

Construções Normativas e Morfologia Urbana nas paisagens público-privadas: o Cais Mauá em Porto Alegre e o Porto Maravilha no Rio de Janeiro.

Marlise S. de Aguiar, Jacqueline Custódio

Marlise S. de Aguiar é Doutora em Urbanismo; professora do DPUR/FAU/UFRJ; marlise.aguiar@uol.com.br

Jacqueline Custódio é Bacharel em Direito, Artes Plásticas e Medicina; membro do Conselho Estadual de Cultura/CEC-RS; jacquecustodio@gmail.com

Resumo

A análise morfológica de intervenções urbanas que estão ocorrendo em algumas metrópoles brasileiras reforça os sinais da crise urbana agravada principalmente pela maneira como se deu o Planejamento Urbano no Brasil durante as últimas décadas. Desde o caso Barcelona, as experiências de operações urbanas motivadas pela realização de megaeventos nas áreas centrais de grandes cidades têm se traduzido em padrões morfológicos, se considerarmos a transformação desses espaços e suas novas ocupações. Tais padrões devem-se não somente por contemplar os mesmos usos, mas também, em grande parte, pela forma como os instrumentos jurídicos são apropriados e a consequente alteração dos índices urbanísticos, que têm o papel de atrair olhares para essas áreas. Como resultado, prenunciamos a profunda transformação da paisagem dessas frentes d'água. A principal questão versa sobre como estão se configurando as paisagens propostas por essas operações no que se refere ao plano inicial elaborado pelos atores envolvidos, incluindo investidores financeiros, administração pública e população. Os casos referência tratam-se de espaços emblemáticos no contexto histórico brasileiro que estão sendo alvos de intervenções motivadas pela recepção de megaeventos e são o Projeto Porto Maravilha (Rio de Janeiro) e o Complexo Cais Mauá (Porto Alegre). O primeiro está em fase de implementação desde o ano de 2009, e o segundo busca realizar desde 2010 um Plano de Negócios para a sua zona portuária, que tem como objetivo reutilizar e rentabilizar essas áreas. Dentre os instrumentos jurídicos utilizados, nos deteremos na Operação Urbana Consorciada, utilizada pelo município carioca, e nos programas municipais de Parcerias Público-privadas (Lei nº 9.875/05, em Porto Alegre, e a Lei Complementar nº 105/09, do Rio de Janeiro). Essa discussão mostra-se importante ferramenta, na medida em que traça paralelos entre os casos referência, propiciando uma reflexão sobre os elementos que efetivamente são considerados na transformação de espaços urbanos emblemáticos.

Palavras-chave: intervenções urbanas, instrumentos jurídicos, paisagens público-privadas.

Abstract

The morphological analysis of urban interventions that are occurring in some Brazilian cities reinforces the signs of the existing urban crisis, mainly aggravated by the way how the Urban Planning in Brazil has been taking place in the last decades. Since the Barcelona case, the experiences of urban operations motivated by the realization of mega-events in the central areas of major cities have been translated into morphological patterns, if we consider the transformation of these spaces and their new occupations.

Such standards involve not only contemplating the same uses, but also and largely contemplating the way the legal instruments are appropriate and the corresponding amendment to urban rates, which have the role to draw attention to these areas. As a result, we foreshadow the profound transformation of the landscape of these waterfronts. The main question is the current setting of the landscapes offered by these operations in relation to the initial plan developed by the actors involved, including financial investors, public administration and population. These reference cases are emblematic spaces in the Brazilian historical context, being targeted interventions motivated by the receipt of mega events and they are the Porto Maravilha Project (Rio de Janeiro) and the Mauá Pier Complex (Porto Alegre). The first one has been under implementation since 2009, and the second one has been lacking a Business Plan for its port area since 2010. Such a Plan aims at re-using and monetizing these areas. Among the legal instruments, we will concentrate in Urban Consortium Operations used by the Rio municipality and municipal programs Public-Private Partnerships (Law No. 9,875 / 05, in Porto Alegre, and Complementary Law No. 105/09, of Rio de Janeiro). This discussion shows an important tool, in that it draws parallels between the cases reference, providing a reflection on the elements that are actually considered in the transformation of emblematic urban spaces.

Keywords: urban interventions, legal instruments, public-private landscapes.

Resumen

El análisis morfológico de las intervenciones urbanas que se están produciendo en algunas ciudades del Brasil refuerza las señales de crisis urbana agravadas principalmente por la manera cómo fue la planificación urbana en Brasil durante las últimas décadas. Desde el caso de Barcelona, las experiencias de operaciones urbanas motivadas por la realización de mega-eventos en las áreas centrales de las principales ciudades se han traducido a patrones morfológicos, si tenemos en cuenta la transformación de estos espacios y sus nuevas ocupaciones. Estos patrones deben ser no sólo para contemplar los mismos usos, sino también en gran medida por la forma en que los instrumentos jurídicos son apropiados y la correspondiente modificación de los índices urbanísticos, que tienen la función de atraer las miradas de estas áreas. Como resultado, hemos predecimos la profunda transformación del paisaje de estos frentes de agua. La principal cuestión versa sobre cómo se están estableciendo los paisajes que ofrecen estas operaciones en relación con el plan inicial desarrollado por los actores involucrados, incluidos los inversores financieros, la administración pública y la población. Los casos de referencia se tratan de espacios emblemáticos en el contexto histórico de Brasil que van dirigidas las intervenciones motivadas por la recepción de grandes eventos y son el Proyecto Puerto Maravilla (Río de Janeiro) y el Muelle Mauá Complejo (Porto Alegre). El primero está en ejecución desde 2009, y el segundo tiene por objeto llevar a cabo desde 2010 un Plan de Negocio para su zona portuaria, que tiene como objetivo la reutilización y obtener beneficios económicos de estas áreas. Entre los instrumentos legales, nos concentraremos en la Operación Urbana Consorciada utilizada por el municipio de Río y en los programas municipales Asociaciones Público-Privadas (Ley N ° 9.875 / 05, en Porto Alegre, y la Ley Complementaria N° 105/09, de Río de Janeiro). Esta discusión muestra una herramienta importante, ya que traza paralelos entre los casos de referencia, proporcionando una reflexión sobre los elementos que realmente se consideran en la transformación de los espacios urbanos emblemáticos.

Palabras-clave: intervenciones urbanas, instrumentos legales, paisajes públicas y privadas.



Introdução

A dificuldade de modelar os processos acarretados pelo crescimento intensivo e descontrolado da população resultou na ocupação dispersa e fragmentada de espaços periféricos, que trouxe consigo diversos conflitos socioeconômicos e ambientais. Dentre os impactos, a ocupação de áreas de risco pela população vulnerável, a escassez de serviços de infraestrutura, questões de (i)mobilidade urbana e dificuldades de acesso aos postos de trabalho subsidiam a atual crise urbana.

A crise fiscal do Estado, o colapso do modelo de substituição de importações e do estilo desenvolvimentista pautado no state-centred matrix, sob a égide ideológica do neoliberalismo, concorreram [...] no Brasil da década de 90, para enfraquecer o sistema de planejamento e a própria legitimidade do exercício de planejar. (SOUZA, 2001, pp:45 e 46)

Em resposta a essas e outras questões, propõe-se, a partir da década de 1980, um movimento de retomada de áreas centrais que adquirem papel primordial dentro dos novos temas e programas espaciais de projetos urbanos, pois oferecem infraestrutura e espaços desocupados. Esse processo se consolida a partir dos anos 90 com um novo modelo de planejamento urbano cujo paradigma é o sucesso de Barcelona (VAINER, 2009, p.75). Encontrou ainda campo fértil nas mudanças na conjuntura nacional, decorrentes do crescimento econômico do início dos anos 2000, resultando um novo modelo de gestão urbana.

Disseminou-se um padrão de Planejamento Estratégico¹ calcado em conceitos e técnicas provenientes do Planejamento Empresarial que considera as cidades submetidas “[...] às mesmas condições e desafios que as empresas” (VAINER, 2009, p.76). A globalização e a complexidade econômica, dentro dessa perspectiva, fundamentaram a necessidade de competitividade urbana, reduzindo a cidade ao status de mercadoria. Para dar conta dessa demanda, desponta a governança urbana empreendedorista (RIBEIRO e SANTOS Jr, 2015, p.42) que busca lançar as cidades brasileiras no circuito mundial de investimentos internacionais, predominantemente através dos megaeventos esportivos, mas sem deixar de atender ao capital mercantil local.

Tal contexto evidencia a desigualdade dos interesses envolvidos que abrangem desde o avassalador poder econômico até a frágil imposição legal da participação popular, comprometendo a regulação das formas de apropriação do espaço urbano. Os planos de negócio impõem-se como norteadores no desenvolvimento

¹ A Prefeitura de Porto Alegre montou seu atual modelo de Gestão em 2005 quando estabeleceu diretrizes para o Mapa Estratégico que foi integrado à programação orçamentária com a criação da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento em 2013. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smp/peo/default.php?p_secao=88 (Mai, 29, 2016)

O Rio de Janeiro publicou seu primeiro plano estratégico em 1996, intitulado Plano Estratégico I da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio, publicado em 1996. Logo depois publicou o Plano Estratégico II da Cidade do Rio de Janeiro – As Cidades da Cidade, ambos na gestão César Maia. O Plano Estratégico III Pós-2016 (2013-2016) – O Rio mais integrado e competitivo e o mais recente Plano Estratégico 2017-2020 Visão Rio 500, foram ambos lançados pelo Prefeito Eduardo Paes.

das cidades, carreando a compreensão de que a intervenção urbana é um processo de produção de locais de sucesso (ARANTES, 2009, p:24).

A partir do caso Barcelona, portanto, verificam-se pontos de aproximação nas experiências de operações urbanas motivadas pela realização de megaeventos nas áreas centrais de grandes cidades. Os programas espaciais contemplam usos similares e são implementados através de instrumentos jurídicos que possibilitam alterar os índices urbanísticos a fim de atrair olhares e investimentos para essas áreas. Esse modelo produz padrões morfológicos, se considerarmos a profunda transformação desses espaços e suas novas ocupações.

