

14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil
18, 19 e 20 de Setembro de 2014



Políticas Públicas Sustentáveis Aplicadas no Porto Maravilha

Fernando C. P. Ferrarini¹, Alex K. Abiko², Rogério Santovito³

¹ Escola Politécnica da USP, Av. Prof. Almeida Prado, travessa 2, n. 83 CEP 05508-900, São Paulo, Brasil; fernando.penteado@usp.br

² Escola Politécnica da USP; alex.abixo@poli.usp.br

³ Escola Politécnica da USP; rogerio.santovito@usp.br

RESUMO

As grandes cidades, junto com o setor da construção civil, são os maiores causadores de impactos no meio ambiente. A revitalização de áreas urbanas degradadas, segundo os princípios do urbanismo e construção sustentáveis, representa uma oportunidade de desenvolvimento sustentável e crescimento para o setor imobiliário. Na cidade do Rio de Janeiro, em virtude das Olimpíadas e dos megaeventos que possuem a cidade como palco principal, a Prefeitura aproveitou o momento oportuno para alavancar grandes projetos e instituir, por meio de leis e decretos, políticas públicas em prol da sustentabilidade. Atualmente, está em execução o Porto Maravilha, uma operação urbana consorciada de grande escala, formada por uma parceria público-privada, que visa requalificar o antigo distrito portuário como uma zona de uso misto, segundo as premissas de urbanismo sustentável, revitalizando o local em preparação para as Olimpíadas de 2016 e visando criar uma nova centralidade para a cidade. O objetivo deste artigo é analisar de forma sistêmica as políticas públicas adotadas no Porto Maravilha sob a ótica da sustentabilidade, segundo os critérios ambiental, econômico e social, focando em seus impactos e perspectivas para o mercado imobiliário. A ação regulatória do poder público é fundamental para fomentar práticas sustentáveis em projetos de revitalização urbana e estes oferecem oportunidades, assim como riscos para os empreendedores imobiliários. Os processos participativos de tomadas de decisões, a implantação de incentivos fiscais e edificações para construções sustentáveis, assim como a imposição de mecanismos de regulação e fiscalização eficazes por parte do poder público, são fundamentais para que o projeto Porto Maravilha possa atender aos seus objetivos de sustentabilidade e inclusão, de modo que não seja relegado apenas em favor de interesses especulativos e possa beneficiar diversas camadas da sociedade, criando um novo paradigma de sustentabilidade urbana no Brasil.

Palavras-chave: políticas públicas, sustentabilidade, real estate, Porto Maravilha.

14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil

18, 19 e 20 de Setembro de 2014



Sustainable Public Policies Applied in Porto Maravilha

ABSTRACT

The sprawling process of large cities, alongside the construction industry, are the major sources of impacts on the environment. The revitalization of degraded urban areas, according to the principles of sustainable urbanism and construction, represents an opportunity for sustainable development and growth for the real estate industry. The city of Rio de Janeiro, