

IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: *MARAVILHAS DA* CIDADE MARAVILHOSA

SESSÃO LIVRE: PESQUISAS EM ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA: AÇÃO DO
MERCADO IMOBILIÁRIO SOBRE TERRITÓRIOS DE FRAGILIDADE AMBIENTAL
E VULNERABILIDADE SOCIAL.

Maria Julieta Nunes de Souza
Profa Associada IPPUR/UFRJ
julieta.nunes@uol.com.br

Juliana Leite de Araujo
Direito UFRJ; Mestranda de Planejamento Urbano e Regional / IPPUR-UFRJ
jullyuff@gmail.com

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: MARAVILHAS DA CIDADE MARAVILHOSA

RESUMO

O texto a seguir visa trazer ao debate a aplicação de Operação Urbana Consorciada-OUC no Rio de Janeiro. No esteio da OUC Porto Maravilha, a Prefeitura propôs OUC cujo significado já se encontra designado no próprio nome fantasia: Vargens Maravilha. Trata-se da ocupação de uma das últimas reservas de área de expansão urbana em continuidade à Barra da Tijuca/Recreio dos Bandeirantes, fortemente voltada aos interesses do setor imobiliário mais robusto, formada pelas localidades de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim. A introdução da exploração dessa reserva na pauta dos negócios imobiliários foi marcada pela elaboração pela Prefeitura, de Projeto de Estruturação Urbana – PEU em 2006, para regular a ocupação do solo. A polêmica tramitação desses PEU comprova a complexidade de interesses envolvidos: após grandes embates na Câmara dos Vereadores, o texto aprovado foi suspenso e proposta nova elaboração. A versão que resultou, o PEU de 2009, por sua vez, foi paralisada dando lugar à implantação de OUC e novo PEU, em que se destaca a forma inusitada de gestão urbana do tipo 'consorciado', tendo como responsável concessionária formada pelo conjunto de empresas: Carioca Engenharia, Odebrecht e OAS, a partir de recursos financeiros com base na adoção de Certificados de Potencial Construtivo. A intenção deste texto é de provocar o debate de pesquisadores para o significado e desdobramentos desse modelo do ponto de vista dos moradores do local e da cidade, procurando entender o modelo da OUC em implantação na cidade.

Palavras-chave: Vargens-Rio de Janeiro; Áreas de Expansão; Operação Urbana Consorciada.

URBAN OPERATION IN CONSORTIUM: WONDERS OF THE WONDERFUL CITY ABSTRACT PER TITLE

ABSTRACT

The following paper aims at bringing into debate the implementation of Urban Operation in Consortium -OUC in Rio de Janeiro. Continuing the process initiated by the OUC Porto Maravilha, the municipal authority proposed an OUC which purpose is already revealed by its name: "Vargens Wonder". It refers to the occupation of one of the last reserves of urban expansion areas continued to Barra da Tijuca / Recreio, strongly geared to the interests of the most robust real estate sector, formed within The borders of Vargem Grande, Vargem Pequena and Camorim. The introduction of the exploitation of this reserve on the agenda of the real estate business was marked by the preparation of the Urban Structuring Project by The municipality - PEU in 2006 to regulate land use. The controversial handling of those PEU demonstrates the complexity of interests involved: after major clashes in the House of Councilors, the approved text was suspended and presented new development proposal. The version of the new PEU 2009, in turn, was paralyzed giving rise to the deployment of OUC and including renewal of the PEU, which highlights an unusual form of urban management of 'consortium', with the responsible utility formed by the private group of companies: Carioca Engenharia, Odebrecht and OAS, from financial resources obtained from the selling of the Constructive Potential Certificates-CEPACs. This paper aims at stimulating a debate by researchers in relation to the meaning and consequences of such model under the perspective of local residents, trying to understand the OUC under implementation in the City of Rio de Janeiro.

Keywords: Vargens-Rio de Janeiro; Areas of Expansions; Urban Operation in Consortium.

1. INTRODUÇÃO

O termo Área de Expansão Urbana possui duas acepções. A primeira prende-se à categoria incluída em Planos Diretores ou legislações municipais de ocupação do solo. Nesta perspectiva, associam-se ao crescimento de Áreas Urbanas, em oposição às áreas municipais rurais. Além de recolher IPTU para os cofres municipais, nessas é admitido o parcelamento do solo urbano, regido pela Lei 6766/79, admitindo lotes mínimos de 150 m², ao passo que nas áreas rurais, o imposto é recolhido em favor da União e o parcelamento obedece a parâmetros atinentes ao uso rural. Na segunda acepção, o termo designa as chamadas ‘franjas periurbanas’, territórios que apontam para o crescimento da ‘mancha urbana’, isto é da própria ocupação do solo.

Na realidade da Região Metropolitana do Rio de Janeiro aplica-se o que reconhece o clássico FERRARI (1991:327): “As cidades crescem de duas maneiras distintas: por urbanização difusa da periferia e por urbanização controlada”. De fato, pesquisas revelam que os processos espaciais que ampliam os limites territoriais desta RM, apontam para dois padrões de crescimento: (1) expansão territorial advinda da chamada ‘urbanização periférica’ ou ‘urbanização de risco’; (2) expansão territorial ‘produzida’ pelo poder público em resposta ou associação ao mercado imobiliário.

O primeiro é dado pela permanente periferização da população de menor renda, deslocada seja em razão da valorização das localizações de origem pela chamada ‘expulsão branca’, seja pela remoção forçada, como vivenciado nos últimos anos, como demonstraram Azevedo & Faulhaber (2015) ou ainda pela ação de programas habitacionais, como o MCMV.