Entretanto, a análise das construções normativas e morfológicas das intervenções urbanas que estão sendo implementadas no Rio de Janeiro e em Porto Alegre faz emergir os sinais dessa crise urbana e coloca em xeque os resultados espaciais inicialmente preconizados pelo poder público que previam amplo adensamento e verticalização dessas frentes d'água. As soluções apresentadas, distanciadas cada vez mais de propostas democráticas e igualitárias, agravam o desequilíbrio nas relações entre público e privado e permanecem ao sabor dos interesses privados frente às imposições do mercado.

O Cais Mauá em Porto Alegre e o Porto Maravilha no Rio de Janeiro

Na esteira dos megaeventos, Porto Alegre lançou em 2010 um Plano de Negócios para sua zona portuária: o Projeto Cais Mauá que tem como objetivo reutilizar e rentabilizar esse espaço. O Cais Mauá tem 3.240m de extensão, com área total de 181.295m², incluindo 16 armazéns e docas. Já o Projeto Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, está em fase de implementação desde o ano de 2009 em área delimitada pelos bairros Santo Cristo, Gamboa e Saúde abrangendo aproximadamente 5.000.000m².

Complexo Cais Mauá

As propostas de recuperação da região portuária de Porto Alegre datam da década de 1990, embora somente a partir de 2007, com a convocação da iniciativa privada começou-se a configurar o edital de Revitalização do Cais Mauá. Em 2010, licitação publicada na modalidade concorrência n.º 001/2010² visava a

² Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. Aviso de convocação Concorrência Nº 001/2010.

construção, implantação, manutenção, conservação, melhoria, gestão, exploração e operação, por meio de operadores especializados, de um complexo empresarial, de cultura, lazer, entretenimento e turismo, doravante denominado "Complexo Cais Mauá"

O contrato de arrendamento foi assinado no final do ano, válido por 25 anos e renováveis por igual período, e previa o pagamento de R\$ 2,5 milhões para cada ano de contrato, bem como um compromisso de investimento mínimo de R\$ 350 milhões. Os recursos para a recuperação do cais seriam provenientes, em sua totalidade, da iniciativa privada. Em contrapartida, a área seria explorada pelos investidores, concretizando, assim, um plano de negócios para a área mais significativa da cidade.

Esse contrato administrativo previa cláusulas de garantias e a recuperação de 11 armazéns tombados, sendo demolido um inventariado para a edificação de um centro comercial de aproximadamente 35.000m², três torres de edifícios entre 10 e 23 andares.

O consórcio vencedor, inicialmente denominado Porto Cais Mauá do Brasil S/A – PCMB era composto pelas seguintes empresas: *Contern Construção e Comércio Ltda.*, *GestioServeis Trade Center*, *IberosportAsesores de Inversiones SL.*, *Solo Real State e Strategy Planning Implementation Managment*. Atualmente, após quatro alterações acionárias e com a saída dos investidores espanhóis, o consórcio trocou de razão social, passando a chamar-se Cais Mauá do Brasil S/A.

Desde 2012, quando foi imitada posse do local, não houve sequer a restauração dos armazéns tombados. Apenas em 2014, ocorreu uma tentativa de oferecer atividades durante a Copa do Mundo. Atualmente, está fechado, sendo proibida a entrada da população em geral e, até mesmo, o registro fotográfico do local.

Projeto Porto Maravilha

No documento de apresentação do projeto consta como objetivo geral a "revitalização completa da região, a ser financiada na fase 1 com recursos públicos e, na fase 2, com recursos privados oriundos de uma Operação Urbana Consorciada" (PCRJ, 2009, p:16).³ A primeira fase das intervenções foi adjudicada ao Consórcio Saúde-Gamboa, formado pelas empresas Construtora OAS Ltda., Empresa Industrial Técnica S.A. e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A. (PCRJ, 2012, p: 26) e ocorreu no período de maio de 2010 a junho de 2012. Ao todo foram gastos R\$ 139 milhões e não R\$ 120 milhões como previstos

³ PCRJ. "Apresentação Projeto Porto Maravilha". Rio de Janeiro, 2009. <http://www.ademi.org.br/IMG/pdf/doc-876.pdf> (Maio, 06, 2016)

pelo prospecto de registro da operação (idem). A segunda fase, cuja previsão era de custar algo em torno de R\$ 8 bilhões, foi adjudicada à Concessionária Porto Novo S.A. Embora com outro nome, a concessionária continuou formada pelas mesmas empresas, com exceção da Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.

O contrato de parceria público-privada (PPP) é na modalidade de Concessão Administrativa, para a prestação de serviços de Revitalização e Operação da AEIU da Região Portuária do Rio de Janeiro. O consórcio tem a finalidade de prestar serviços públicos municipais e executar as obras estruturais e de urbanismo previstas no Edital de Licitação para Concorrência Pública nº 001/2010. A Porto Novo terá permissão de explorar a prestação de serviços públicos durante 15 anos.

