris Rive Gauche* na internet (www.parisrivegauche.fr). Os 50% indicados representam cerca de 0,9 milhão m² construídos, pois não incluem a parte relativa aos equipamentos públicos.

¹⁴ Número aproximado, calculado pelos autores a partir da análise das bases cartográficas disponíveis.

Tabela 1: Licenciamento de novas edificações na Região Portuária* entre 2009 e 2013

Ano	Área Total Licenciada (m ²)	Total de Unidades	Unidades Residenciais	Unidades não Residenciais
Total 2009/2013	909.424,55	2.931	1.934	997
2013	575.001,60	1.786	1.600	186
2012	172.732,06	703	234	469
2011	22.230,89	90	81	9
2010	79.505,00	350	19	331
2009	59.955,00	2	0	2

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo, PCRJ (<http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/informacoes-urbanisticas>).

Tratamento: Barandier e Pinheiro Machado, 2014.

*Nota: Os dados referem-se à I Região Administrativa (Portuária) da Cidade do Rio de Janeiro, cujo perímetro não coincide exatamente com o perímetro da OUC Porto Maravilha. Ainda assim, os dados são representativos, pois a maior parte dos projetos licenciados tende a estar dentro dos limites da operação.

A área construída licenciada, mesmo que em parte não chegue a ser realizada, pois refere-se a projetos, pode ser compreendida como indicador da dinâmica imobiliária de um determinado local. Nesse sentido, os 575 mil m² licenciados na área portuária em 2013 são significativos e, de certo modo, explica o entusiasmo do Prefeito da Cidade quando dizia se tratar da área da cidade "*com mais especulação imobiliária*". Entretanto, não é possível saber ainda se números tão elevados se reproduzirão nos próximos anos ou se a performance de 2013 refere-se mais a uma expectativa acumulada a partir do anúncio da operação. Ainda assim, algumas considerações podem ser feitas a partir das informações sobre licenciamento disponibilizadas para o público em sítios oficiais na internet.

Da área total licenciada nos anos de 2012 e 2013, pouco mais de 50% referem-se a empreendimentos que consumiram parte do estoque de potencial construtivo adicional previsto pela operação. Mais precisamente, trata-se de sete empreendimentos, sendo apenas um com previsão de unidades residenciais, conforme dados constantes da Tabela 2.

Esses primeiros lançamentos licenciados indicam a predominância absoluta do uso não residencial, ainda que com hotéis (Tabela 2). Assim, a primeira tendência que se evidencia é a limitada mistura de usos na área portuária, lembrando que a operação não estabelece cota de potencial construtivo por uso. Além disso, são empreendimentos de médio ou grande porte (o menor deles com pouco mais de 6 mil m² e o maior com mais de 150 mil m² de área construída), que pelas características dos projetos parecem, em geral, privilegiar o espaço privado e o edifício em si mesmo.

Verifica-se, ainda, que seis desses sete empreendimentos (Tabela 2) consumiram potencial construtivo adicional abaixo do que seria admissível sem levar em consideração outros parâmetros construtivos incidentes em cada terreno. Apesar da área total licenciada nos anos de 2012 e 2013 ser expressiva, esse grande movimento resultou no consumo de apenas 6,74% do potencial construtivo adicional. E no primeiro semestre de 2014 (até o dia 5 de junho), apenas mais um empreendimento foi licenciado, elevando para 7,01% o potencial construtivo adicional consumido na operação.

Tabela 2: Empreendimentos que consumiram estoque de potencial adicional construtivo da OUC Porto Maravilha nos anos de 2012 e 2013

Empreendimento	Ano	Uso	Área Total (m ²)	Área Adicional Residencial (m ²)	Área Adicional Não Residencial (m ²)	Área Adicional Total (m ²)	Estoque Adicional da OUC Consumido
Arrakis Empreendimentos Imobiliários S/A	2012	Comercial e Hotel	58.959,30	0	42.277,46	42.277,46	1,03%
Porto 2016 Empreendimentos Imobiliários S/A	2013	Residencial com lojas	130.662,16	78.800,83	1.096,69	71.897,52	1,76%
TS 19 Participações Ltda	2013	Comercial	152.438,02	0	97.244,72	97.244,72	2,38%
Uirapuru Participações Ltda	2013	Comercial	28.817,49	0	23.575,05	23.575,05	0,58%
Autonomy GTIS Barão de Tefé Empreend. Ltda	2013	Comercial	31.129,09	0	26.464,55	26.464,55	0,65%
Odebrecht Realizações Imobiliárias RJ04 El Ltda	2013	Hotel	14.755,14	0	9.933,54	9.933,54	0,24%
SPE STX Desenvolvimento Imobiliário	2013	Hotel	6.389,32	0	4.158,40	4.158,40	0,10%
Total de Estoque de Potencial Adicional consumido			422.650,52	70.800,83	204.860,91	275.661,74	6,74%
Total de Estoque de Potencial Adicional remanescente						3.813.840,26	93,26%