No município do Rio de Janeiro, a localização das ‘áreas de expansão’ é clara. A expansão periférica encontra-se em traçado bastante sinuoso e impreciso, nos municípios da Baixada Fluminense e São Gonçalo, situado a norte e leste da Região Metropolitana, como mostra a figura 1. Resta como responsabilidade da Prefeitura carioca, a expansão na direção oeste, situada na altura do bairro de Santa Cruz divisa com Itaguaí.

Já a área de expansão ‘nobre’ situa-se no vetor Zona Sul-Barra da Tijuca, hoje na altura da região das Vargens, em linha de continuidade com a Barra da Tijuca. Essa região manteve-se desocupada por longos anos, pela retenção de lotes e terrenos pelo mercado fundiário e por uma legislação que desencorajava a ocupação, sendo recomendada como ‘área de

interesse agrícola'. O processo de produção para o mercado foi acionado recentemente, a partir dos anos 90.

Parece claro que a transformação de áreas periurbanas para uma ocupação promissora para o mercado imobiliário é fruto de 'planejamento', envolvendo muitas negociações de setores do capital entre si e, especialmente, destes com o poder público, a quem cabe em última instância prepará-las para a produção imobiliária. Essas negociações se desdobram nas normativas (leis, normas, diretrizes, acordos de gestão) que pretendem regulá-las, encontrando como principal opositor setores populares de moradores locais e seus aliados.

Como áreas de transição, as áreas de expansão são na origem desprovidas de preparo à ocupação urbana. Neste ponto os processos muito se diferenciam: na urbanização dita periférica, os investimentos urbanísticos permanecem inexistentes às vezes por décadas, até que a população pressione por implantação de melhorias, o que ocorre normalmente em períodos eleitorais ou quando a área é objeto de alguma excepcionalidade .

No tocante às áreas de expansão do capital imobiliário, o setor público é acionado para arcar com a preparação das mesmas, em arranjos que costumam envolver diferentes setores da Prefeitura, segmentos do legislativo municipal, mídias de grande circulação, na orquestração de fatos que venham afirmar a imprescindibilidade da ação da Prefeitura. 'Pressionada' a responder a essas demandas, a resposta da Prefeitura é tão mais imediata quanto o significado da área em questão.

O texto a seguir pretende apresentar, resumidamente, os atos e fatos que marcaram os destinos de ocupação da região das Vargens. Como área de expansão urbana, trata-se de um 'caso particular do possível' (Bourdieu:2000:33), permitindo identificar átomos do processo de urbanização brasileiro e outros mais específicos, da capital carioca.

Interessa em especial o exame dos Projetos de Estruturação Urbana – PEUs datados de 2006 (Lei Complementar nº 79/2006) e 2009 (Lei Complementar nº 104/2009) respectivamente, e a atual proposta de implantação de Operação Urbana Consorciada, para os quais confluem as disputas entre agentes econômicos e sociais envolvidos no processo de ocupação dessa área da cidade.

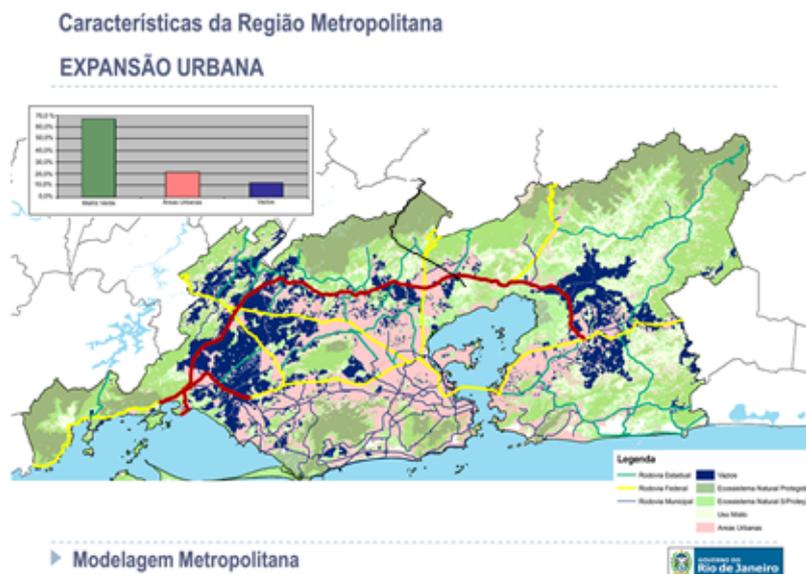


Figura 1: Características da Região Metropolitana – Expansão urbana
 Em azul escuro: vazios urbanos; em rosa: ocupação urbana
 Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro

2. ASPECTOS DAS PROPOSTAS DE OCUPAÇÃO DA REGIÃO DAS VARGENS:

A 'região das Vargens', integrada pelas localidades de Vargem Grande, Vargem Pequena e Camorim, consistiu até recentemente em área de baixa densidade, com predominância de atividades agropastoris. Trata-se de região caracterizada por grande fragilidade ambiental, suficientemente explicitada por Montezuma & Oliveira (2010) e reconhecida nos diagnósticos e caracterização da área em documentos oficiais. A figura 2 fala por si só sobre o sistema hídrico desta área fortemente alagadiça e desaconselhável à ocupação. O próprio Plano Diretor em vigor ratifica essa condição, enquadrando-a na Macrozona de Ocupação Condicionada.