Resumidamente, traçamos paralelos entre as duas experiências, cujos projetos foram construídos e implementados a partir da PPP, baseando-se em editais de licitação para concorrência pública que geraram contratos administrativos na modalidade de concessão firmados com empresas privadas a partir do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (caso gaúcho) e o Município do Rio de Janeiro, através da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro/CDURP (caso carioca). Esses contratos permitem a exploração pelas concessionárias da prestação de serviços públicos por um período expressivo, o que indica um desequilíbrio na relação público-privada estabelecida por essas parcerias.

Relatados os casos e evidenciadas suas diferenças e semelhanças, passamos à análise dos instrumentos urbanísticos e jurídicos adotados em cada situação, considerando-se as legislações nacional e regional, bem como sua aplicação em cada cenário.

Construções normativas e instrumentos jurídicos e urbanísticos

Muitos dispositivos foram criados para possibilitar a integração entre os setores públicos e a iniciativa privada buscando atender as necessidades da população, dentre eles as concessões e permissões de serviços públicos, em conformidade com a Constituição Federal, em seu Art. 175, e as parcerias público-privadas, também uma forma de concessão, mas com requisitos determinados.

Já o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, com fundamento na função social da propriedade, buscou, através de instrumentos como as operações urbanas

⁴ Art. 32, §1º: Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

⁵ Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. Aviso de convocação Concorrência Nº 001/2010.

⁶ L.C. 434/99, atualizada e compilada até a L.C. 667/11, incluindo a L.C. 646/10.

⁷ Movimento internacional pela reforma do Estado iniciado nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense. Enfatiza a eficiência administrativa e se fundamenta no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista. Ana Paula Paes de Paula. "Administração Pública Brasileira: Entre o Gerencialismo e a Gestão Social". RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005. <http://rae.fgv.br/en/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social> (Maio, 19, 2016)

consorciadas, qualificar essa relação entre o público e o privado, incluindo a sociedade civil, com "[...] o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental".⁴

Com o propósito de se desonerar de obrigações e de arrecadar recursos, as administrações públicas também podem lançar mão de outros institutos como convênios, contratos e parcerias.

No caso do Cais Mauá, a proposta teve origem em junho de 2007 quando a administração pública convocou empresas privadas para apresentarem planos de negócio denominados "Manifestação de interesse". A proposta selecionada (agosto de 2008) foi referencial do edital de licitação e embasou o contrato de arrendamento do que foi denominado Complexo Cais Mauá.⁵

Como se trata de Área de Interesse Cultural, não há regime urbanístico determinado pelo Plano Diretor, devendo ser estabelecido por lei específica. O art. 63, §1º, inciso I, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre⁶ (PDDUA) classifica como Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau, aqueles projetos que tratam de renovação ou revitalização urbana, como no caso em análise, e são entendidos como Operação Urbana Consorciada (OUC). Além disso, o referido artigo conceitua esse instrumento da seguinte forma:

proposta para setor da Cidade que, no seu processo de produção e pelas suas peculiaridades, envolve múltiplos agentes, com possibilidade de representar novas formas de ocupação do solo e de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Assim, através da Lei Complementar Municipal nº 638/2010, foi estabelecido um novo regime urbanístico e determinadas algumas atividades para o espaço, como museu, embarque e desembarque de passageiros, Feira do Livro, entre outros equipamentos públicos.

O plano de negócio é um instrumento utilizado na gestão corporativa para o estabelecimento de novos negócios e que os administradores públicos vêm adotando nas práticas de gestão, consoante com o modelo de administração pública gerencial.⁷ Por consequência, as decisões estratégicas não se orientam pelos procedimentos democráticos, alijando a população de interferir nas prioridades e na harmonia entre valores sociais relevantes.

Em Porto Alegre, na condição de negócio, o empreendimento ficou sujeito às oscilações do mercado, inclu-

sive o internacional, uma vez que um grupo espanhol compunha o consórcio vencedor. Houve um afastamento de possíveis investidores à medida que a composição acionária ia modificando-se e as obras não se iniciavam.

Esse hiato possibilitou uma organização da sociedade que questionou o projeto proposto, entendendo que o interesse público havia sido eclipsado pelos interesses das empresas. Tratava-se de uma proposta descolada da participação dos cidadãos e das condições urbanas já existentes na região, tendo como consequência a alteração profunda do perfil da cidade.