Fonte: CDURP - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro
 (<http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/mnuTransparencia.aspx>).
 Tratamento: Barandier e Pinheiro Machado, 2014.

Embora sejam números ainda preliminares para uma avaliação mais aprofundada do seu significado na viabilidade ou não da operação, são coerentes com a percepção de que o processo de renovação da área portuária é ainda cercado de incertezas. E movimentos do próprio governo municipal parecem confirmar fragilidades de uma operação concebida, antes de tudo, para viabilizar recursos para algumas grandes obras, sem maiores preocupações em relação ao espaço urbano resultante. Um Projeto de Lei recentemente encaminhado à Câmara Municipal é bastante ilustrativo.

O Projeto de Lei 53/2013, ainda em tramitação na Câmara de Vereadores, com o suposto propósito de incentivar a produção habitacional na área da OUC Porto Maravilha, promove uma série de alterações na legislação da área, reforçando ainda mais o cenário de incertezas. Se aprovado, exigências atualmente em vigor serão dispensadas nos projetos habitacionais, tais como estacionamento de veículos, número de unidades por edificações e tantas outras. Exigências que estão em vigor justamente porque a operação foi concebida de modo absolutamente tradicional e, sobretudo, sem projeto, segundo critérios e parâmetros anacrônicos. Ao se tentar remendar, utiliza-se o mesmo recurso de sempre: flexibilizar a legislação, reduzindo obrigações urbanísticas do empreendedor. E, além disso, pela proposta, as *"edificações residenciais e a parte residencial de edificações mistas ficam isentas de pagamento de contrapartida em caso de outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso"*.

Sem entrar nos aspectos controversos de tal proposição, interessa observar aqui que o projeto de lei só faz sentido diante da percepção de que o ritmo de produção do uso residencial na área portuária é baixo e precisa ser incentivado. Evidentemente, a renovação da área portuária, nas proporções anunciadas pela OUC Porto Maravilha, não acontecerá somente com uso não residencial, o que nem seria desejável. Mas levar o uso residencial para lá, requer uma

ação política mais consistente, que interfira na lógica mais ampla da dinâmica urbana da cidade, o que não parece ter se levado em conta no desenho da operação.

3. A RENOVAÇÃO DA ÁREA PORTUÁRIA E A CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Além das incertezas sobre em que a OUC Porto Maravilha poderá resultar em termos de ambiente urbano construído na área portuária, seu impacto na cidade também é uma incógnita. Se a operação poderia, de algum modo, ser entendida como ação estratégica de uma política de recentralização do desenvolvimento urbano, de contraposição à tendência de expansão e dispersão da urbanização, o conjunto de outras ações em curso na cidade, apontam para o sentido contrário.

Enquanto os principais empreendimentos relacionados aos Jogos Olímpicos 2016 concentram-se na região da Barra da Tijuca, a produção habitacional de baixa renda, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, se dirige para a zona oeste, nos bairros de Campo Grande e Santa Cruz. Dois movimentos que não apenas reforçam os grandes vetores de expansão da cidade, mas que também realimentam tendências de segregação social do espaço urbano (BARANDIER, 2014).

Retornando aos números, vale registrar que nos anos de 2012 e 2013, quando a área construída licenciada na área portuária foi significativa, se verificou também crescimento expressivo do licenciamento na Área de Planejamento 4, que envolve Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá. Nessa região, a área total licenciada passou de menos de 2 milhões m² por ano em 2008 e 2009, para mais de 3 milhões m² por ano em 2012 e 2013 (ver Tabela 3). Ou seja, a área da cidade onde se concentra a atuação do mercado imobiliário do Rio de Janeiro nas últimas décadas continua forte e a OUC Porto Maravilha, aparentemente, se apresenta apenas como nova área disponível para eventuais novos mercados, mas sem interferir significativamente ainda no mercado existente.