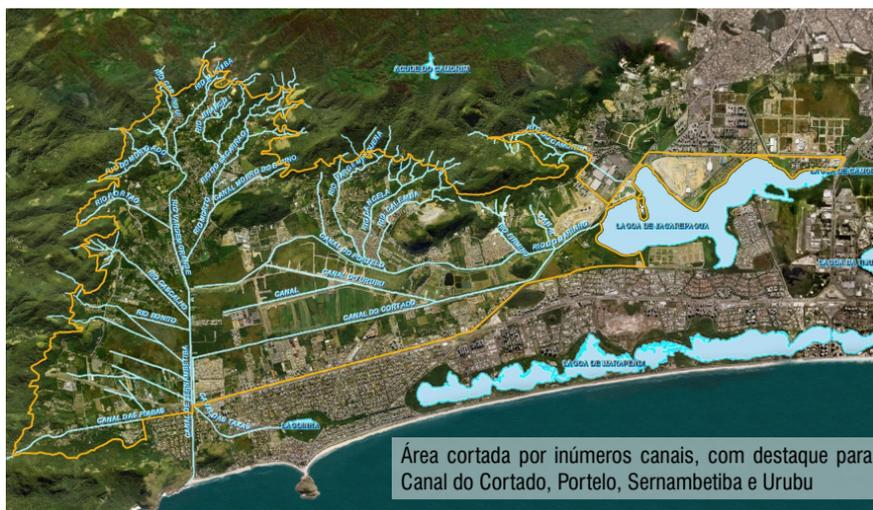


Fig. 2: Rede hídrica da região das Vargens
 FONTE: PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Urbanismo, 2016

O Plano Piloto de ocupação da Baixada de Jacarepaguá, formulado por Lucio Costa, recomenda a criação do novo Centro Metropolitano da Guanabara na Barra da Tijuca, para desafogar a elevada concentração do antigo centro e “gerar oportunidades de negócios e arquiteturas arrojadas”. Entretanto, como pondera Silva

“o objetivo principal do Plano-Piloto para a Urbanização da Baixada Compreendida entre a Barra da Tijuca, o Pontal de Sernambetiba e Jacarepaguá, também conhecido por Plano Lucio Costa, era o de controlar a expansão urbana e preservar a geografia do lugar, suas belezas naturais como as praias, as dunas, restingas, manguezais e lagoas, já que era uma das últimas áreas disponíveis para onde a cidade poderia se expandir. Nas palavras do arquiteto, para urbanizar a região era (é) preciso “encontrar a fórmula que permita conciliar a urbanização na escala em que se impõe, com a salvaguarda, embora parcial, dessas peculiaridades que importa preservar”.(1969, p.8) Ele acreditava que qualquer implementação urbanística para a área deveria ser feita “sob medida”. (SILVA: 2004:05) (*grifos do original*)

No tocante à região das Vargens, Lucio Costa estabeleceu que seriam ‘áreas preferencialmente destinadas a espaços abertos e de ambientação’.

De lá para cá muito mudou e infelizmente, as palavras de Costa não foram suficientes para conter a expansão. Ainda em 1976, o Decreto nº 322, que aprovou o

Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro, enquadrando a área como Zona Especial-5 e o Decreto 324/76 instituiu parâmetros de ocupação nas 46 subzonas em que foi dividida a Baixada de Jacarepaguá.

Em 1981 foi sancionado o Decreto 3.046, que consolidou novo disciplinamento de ocupação da ZE – 5. No tocante às Vargens, este Decreto teve como principal característica o estabelecimento de índices mais elevados para a região. Os parâmetros de parcelamento indicados pelo Decreto sugeriam um modelo de ocupação típico dos bairros tradicionais da cidade, com lotes de testadas dando para logradouros e taxas de ocupação indicativas de edificações isoladas. Nos setores próximos ao Recreio dos Bandeirantes (A e B) e parte do atual Setor F, admitia-se lotes mais reduzidos, variando de 600 a 360 m² e gabaritos de até 6 pavimentos, sendo que no Setor I (Camorim), mais próximo da Barra da Tijuca, os lotes com as mesmas dimensões mínimas de 360 m² poderiam atingir maior verticalização, até 12 pavimentos. À medida em que a ocupação se afastava do eixo principal da Avenida das Américas os lotes iam crescendo, de modo que nos Setores C, D E os lotes médios variavam de 1.000 a 10.000 m², com taxas de ocupação menos generosas e menor volumetria.

Em oposição à tendência, em 1985 o Decreto n.º 5.648 define os bairros de Vargem Grande e Vargem Pequena como áreas de interesse agrícola para fins de proteção. Poucos anos depois, o Plano Diretor Decenal (Lei Complementar nº 16/92), ratificou essa destinação, enquadrando parte da região na ‘macrozona de restrição à ocupação urbana’, definida pelo § 3º do art 41 como “áreas com condições físicas adversas à ocupação, áreas destinadas à ocupação agrícola, as áreas sujeitas à proteção ambiental”. Ademais, definiu como diretriz de ocupação o desestímulo ao parcelamento das áreas ocupadas por sítios e granjas nomeadamente nos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena e Camorim (art. 69, inciso III) . A parte referente aos atuais setores A, L, F e I foi enquadrada neste PD como ‘área de expansão urbana’, definida no § 2º do art 41 como “áreas destinadas à ocupação, por necessidade do crescimento urbano”. Tal era a ótica que prevalecia para a ocupação da área até início dos anos 90.

Os parâmetros definidos pelo Decreto 3046/81 mantiveram-se intocados até 2006, quando um Projeto de Estruturação Urbana (Lei Complementar nº 79/2006) foi proposto para a área, tratando a chamada ‘região das Vargens’ separadamente da ZE-5, contendo segmentos de Jacarepaguá, Camorim, Recreio dos Bandeirantes e Grumari, juntas conformam área de dimensões 10 vezes superior à região portuária carioca¹.

A atração das Vargens para o mercado imobiliário é explicada por CARDEMAN

¹ Observa-se, como reconheceu Rabello (APUD Name, 2010), que os Planos de Estruturação Urbana, por definição, voltam-se mais diretamente ao ordenamento de áreas já ocupadas com regulações superadas do que de áreas de expansão, que melhor seriam reguladas pelo Plano Diretor.

(2014:29/30) em razão da escassez de lotes disponíveis para construção na Zona Sul levando o mercado à busca por espaços livres de grandes dimensões em bairros periféricos da cidade. A região das Vargens apresentava significativa disponibilidade, encerrando a possibilidade real de se produzir empreendimentos imobiliários, a partir de meados dos anos 2000.

2.1 O (OBSOLETO?) PEU DE 2006

O Projeto de Lei que originou o PEU/2006 admitia que o projeto visava promover condições adequadas de ocupação à região, que vinha sendo adensada de forma rápida e desordenada nos últimos dez anos, ressaltando o acentuado crescimento populacional do bairro de Vargem Pequena . O PLC se refere a um intenso crescimento da irregularidade imobiliária na região, demonstrado pela diferença expressiva entre o aumento da população e a quantidade de imóveis registrados no Cadastro de IPTU no mesmo período.

O conteúdo da proposta do PEU, então, visaria atender às fragilidades naturais e regulatórias da região, indicando diretrizes gerais para a ocupação da área segundo condicionantes ambientais e de infraestrutura. Porém, os interesses imobiliários que recaem sobre a região permitem aventar que agentes imobiliários estariam antes preocupados com a ocupação informal da região, precipitando maior controle da área.

Nessa proposta, a imensa área é dividida em setores de A a L, dos quais se destacam os setores G, A, B, F e I, o primeiro estendendo-se em direção à costa e ocupando a encosta do Parque da Pedra Branca e os demais situando-se na faixa lindeira ao eixo viário estruturante da região, a Avenida das Américas. Não atoa, estes setores mereceram tratamento mais aprimorado no âmbito de todas as normativas que se sucederam para regulação da ocupação da região.

O PEU/2006 procurou detalhar os antigos parâmetros do Decreto 3046/81, estabelecendo um zoneamento de uso obedecendo às categorias: Zona Residencial Unifamiliar, Zona Residencial Multifamiliar e Zona de Uso Múltiplo hierarquicamente, de 1 a 3, conforme o grau de diversidade proposta. De modo geral pode-se afirmar que as propostas intensificam a ocupação do solo, como por exemplo passando a permitir parcelamento mínimo de até 550 m² no Setor A e 360 m² no Setor B e gabarito de 6 pisos para toda a área do setor, ampliando, ainda para 50 % a taxa de ocupação (que no Decreto anterior era de 40 %). Desaparece a área non aedificandi do Setor F passando a permitir-se a verticalização de até 6 andares, quando antes era de 2 andares.

Verifica-se alteração, ainda, no setor G, passando o parcelamento de lote mínimo com variação de 1.000 a 10.000 m², para 360 m² na ZUM e 1.000 m² na ZRU. Já o Setor D,

para o qual o Decreto 3046 admitia em parte da área verticalização de até 16 pavimentos, o PEU propõe rebaixamento para 3 pavimentos, permitindo em compensação, um parcelamento de 360 m², bem diferente dos 1.000 m² definidos no Decreto. Para o Setor I, cujo gabarito previsto no Decreto era fixado em 2 pavimentos, passa-se a admitir 18 pavimentos, sendo intensificado o parcelamento, antes de tamanhos que variavam de 600 a 10.000, sendo agora fixados em 1.000 m². Atente-se para a implantação do megacondomínio 'Ilha Pura' neste Setor no ano de 2014 , conforme informa Cardeman. (2014:108)

Ao se ter em conta o forte interesse imobiliário na área a partir de então, pode-se suspeitar que tais variações resultaram de dura negociação envolvendo propostas de segmentos do setor imobiliário com diferentes acessos ao poder e pressões da sociedade civil e seus representantes no legislativo municipal. O acirramento dessas divergências seja, possivelmente, um dos responsáveis pelo aborto do PEU-2006, ainda na Câmara dos Vereadores.

Durante os 2 anos de tramitação na Câmara Municipal o PLC sofreu diversas emendas que modificaram bastante a proposta inicial de iniciativa do Prefeito. Resultou disso um impasse levando o órgão de assessoramento jurídico municipal a orientar a SMU a não aplicar os novos índices e parâmetros introduzidos no PEU. Na prática, mesmo com a edição do PEU, continuou a ser aplicado o Decreto nº 3.046/81, que trazia parâmetros urbanísticos mais restritivos.

2.2 A POLÊMICA EM TORNO AO PEU DE 2009

O PEU/2009 seria permeado de polêmicas desde a tramitação de seu Projeto de Lei (PLC 33/2009) pela Câmara Municipal, que ocorreu em tempo recorde: após cinco emendas e a realização de duas discussões plenárias, o projeto foi sancionado e convertido na Lei Complementar nº 104 em 27.11.2009, em pouco mais do que um mês de tramitação.