Paralelamente, muitas cláusulas do contrato foram descumpridas, afrontando a supremacia do interesse público sobre o particular prevista na Lei 8.666/93 e o próprio edital, o que possibilitaria a rescisão do acordo. No caso carioca, a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro tem previsão legal na Lei Complementar nº 101/2009⁸, que veio alterar o Plano Diretor de 1992.⁹ Grande parte das obras está sendo financiada pelo aumento do potencial construtivo na região, onde se permite a construção além dos limites atuais, com exceção das áreas de preservação, de patrimônio cultural e arquitetônico, e dos prédios destinados ao serviço público. Os interessados em explorar este novo potencial construtivo, especialmente construtoras, incorporadoras imobiliárias, proprietários de terrenos e investidores, deverão comprar os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs).¹⁰

Ressalta-se que o público alvo da operação (declarado conforme prospecto de registro), setor privado e institucional, é duplamente beneficiado uma vez que o § 1º do Art. 36 da LC 101/2009 determina que todo o valor arrecadado com a negociação dos CEPACs deverá ser investido na melhoria da infraestrutura urbana e em serviços na região. Assim, os CEPACs permitem a valorização da área e estimulam a especulação imobiliária no local em que esses atores estão investindo. Cabe sublinhar ainda que os recursos provenientes da venda do potencial construtivo adicional não resultaram de investimentos privados, ao contrário do que previu e anunciou a prefeitura, mas de investimentos públicos oriundos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) da Caixa Econômica Federal (CEF).

Tanto no Complexo Cais Mauá como no Projeto Porto Maravilha, o Poder Público não cumpriu as determinações previstas pela Lei 10.257/2001 quanto ao uso da OUC especialmente em dois pontos. O primeiro diz

⁸ <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/f25eda7e64db53b-032564fe005262ef/b39b005f9fdb3d8032577220075c7d5?OpenDocument> (Maio, 25, 2016)

⁹ O Plano Diretor de 1992 foi substituído pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 111/2011. <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a-9cfec383032568620071f5d2/cd-d6a33fa14df524832578300076d-f48?OpenDocument> (Junho, 04, 2016)

¹⁰ Cf. website Porto Maravilha. em: <http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/clipping/pdf/cl_29_06_1.pdf> (Julho, 13, 2013)

¹¹ Cf. prospecto de registro.

respeito à forma de controle da OUC, que deveria ser compartilhada com a sociedade civil.¹¹ O que tem se observado é a mobilização social para que o processo seja mais transparente e participativo. O segundo diz respeito às contrapartidas do investimento privado e à possibilidade de emissão de CEPAC pelo Poder Municipal. No Porto Maravilha, os estoques de CEPACs foram distribuídos de acordo com o setor onde serão aplicados o que permite a delimitação da área adicional específica para cada caso, porém, a sua aplicação deveria estar vinculada preferencialmente ao uso habitacional. Ao deixar em aberto, o investidor pode designá-los aos usos que permitem maior lucro, como os comerciais e serviços.

Em Porto Alegre, por exemplo, algumas contrapartidas que eram fundamentais para a cidade, foram dispensadas, por serem muito onerosas ao investidor. Entre elas, “o rebaixamento da Avenida Mauá nas proximidades do Gasômetro, transformando a Praça Brigadeiro Sampaio, do outro lado da via, em um prolongamento da orla. Seria uma esplanada verde para pedestres – e, por baixo dela, os carros passariam em um túnel”.¹²

¹² Paulo Germano. “O que prevê o projeto de revitalização do Cais Mauá e quem está contra”. *Jornal ZH*, 27/09/2015. <http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2015/09/o-que-preve-o-projeto-de-revitalizacao-do-cais-maua-e-quem-esta-contra-4856991.html> (Junho, 02, 2016)

Em suma, as problemáticas aqui levantadas versam sobre uma questão principal, que será discutida a seguir: como estão se configurando as paisagens propostas por essas operações no que se refere ao plano inicial elaborado pelos atores envolvidos, incluindo investidores financeiros, administração pública e população?

Morfologia Urbana nas Paisagens Público-privadas

A análise e discussão dessa tendência observada mostra-se importante ferramenta na medida em que traça paralelos entre os casos referência, propiciando uma reflexão sobre os elementos que efetivamente são considerados na transformação de espaços urbanos emblemáticos.

Para a análise da morfologia urbana consideramos o aporte teórico de Panerai (2006) sobre o qual traçamos estudos iniciais dos casos referência a respeito das redes de vias, traçados e espaços públicos, novas edificações, preservação histórica, dimensões verticais (gabaritos e volumetrias), e parcelamentos fundiários.

No que diz respeito ao caso de Porto Alegre, poderemos falar apenas sobre aquilo que foi proposto, uma vez que as obras não se iniciaram, tampouco temos

certeza de que iniciarão. O contrato de arrendamento previa que as obras nas áreas públicas no entorno do empreendimento necessárias à acessibilidade e à urbanização fossem de responsabilidade do arrendante. E o primeiro obstáculo é a dificuldade de acesso ao espaço, decorrente de via de intenso fluxo de automóveis e do muro de proteção às cheias que separam a cidade do cais.

A solução apresentada propunha um rebaixamento de trecho da Avenida Presidente João Goulart, junto à Usina do Gasômetro, de forma que a Praça Brigadeiro Sampaio fosse prolongada, passando por cima da via e unindo-se à orla, como forma de interligar o projeto ao Centro. No entanto, essa proposta foi alterada e, em seu lugar, foi apresentada a de uma passarela de pedestres, interligando a citada praça à área portuária.