Tabela 3: Licenciamento de novas edificações na Área de Planejamento 4 da Cidade do Rio de Janeiro* entre 2009 e 2013

Ano	Área Total Licenciada (m ²)	Total de Unidades	Unidades Residenciais	Unidades não Residenciais
Total 2009/2013	12.600.610,74	87.895	64.407	23.488
2013	3.196.875,53	20.123	14.894	5.229
2012	3.153.976,28	22.562	18.102	4.460
2011	2.478.387,93	19.320	11.203	8.117
2010	1.900.813,00	11.767	8.738	3.029
2009	1.870.560,00	14.123	11.470	2.653

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo, PCRJ (<http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/informacoes-urbanisticas>).
 Tratamento: Barandier e Pinheiro Machado, 2014.

*Nota: A Área de Planejamento 4 (AP4), onde localizam-se os bairros da Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá, registrou 47,71% da área total licenciada na cidade do Rio de Janeiro para o período entre 2009 e 2013. Nos anos de 2012 e 2013, quando houve o aumento da área licenciada na região portuária, a participação da AP4 no total da cidade foi de mais de 60% e mais de 50%, respectivamente.

Por outro lado, apesar de se observar, nos últimos anos, a demanda de novos espaços comerciais na área central do Rio de Janeiro, essa vinha sendo suprida por uma série de empreendimentos lançados em torno do eixo entre a Cidade Nova e a Praça XV, por meio do "retrofit" de alguns edifícios no Centro da Cidade e, é verdade, com alguma pressão sobre áreas protegidas pelo patrimônio histórico. O início da OUC Porto Maravilha, claramente, interfere nessa dinâmica, absorvendo alguns empreendimentos. É provável que haja, de fato, mercado para lançamentos que venham ocorrer na área portuária, porém muito dificilmente o suficiente para ocupar o volume construído projetado pela operação. A não ser que o movimento em direção à área portuária se configure também como um processo de esvaziamento do centro consolidado, o que seria, certamente, nocivo para a cidade.

Num contexto em que o planejamento urbano de longo prazo tem sido sistematicamente negligenciado, a OUC Porto Maravilha se configura como um instrumento para viabilização das ações do "aqui e agora", onde negócios realizados são mais importantes do que a qualidade do espaço urbano a ser construído. A relação OUC Porto Maravilha e Plano Diretor da Rio de Janeiro expressa bem esse quadro.

Para ser instituída a operação, no pacote de normas encaminhado à Câmara Municipal para aprovação, o Executivo Municipal teve o cuidado de promover uma alteração do Plano Diretor vigente em 2009, que havia sido aprovado em 1992 e cujo conturbado processo de revisão estava em andamento. Incluiu-se, na lei do Plano Direto, o instrumento da Operação Urbana Consorciada no rol dos instrumentos jurídico-urbanísticos a serem utilizados pela administração municipal na implementação da política urbana. Assim, formalmente, atendia-se à obrigação de que o instrumento fosse previsto no Plano Diretor para ser utilizado.

Menos de dois anos depois, entrava em vigor novo Plano Diretor, com a promulgação da Lei Complementar 111/2011. Apesar de aprovada em 2009, dos expressivos investimentos anunciados e que já se iniciavam, a OUC Porto Maravilha não aparece no novo Plano Diretor como uma ação maior na política urbana carioca. Não há nem mesmo menção ao fato de que já havia uma operação urbana consorciada em andamento, constando da nova lei apenas algumas referência genéricas à área portuária.

No artigo 33, ao se tratar dos "*vetores de crescimento da cidade*" aponta-se um deles como sendo a ocupação de vazios urbanos, entre os quais a Zona Portuária. E no Anexo III, há uma

relação de diretrizes por macrozonas, indicando a *"a revitalização urbana da Zona Portuária e dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo"* como uma das diretrizes da *"Macrozona de Ocupação Incentivada"*.