O que diferencia as versões de 2006 e 2009 é basicamente a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC² em parte considerável dos Setores, pressupondo a parceria privada na implantação das infraestruturas e equipamentos urbanos que permitiriam a ocupação da área. A aplicação da OODC implicaria o estabelecimento de dois

² Mecanismo que pretende assegurar a antecipação de contribuições privadas para os investimentos públicos em áreas. Este instrumento, também instituído pela Seção IX, Art. 28 a 31 do Estatuto da Cidade, deriva do antigo 'solo criado'. A versão inscrita no Estatuto da Cidade introduziu maior maleabilidade ao instrumento, tratando como 'outorga onerosa' as diferenças entre parâmetros de ocupação básico e máximo e passando a abarcar também diferenças nas alterações de uso.

parâmetros de ocupação - básico e máximo respectivamente - cuja diferença seria recolhida aos cofres municipais para custeio dos investimentos públicos necessários³.

Assim que publicado na imprensa oficial, o novo PEU foi objeto de diversas representações ao Ministério Público, não apenas contestando a legitimidade do processo legislativo, como também revelando preocupações com os impactos ambientais e urbanísticos potencialmente embutidos nas alterações efetuadas. O próprio Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro (CONSEMAC), em 2010, emitiu manifestação recomendando a verificação dos impactos ambientais do PEU⁴.

De fato, os quatro cenários de ocupação simulados por Name (2010) a partir da aplicação das propostas desse PEU haviam demonstrado o quanto os parâmetros sugeridos pesavam sobre a densificação e os impactos ambientais, que para o autor resultariam em um “contundente aumento de demanda por infraestruturas, justamente em uma área vulnerável, e onde a população já não possui, hoje, atendimento adequado de serviços etc (...)”.

Para este PEU/2009, excetuando o Setor H, a OODC incide sobre todos os demais setores, sendo que neste Setor o lote é reduzido pela metade (de 10.000 para 5.000) e o IAT e Taxa de Ocupação são ampliados, o primeiro de 0,2 para 0,4 e o segundo, de 10 % para 20 % respectivamente.

Percebe-se a tendência a manter os parâmetros do PEU/2006 como parâmetros mínimos (ou seja, ocupação sem OODC) e o estabelecimento de valores mais permissivos como parâmetros máximos para cobrança da Outorga, como por exemplo no Setor A, que dobra o gabarito e amplia a taxa de ocupação de 50 para 75% e no B, cuja volumetria passa de 6 para 9 pavimentos. Já no Setor C, o lote mínimo que era de 600 passa para 360, mesmo sem outorga, ampliando-se a Taxa de Ocupação de 40 para 60 %, sendo a cobrança da OODC incide sobre a ampliação do IAT máximo para 1,2. Nos Setores D e F os índices da versão de 2006 são definidos como mínimos e a OODC incide sobre a ampliação da volumetria de 3 para 4 e sobre o IAT que dobra de valor, passando de 1,2 para 2,4. No Setor F o mínimo de 6 pisos passa para 8 pisos e o IAT, de 1,0 para 2,5, sendo a OODC cobrada sobre a diferença.

³ Embora o Estatuto da Cidade, não preveja obrigatoriedade de aplicação do valor arrecadado de OODC na própria área, enfraquecendo o argumento da Prefeitura na sua aplicação.

⁴ O PEU/2009 também foi objeto de preocupação na elaboração do Plano de Manejo do Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB). Esse Plano de Manejo alertou para os possíveis desdobramentos do PEU no avanço da ocupação em direção PEPB, atentando para a necessária integração de ações das esferas estadual e municipal, para assegurar o papel de proteção da biodiversidade, de recursos hídricos e dos serviços ambientais que ela oferece.

Os antigos parâmetros do Setor E elevam-se mesmo sem outorga, de 3 para 4 pavimentos e taxa de ocupação de 50 para 60%, e sobre estes incide a outorga até o índice máximo de 6 pavimentos com IAT mínimo de 2,25 e máximo de 2,50.

Mas é no Setor G onde ocorrem as maiores alterações. O zoneamento de uso torna-se mais complexo, separando as áreas de ZRU das ZUM 2 e 3, para permitir alterações de parâmetros em segmentos do Setor e respectiva cobrança de OODC, reduzindo pela metade o lote nas ZUM 2 e 3 (de 360 passam para 180!) e ampliando os mesmos na ZUM 1 (de 360 para 1.000) e na ZRU (de 1.000 para 5.000). Nas áreas de ZUM 2 e 3 a taxa de ocupação de 25% passa para 60% e o gabarito, que era de 3 vai para 4, sendo que este na ZRU era de 3 passa para 2. Já na ZUM 1, a taxa de ocupação é reduzida de 60% para 35%. A cobrança de outorga na ZUM 2 e 3 incide sobre o gabarito, cujo índice máximo atinge 8, e o IAT tendo como mínimo 2 e máximo de 3. Na ZUM 1, o IAT de 1,2 passa para 1,5 mediante a OODC.

No setor I, os parâmetros da versão do PEU/2006 são transformados em índice máximo para cobrança de OODC, sendo reduzidos os valores mínimos, isto é sem cobrança da mesma: o gabarito mínimo passa a 13 e o máximo para 18 pavimentos, o IAT sem cobrança é de 1,5, permitindo-se até 3,0 com cobrança e a taxa de ocupação com ou sem OODC vai de 30% para 50%.

O antigo gabarito das Zonas de Uso Múltiplo do Setor J, que era de 12 pavimentos passa para 15 pavimentos não incidindo outorga sobre esse parâmetro, mas sim sobre o IAT, cujo mínimo passa a 0,75 e o máximo, 3,0. E finalmente no Setor L desapareceram as áreas *non aedificandi* existentes desde o Decreto 3046/81, sendo estabelecidos índices bastante generosos - como gabarito mínimo de 12, podendo chegar conforme o local, a 15 ou mesmo 18 pavimentos para a incidência de outorga, com lotes até 360 m² mediante outorga e 600 m² sem a incidência da mesma e IATs mínimos de 2,0 e 2,5 e máximo de 3,0 e taxas de ocupação de 40% sem outorga e 60% com outorga. Recorde-se que na legislação anterior, este Setor L era destinado ao lazer e recreação e atividades turísticas, por beneficiar-se de parte da costa da Lagoa de Jacarepaguá.