Já na região na qual está planejada a construção das torres, mantém-se o projeto de acesso subterrâneo, contrariando o pretexto do alto custo usado pelo consórcio para se desonerar do rebaixamento junto à praça. Com isso, haverá um fluxo direcionado para a região interna do cais que contará com quatro mil vagas de estacionamento no local.

Considerando-se a forma peninsular do centro e a principal via de ligação sul com a cidade que passa ao longo da frente d'água, nota-se que o já acentuado fluxo de veículos tende a intensificar-se, refletindo-se, da mesma forma, nas vias internas do bairro.

A partir das alterações projetuais mencionadas (como a substituição do prolongamento da Praça Brigadeiro Sampaio), é notória a conseqüente diminuição de espaços públicos no projeto. Outro aspecto que aponta para a privatização é a construção de prédios comerciais em área pública, ainda que essa deva ser devolvida ao Estado quando findar o contrato de arrendamento, com todas as benfeitorias. Mas é evidente que enquanto perdurar o contrato, o acesso à região das docas sofrerá restrições.

Mesmo o setor dos armazéns, cujas atividades devem ser voltadas para áreas de cultura, lazer e gastronomia, tende a acentuar o processo de gentrificação do local, já que sua utilização estará calcada no consumo e poder aquisitivo de seus frequentadores.

Já no caso do Porto Maravilha, as obras da primeira fase¹³ (período de 2010 a 2012) se dedicaram à urbanização de vias no Morro da Conceição e em ruas próximas à Praça Mauá, totalizando cerca de cinco mil

¹³ Cf. website Porto Maravilha. em: <http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/clipping/pdf/cl_29_06_1.pdf> (Julho, 13, 2013)

metros de extensão e uma área de aproximadamente dezesseis hectares (PCRJ, 2012, p:26). Consistiram em reformas nas redes infraestrutura que foram posicionadas sob as calçadas a fim de não interromper o trânsito de automóveis nas ocasiões de reparo, demonstrando a valorização do uso do espaço urbano por veículos.

A garagem subterrânea na Praça Mauá prevista inicialmente não foi realizada e o projeto de construção da Pinacoteca do Estado foi substituído pelo Museu de Arte do Rio/MAR (inaugurado em 01/03/2013). Dentre as obras da região central que já foram entregues estão também o Museu do Amanhã (inaugurado em 2015), a estação do Metrô Cidade Nova (2010) e a UPP do Morro da Providência (2010).

Na segunda fase, previa-se conclusões da reurbanização de aproximadamente 70 km de vias (pavimentação, drenagem, sinalização, iluminação, arborização de calçadas e canteiros), e da implantação de novas vias e trechos de ciclovias. As intervenções mais expressivas foram a derrubada de parte do Viaduto da Perimetral (em novembro de 2013); a construção de um túnel entre a Praça Mauá e a Av. Rodrigues Alves, com aproximadamente 2km de extensão; ampliação do atual túnel ferroviário sob o Morro da Providência para receber tráfego de automóveis; construção de duas rampas ligando o viaduto do Gasômetro ao Santo Cristo; implantação de sistema de VLT e teleférico.

Em ambos os casos, um dos aspectos mais polêmicos dos projetos é sem dúvida a interferência que as novas edificações causarão no perfil característico da cidade. Apesar de já estar consolidada a verticalização dos bairros centrais, a alteração de gabaritos permite a construção de edifícios ainda mais altos e dentro da circunscrição de orla.

Como visto, a LC n.º 638/2010 se efetivada, vai impactar consideravelmente a região, podendo significar, mais tarde, um precedente tanto para ampliar o gabarito de futuras edificações, como para possibilitar a construção em área de orla.

A exemplo de um grande número de cidades, o centro concentra parte considerável do patrimônio histórico edificado, e O Cais Mauá [Figura 1 e Figura 2] faz parte do perímetro tombado pelo IPHAN em Porto Alegre, no ano de 1999.

No Rio de Janeiro, apesar do Estudo de Impacto de Vizinhança/EIV mencionar a importância de manter

as visuais dos bens tombados¹⁴ [Figura 3 e Figura 4] e citar ainda a utilização de instrumentos modernos tais como o estabelecimento das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APACs) que objetivam manter “ambientes urbanos marcados e identificadores de culturas locais”, também se pode afirmar a desvalorização desses bens a partir do considerável aumento de gabarito permitido e incentivado.

¹⁴ Além de bens tombados de forma isolada, cita-se o projeto SAGAS (1984) que colaborou para a proteção e valorização do uso residencial e do patrimônio cultural dos bairros portuários. O Decreto Municipal nº 7.351/1988, instituiu a Área de Proteção Ambiental (APA) e promoveu o tombamento de 50 imóveis e preservação de mais de 1.500 unidades.



Figura 1
Patrimônio Cultural. Pórtico central e armazéns-Cais Mauá, Porto Alegre/RS.
Fonte: Marlise Sanchotene de Aguiar, 2016 (publicação autorizada pela autora).