Muito pouco para explicitar o que representa a renovação da área portuária nas estratégias da política urbana de longo prazo. Ou seja, um projeto dessa envergadura, que pressupõe alterações radicais na dinâmica da produção imobiliária na cidade - aparentemente única maneira de viabilizar a realização do potencial construtivo anunciado para a área - não aparece como elemento central naquele que, de acordo com a Constituição Federal, deveria ser o *"instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana"*.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, buscou-se refletir sobre o significado do processo de renovação da área portuária do Rio de Janeiro e sobre o que representa o projeto urbano em implementação. Os elementos aqui trabalhados mostram que o gigantismo da OUC Porto Maravilha sugere um cenário de muitas incertezas quanto ao seu processo de implementação no médio e longo prazos. Por outro lado, os possíveis impactos dessa operação na dinâmica mais geral da cidade também não são claros, apesar de ser festejada por seus promotores como a *"maior parceria público-privada do país"* como se isso fosse um fim em si mesmo.

A realização do potencial construtivo adicional previsto para a área portuária pela OUC Porto Maravilha é algo que parece difícil de acontecer plenamente. Se ocorrer, muito provavelmente o resultado urbanístico será desastroso. Se não ocorrer, em tese, haverá o subaproveitamento de infraestrutura instalada e ficará a Caixa Econômica Federal com ônus de ter adquirido todo o estoque de potencial construtivo adicional da área, por meio da compra de CEPACs, sem conseguir vendê-lo integralmente no mercado.

Apesar de tudo, talvez se possa dizer que um cenário de incertezas em relação a essa operação ainda seja o mais favorável para a cidade do Rio de Janeiro, pois deixa aberta a possibilidade para que se faça a revisão do projeto em curso. De preferência, deixando de lado imagens vazias para a formulação de um projeto urbano que promova a diversidade social e de usos, combinando boa arquitetura com espaços públicos de qualidade.

AGRADECIMENTOS

Ao CNPq, CAPES e FAPERJ pelo apoio às atividades desenvolvidas pelo Laboratório de Projetos Urbanos (LAPU) do PROURB-FAU/UFRJ, sob a coordenação da Prof. Denise Barcellos Pinheiro Machado. CNPq e CAPES pela concessão, respectivamente, de bolsa de doutorado e bolsa de doutorado sanduiche (2013/2014) ao doutorando Henrique Gaspar Barandier.

REFERÊNCIAS



ABREU, Mauricio de A.. "Evolução urbana do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: IPLANRIO/Jorge Zahar, 1987.

BARANDIER, Henrique. "Coupe du Monde e Jeux Olympiques à Rio de Janeiro: quel legs urbain". In: Revue Urbanités 13 juillet 2014. URL: <http://www.revue-urbanites.fr/chroniques-coupe-du-monde-et-jeux-olympiques-a-rio-de-janeiro-quel-legs-urbain/>

ASCHER, François. "Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme". Éditions de l'Aube / Poche Essai, 2004. (Publicação original em 2001).

DÉBORD, Guy. "A Sociedade do Espetáculo". eBookLibris, Projeto Periferia, 2003. (Versão original em francês, publicada em 1967).

HARVEY, David – "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio". In: Espaço & Debates (Revista de Estudos Regionais e Urbanos), nº 39. Rio de Janeiro, 1996. pp.48-64. (Versão original em inglês, publicada em 1989).

JANOT, Luiz Fernando. "Uma cidade em transformação: intervenções urbanas no Rio". Notas para palestra proferida em 27 de maio de 2013, no evento "OsteRio: O futuro do Rio em debate".

MAGALHÃES, Roberto A. "Porto Maravilha descuidado da paisagem". In: Porto Maravilha para quem?, 10 de novembro de 2012. URL: <http://portomaravilhaparaquem.wordpress.com/2012/11/10/porto-maravilha-descuidado-da-paisagem/>

MASBOUNGI, Ariella (coord). "Projets Urbains Durables: stratégies". Paris: Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (Collection "Projet Urbain"); Éditions du Moniteur (Collections Architecture), 2012.

MICHEAU, Michel et all (coord). "Aménagement et Projet Urbain". Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP), Institut d'études politiques de Paris / Cycle supérieur de spécialisation en aménagement et urbanisme (http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_108/Livre_4_Amenagement_et_projet_urbain.pdf). S/d.

TSIOMIS, Yannis; VOLKER, Ziegler. "Anatomie de Projets Urbains". Paris: Editions de La Vilette, 2007.