A elevação do padrão de ocupação da área gerou um movimento de oposição por parte de especialistas e moradores, tendo como desdobramento uma Representação por Inconstitucionalidade por parte do Ministério Público Estadual (MPE) em julho de 2011, implicando a suspensão de aplicação deste PEU.

Os impactos do PEU/2009 foram registrados no relatório denominado “Evolução da Ocupação e Uso do Solo 2009/2013”, elaborado em Novembro/2014 pela PCRJ, em que ao

instrumentos é atribuída grande movimentação nas solicitações de licenciamento, resultando na seguinte salvaguarda:

“Tendo em vista que a lei aprovada na prática não logrou a realização dos objetivos a que se propôs, a área abrangida pelo projeto foi transformada em AEIA – Área de Especial Interesse Ambiental (Decreto 37.958 de 04/11/2013), e congelada pelo prazo de 180 dias, para elaboração das alterações na legislação. O prazo de vigência do congelamento foi renovado por mais 180 dias (Decreto 38.647 05/05/2014)”

2.3 DO PEU DE 2009 À OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

Em novembro de 2013 o executivo municipal editou o Decreto nº 37.958/2013, transformando a região em Área de Especial Interesse Ambiental. A instituição do Decreto suspendeu pelo período de 180 dias a partir de sua publicação o licenciamento de demolição, construção, acréscimo ou modificação, parcelamento do solo ou abertura de logradouro na AEIA. Em outras palavras, estava suspensa a aplicação dos parâmetros estabelecidos pelo PEU/2009, ainda que fossem garantidos os direitos aqueles que haviam solicitado licenciamento em data anterior ao Decreto.

O Decreto mencionou expressamente a exigência de estudo coordenado pela SMU, com a participação da SMAC, Rio-Águas, GEO-Rio, CET-Rio e o IRPH, no prazo da suspensão, com o objetivo de determinar meios de proteção da AEIA. O estudo não foi concluído a tempo e o prazo de suspensão foi sucessivamente prorrogado, tendo a última prorrogação vencido em nov/2015.

O que teria ocorrido para que o PEU de 2009 fosse suspenso? As três razões principais alegadas pela Prefeitura para essa mudança de planos - a fragilidade ambiental, a infraestrutura precária e a ameaça aos ecossistemas naturais – não parecem muito convincentes, dado o pleno conhecimento de seus competentes técnicos sobre as condições ambientais da área, anterior à Lei Complementar 104/2009.

Dentre vários motivos, levanta-se a hipótese de percepção da Prefeitura da vantajosa conversão da Outorga Onerosa do Direito de Construir, instituída pelo PEU/2009, em cobrança de CEPACs, instrumento muito mais vigoroso e flexível comparativamente à OODC. Com o Projeto Porto Maravilha, a Prefeitura havia experimentado a aplicação desse instrumento permitindo a antecipação de recursos para os investimentos em infraestrutura e equipamentos, garantida pela fundamental participação da Caixa Econômica Federal, que adquiriu a totalidade das CEPACs oferecidas no âmbito de instituição de uma Operação

Urbana Consorciada na área. É plausível admitir que a Prefeitura tenha pretendido repetir o êxito reeditando na região das Vargens a mesma fórmula, não obstante o ineditismo de aplicação do instrumento em ocupação de área de expansão .

A própria denominação de batismo da OUC como “Vargens Maravilha” depõe sobre a tentativa de reedição do “Porto Maravilha”. Talvez por isso, a seleção de empresas concernente ao “Aviso Público de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI” de “interessados para o desenvolvimento de planos, estudos, levantamentos e investigações a serem utilizados na estruturação do projeto de OUC das Vargens na Cidade do Rio de Janeiro”, publicado no Diário Oficial do Município em 10 de julho de 2015, tenha selecionado, pelo valor total de R\$ 12.000.000,00 o pool de empresas formado pela Odebrecht Engenharia, Queirós Galvão e Carioca Engenharia, as mesmas que formaram concessionária da Operação Urbana Porto Maravilha, adquirindo a concessão de gestão da área por 20 anos, depois de fazer constar no item 5 do “Aviso Público” que “a avaliação da proposta observará os seguintes critérios: (i) experiência anterior; (...)”, sabendo-se que este conglomerado de empresas seria o único no município a corresponder ao quesito.

Recorde-se a finalidade das OUCs de dividir com o setor privado os custos de ações de “transformação urbanística de áreas, melhorias sociais e valorizações ambientais”. Resultaram do questionamento das possibilidades de captura antecipada das mais valias urbanas decorrentes de melhoramentos implementados pelo poder público, incorporados como valorização dos imóveis beneficiados, por proprietários fundiários e imobiliários. Nessa formulação, seria justo que os ônus decorrentes de benefícios futuros fossem divididos com o poder público no momento da ação sobre as áreas e não posteriormente, como supunha a Contribuição de Melhoria . Para evitar maus usos do instrumento, o Estatuto da Cidade cobriu de salvaguardas, obrigando a participação dos moradores neste ‘consorciado’, que jamais foi cumprida a contento .

Os parâmetros do PEU/2009, suspensos desde então, estão em vias de nova alteração, sendo substituídos pelos propostos no Projeto de Lei 140/2015, que tramita na Câmara dos Vereadores no momento, do qual destacaremos a seguir, as alterações de maior relevância.