Figura 2
Frente d'água de Porto Alegre/RS.
Fonte: Marlise Sanchotene de Aguiar, 2016 (publicação autorizada pela autora).



Figura 3
Frente d'água do Rio de Janeiro/RJ. À direita, surgindo os primeiros prédios com gabarito permitido pelo Porto Maravilha.
Fonte: Marlise Sanchotene de Aguiar, 2016 (publicação autorizada pela autora).



Figura 4
Patrimônio Cultural. Pedra do Sal e entorno-Morro Conceição, Rio de Janeiro/RJ.
Fonte: Marlise Sanchotene de Aguiar, 2016 (publicação autorizada pela autora).

Sob essa perspectiva, a simples preservação dos bens edificados não nos parece suficiente para salvaguardar um local de tal força histórica e simbólica, já que a proposta trazida pelos empreendedores é justamente a alteração deste perfil. Em Porto Alegre, com a construção de edifícios projetados pelo conceituado escritório de arquitetura de Fermín Vázquez¹⁵:

¹⁵ Frente portuário de Porto Alegre, Brasil. < www.b720.com/es/proyecto/b720_porto_alegre_brasil_es> (Maio, 29, 2016)

La transformación del antiguo frente portuario de Porto Alegre (Brasil) persigue tres objetivos principales: restablecer la relación directa y humana entre el río Guaíba y la ciudad,

rehabilitar el patrimonio y la memoria colectiva, y crear un nuevo icono urbano.

E no Rio de Janeiro, com a construção do Museu do Amanhã obra-monumento do *Archstar* Santiago Calatrava.¹⁶

Autor de projetos em que as estruturas metálicas transformam-se em elementos esculturais de grande apelo estético, o arquiteto espanhol Santiago Calatrava deixa sua assinatura no píer da histórica Praça Mauá, no Rio de Janeiro, com o Projeto do Museu do Amanhã, uma das âncoras da Operação Urbana Porto Maravilha.

¹⁶ Revista Arcoweb. Santiago Calatrava: Museu do Amanhã, Rio de Janeiro. <https://arcoweb.com.br/finestra/arquitetura/santiago-calatrava-museu-amanha-rio-janeiro-2014>. (Maio, 29, 2016)

Percebe-se, assim, que estão ameaçadas as próprias identidades dessas cidades, que têm em seu perfil, constituído do conjunto de armazéns, pórtico central e Usina do Gasômetro no caso gaúcho; e morros e favelas no caso carioca, um forte elemento de individualização e de reconhecimento.

No caso de Porto Alegre, some-se a isso, o fato de que é fundamental a ligação entre o Centro Histórico e o cais, obrigação constante na lei específica, e que foi grosseiramente adaptada, como já se viu. Saliente-se que a alteração de regime urbanístico, aparentemente sem base num estudo prévio robusto, subestimou o impacto do empreendimento a ser construído em uma via urbana de trânsito saturado e sem alternativas viárias, considerando a grande concentração de monumentos e bens tombados na região.

Prosseguindo, o próprio parcelamento fundiário foi questionado, quando da apresentação do EIA-RIMA, tendo em vista que a área das docas é considerada alagadiça e sujeita a inundações. Pelo PDDUA e pelo Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, Lei n.º 11.520/2000, não são permitidas edificações nessas áreas.

No caso do Rio de Janeiro, a construção normativa acarretou alterações nos instrumentos urbanísticos aplicados na área da OUC. O mapa exibido em 2009 com as quadras que permitiram a aplicação dos CEPACs aponta especialmente terrenos localizados nas áreas aterradas ao longo da costa, o que vem confirmar a provável verticalização da sua frente marítima. A análise dos mapas de Aplicação dos CEPACs, de Índices de Aproveitamento de Terreno (IATs) e de Modificação de Gabaritos comprova a euforia na pretensa verticalização da frente marítima. No miolo dos bairros portuários constata-se igualmente a significativa variação na altura desses prédios (que podem chegar à 120m de gabarito) e um provável adensamento bastante expressivo (IAT máximo igual a 8).

A partir desse cenário, em 2011, o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM), gerido pela CEF, adquiriu por R\$ 3,5 bilhões todos os CEPACs emitidos pela prefeitura e ficou responsável pelos R\$ 8 bilhões de investimentos no projeto. Os R\$ 4,5 bilhões restantes serão obtidos pelo banco com a valorização dos certificados. Na época da aquisição do estoque, o valor pago pela Caixa foi o equivalente a R\$ 545 por certificado. Em 2013, a comercialização de cada título pelo fundo da Caixa alcançou o valor de R\$ 1.280, uma expressiva alta de 135% no período de 28 meses.

Se inicialmente o processo deu certo, entretanto, o mercado de prédios comerciais no Rio de Janeiro tem desacelerado recentemente, após anos de forte crescimento. No primeiro trimestre de 2013, o índice de ocupação nesse mercado teve o seu maior declínio em quase uma década de acordo com a CBRE Group Inc. Existiam 15.793 m² em "absorção negativa", ou seja, a diferença entre o total do espaço que passou a ser ocupado e desocupado no período¹⁷.