Ao se observar o mapa que resulta da ocupação proposta para a região pela OUC, salta aos olhos que esta, ao contrário das normativas anteriores, estabelece um claro ‘projeto de urbanização’ para a área. De fato, as OUC operam na formulação e aplicação de um ‘projeto’, isto é visam rearranjar tecidos em que a estrutura urbanística se perdeu, na tentativa de restituí-la ou instituir novo partido. No caso das Vargens, por tratar-se de área

de expansão, tal estrutura ainda não foi conformada, cabendo ao projeto de urbanização alcance regional, dada a composição diversificada da área e as dimensões gigantescas.

A configuração projetual pretendida se deixa revelar na centralidade conferida aos dois eixos viários que atravessam a área – a Avenida das Américas e a Abelardo Bueno – forçando modelos de ocupação e uso mais intensos nos Setores afetados pelas mesmas, que são os Setores A, B, F e G. Pretendendo maior diversificação de usos, o PLC 140/2015 desdobra as categorias definidas anteriormente, criando as Zonas de Conservação Ambiental 1 e 2, desdobrando a Zona Residencial Unifamiliar em 4 gradações e acrescentando a Zona de Uso Misto 4 às 3 anteriormente existentes e prevendo Zona Comercial e de Serviços, que ocupa continuamente as faixas lindeiras dos eixos viários mencionados acima. Cinco Parques urbanos interligados por vias e ciclovias estruturam a região.

A comparação entre o PEU/2009 e a proposta examinada se deixa explicitar na comparação das figuras abaixo, apresentadas pela Prefeitura em uma das Audiências Públicas havidas sobre a OUC.

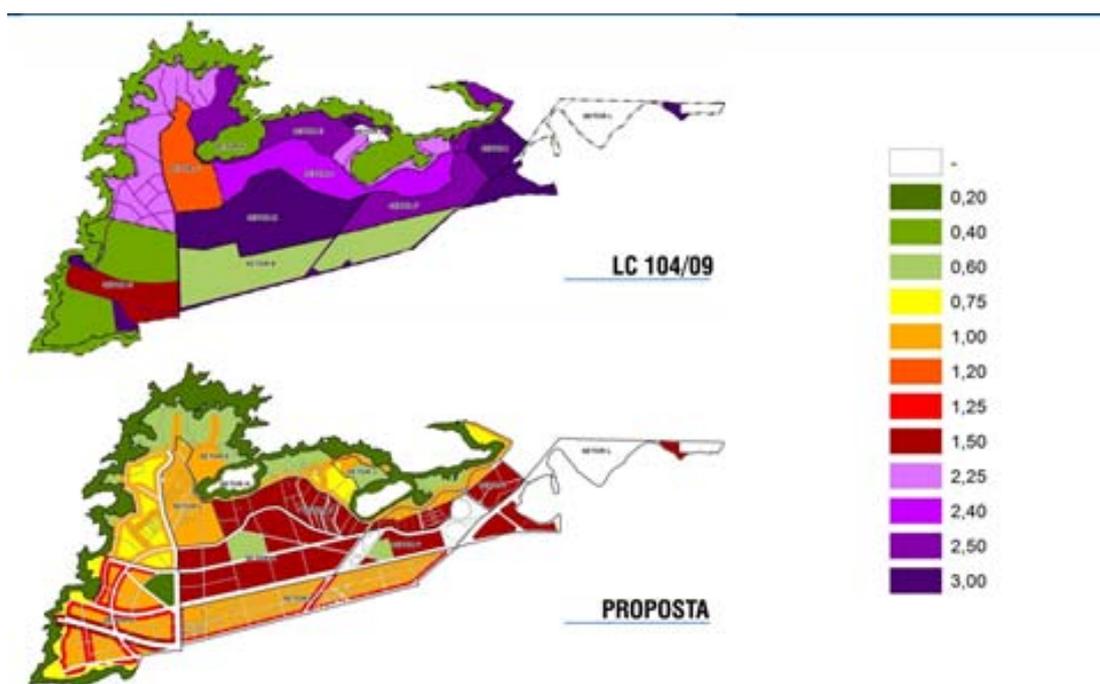


Figura 3: Comparação PEU/2009 e Lei 140/2015, segundo os parâmetros máximos em ambas (com OODC)
FONTE: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Urbanismo, 2016

As imagens deixam claro o reforço da centralidade em torno aos eixos viários, sendo visíveis os acréscimos de ocupação nos setores A, B e G que, como dito anteriormente, consistem exatamente nas áreas de interesse para o mercado imobiliário. Destaca-se o Setor G, visivelmente alterado em todos os parâmetros, área ambicionada pela singularidade, situada na encosta do Parque da Pedra Branca, em direção à costa.

Comparativamente às propostas anteriores, esta parece mais elaborada, mais estratégica, indicando ajustes mais claros entre interesses do capital imobiliário atuante na área e a Prefeitura.

A elevação dos parâmetros e a matriz de ocupação proposta pela OUC contrastam com a motivação inicial alegada para alterações na área, sua declaração como AEIA.

3 CONCLUSÕES:

As áreas de expansão urbana de reserva para a produção imobiliária voltada à população de mais alta renda tendem a ser produzidas, no momento, em operações cada vez mais ajustadas aos interesses do mercado imobiliário.

O quadro apresentado neste texto sintetiza as alterações propostas para ocupação da região das Vargens ao longo do tempo. Estas sugerem a tendência de maior fragmentação do solo, taxas superiores de ocupação e verticalização, diversificação dos usos, podendo-se prever como consequência a forte densificação da área e impactos no frágil meio ambiente.