¹⁷<http://www.trumptowersrio.com/pt-br/desaceleracao-e-desafio-para-projeto-da-marca-trump-no-rio/> (Jun, 06, 2016)

Soma-se a isso a dada delimitação de novos usos. Todos os setores dentro da Área de Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) foram definidos como Zona de Uso Misto (ZUM), o que é agravado pelo fato da aplicação dos CEPACs ser preferencialmente vinculada ao uso comercial.

Da mesma forma, a capacidade financeira do Consórcio que está à frente do empreendimento do Cais Mauá tem mostrado sinais de enfraquecimento. Além de jamais ter apresentado uma carta de estruturação financeira, exigida no edital e em contrato, recentemente teve arrestado 51% de suas ações, por conta de um processo judicial, e possui dívidas que chegam a R\$ 800 mil.

Assim, apesar dessas áreas constituírem-se em locais nobres, com possibilidade de uma grande valorização com a requalificação do espaço, os investidores não têm buscado essa fatia do mercado. No caso gaúcho, bem diferente seria a situação, caso o projeto tivesse começado a ser executado. A valorização do bairro traria como consequência um acréscimo nos preços dos aluguéis, com possível êxodo populacional, o que já se verificou no Projeto Porto Maravilha.

Considerações Finais

Aproveitando o clamor popular pelo uso de espaços emblemáticos das cidades, abandonados ou em decadência, o Poder Público buscou parceria com o setor

privado para a recuperação dessas áreas, concretizada através de plano de negócios e OUC. A utilização desses contratos como instrumento para as recuperações, no entanto, não se mostrou o mais adequado, apesar de desonerar o Estado da obrigação, como forma de contrapartida. Essencialmente porque objetivou, antes de tudo, vantagens comerciais e possibilidade de lucro, contrariando o princípio do interesse público.

Com isso, o planejamento urbano para essas regiões ficou relegado a uma posição secundária, abrindo espaço para modificações importantes e de grande impacto negativo nessas cidades. Tais modificações, se efetivamente se concretizarem, tendem a seguir o modelo ditado pela experiência de Barcelona e pelo planejamento empresarial, relevando as necessidades sociais e focando na competitividade urbana.

Mais uma vez, diretrizes estabelecidas pelo plano diretor foram alteradas, de acordo com os objetivos do mercado. Tal fato tem sido recorrente nessas cidades como um todo, mas sobremaneira nas áreas da orla, consideradas de grande valor imobiliário. Apesar de legalmente serem áreas públicas, na prática, pertencem a empreendimentos como condomínio de luxo, clubes, inclusive de futebol, ou mesmo residências unifamiliares como no caso da orla do Guaíba em Porto Alegre, ou a prédios de alto padrão, empreendimentos como torres comerciais e grandes centros financeiros, como é o caso da Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro.

Entretanto, a forma como se tem lançado mão dessas construções normativas que privilegia o setor privado em detrimento de interesses públicos e os resultados alcançados na experiência carioca nos alerta para outra importante questão: diante da crise econômica, avistamos a possibilidade da não concretização de muitas dessas obras e a parcial implementação desses planos. No caso do Cais Mauá, apontamos um possível cenário de demolição do Armazém A7, sem a certeza da construção do prédio projetado para o local. Entretanto, o mais impactante resultado decorrente da não concretização do planejado é a condenação da população a permanecer afastada de seu cartão postal.

Referências

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5.ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

BICCA, B. (ORG.) *Programa Monumenta Porto Alegre*. Brasília: Iphan/ Programa Monumenta, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <http://www.ibge.gov.br/home/>. (Maio, 26, 2016)

PAULA, A. P. P. *Administração Pública Brasileira: Entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005. Disponível em: <http://rae.fgv.br/en/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social> (Maio, 19, 2016)

PORTO ALEGRE. *Lei 434 de 1º de dezembro de 1999 atual até a Lei Complementar n.º 667 de 03 de janeiro de 2011*. Disponível em: iproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf. (Maio, 29, 2016)

PORTO ALEGRE. *Lei n.º 9.875 de 08 de dezembro de 2005*. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/ppp/usu_doc/lei_municipal_9_875-05_lei_das_ppps_porto_alegre.pdf (Maio, 05, 2016)

PORTO ALEGRE. *Lei 638 de 04 de março de 2010*. Disponível em: www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030964.DOCN.&l+20&u=?netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT (Maio, 05, 2016)

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n.º 11.520 de 03 de agosto de 2000 atual até Lei n.º 13.914, de 12 de janeiro de 2012*. Disponível em: www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=11&tipo=pdf. (Maio, 29, 2016)

RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar n.º 105, 22 de dezembro de 2009*. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc-30052cb1c/cea7da7eb7bff227032577220075c7de?OpenDocument> (Maio, 05, 2016)

RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar n.º 111, 1º de fevereiro de 2011*. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec-383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument> (Maio, 05, 2016)

SANTOS JR., O. A., GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1.ed. Rio e Janeiro: E-papers, 2015.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.