Nas alterações de parâmetros de ocupação para a região das Vargens, que sucederam-se no tempo, assistimos a gradual aproximação aos interesses do setor imobiliário, culminando com a atual proposta de OUC, em que o interesse público torna-se praticamente indissociado do mundo privado, a ponto da própria gestão 'privatizar-se'. Nesse contexto, a ação do poder público quase desaparece e as razões sociais ou ambientais contrapostas são contornadas, manipuladas para concretizar propósitos. O próprio desenrolar do processo – marcado por sucessivas mudanças – age sobre as memórias, fazendo acreditar que desde sempre houve a intenção de ocupação da área e que a Prefeitura busca a solução menos agressiva.

Em primeiro lugar, cabe questionar as razões que amparam propostas de densificação da área. Alguns motivos arrolados a seguir, justificariam manter a área das Vargens basicamente intocada:

- (1) a fragilidade ambiental da região (vide figura 2, pág 06). A figura permite perceber que a confluência dos setores mais visados para a ocupação (A, B, G e E) forma grande área alagadiça;
- (2) o conhecimento produzido por técnicos da Prefeitura e pesquisadores, presente em vários documentos de diagnóstico da área, desaconselhando o adensamento e a necessidade de mantê-la com baixa densidade e verticalização;
- (2) as Vargens e Camorim significam as últimas áreas que contém atividades agropastoris. O afã urbanístico (leia-se imobiliário) do Rio de Janeiro destruiu as últimas reservas dessas áreas, incluindo sua população originária, levando a totalidade do território transformar-se em área urbana.
- (3) a baixa taxa de crescimento da população municipal, que, por si só, não demandaria novos imóveis ou quando muito, um número mais reduzido do que se promete ofertar.

A Constituição Federal de 1988 versou sobre a Função Social da Cidade e da propriedade urbana, noção que pressupõe um ajuste das ações do setor privado às necessidades sociais. A sociedade, no geral, não necessita novos imóveis, pois cresce a taxas muito reduzidas, como demonstram as estimativas do IBGE para 2015. A demanda por imóveis situa-se nos segmentos sociais de menor renda, que não são visados pelos imóveis produzidos pela indústria imobiliária privilegiada nos PEUS e OUC das Vargens.

Outro ponto a ser evidenciado é a ausência da participação popular nas definições sobre os destinos da área, não obstante as exigências do planejamento participativo nos PEUs, na OUC e todas as outras normativas sobre a cidade. A participação popular não é cumprida, quando muito consiste em Audiências Públicas manipuladas e orientadas para constranger a palavra daqueles que se opõem aos planos que, como visto, no mais das vezes voltam-se ao ‘desenvolvimento urbano’, quase sempre associado à ‘ampliação do lucro imobiliário’.

Um último ponto refere-se ao estabelecimento da Operação Urbana Consorciada, a qual além dos aspectos já levantados, significa a privatização da

gestão das áreas por longos anos, implicando na substituição da Prefeitura Municipal no atendimento ao cidadão, com implicações que ultrapassam as condições de ocupação, enveredando pelo caminho dos direitos sociais. Com base nas experiências atuais da deterioração do atendimento de serviços ao consumidor por agentes privados é razoável temer-se que a prestação de serviços tipicamente ‘públicos’ envolvidos na gestão privatizada de áreas da cidade desviem-se das conquistas sociais republicanas.

Como questão final cabe refletir: o que significará para a vida social, se áreas da cidade forem seguidamente segmentadas em diferentes “consórcios gestores” em substituição ao tratamento uniforme e calcado em direitos à cidadania estabelecidos nos marcos legais republicanos?

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

BRASIL. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana – Brasília: câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CARDEMAN, Rogerio Goldfeld. *A transformação da paisagem em área de expansão urbana: planejamento em Vargem Grande na cidade do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de PósGraduação em Arquitetura – PROARQ da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

FERRARI, Celson. *Curso de planejamento municipal integrado. Urbanismo*. 7ª edição. São Paulo: Pioneira, 1991 (Biblioca Pioneira de Arte, arquitetura e urbanismo).

FIX, Mariana. *A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo*. Disponível em: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf, 2004.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*. 2ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2002.

MONTEZUMA, Rita de Cássia Martins & OLIVEIRA, Rogerio. *Os ecossistemas da Baixada de Jacarepaguá e o PEU das Vargens*. Vitruvius/Arquitextos 116.03, ano 10, janeiro 2010.

NAME, Leonardo. *Análise da ocupação proposta pelo PEU das Vargens tendo como foco densidades, infraestruturas e condições ambientais*. Vitruvius/ Arquitextos 116.01, ano 10, janeiro 2010.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Urbanismo. *Dinâmica populacional e imobiliária em Vargens Grande, Vargem Pequena, Recreio dos Bandeirantes e Camorim* – Subsídios para a formulação de políticas urbanas. Documento Principal, Anexo I e Anexo II, 2001.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Urbanismo. Gerência de Planejamento local 4. *Powerpoint* apresentado em Audiência Pública realizada em 31/05/2016, nas Câmaras Municipais do Rio de Janeiro , 2016.

SANDRONI, Paulo. *O CEPAC como instrumento de captação de mais-valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos*. 2013. Disponível em:
<http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Paulo%20sandroni%20-%20Cepac08.pdf>..

SILVA, Luciana Araujo Gomes da. *Barra da Tijuca: o concebido e o realizado*. Revista geopaisagem (on line). Ano 3, nº 6, julho/dezembro de 2004.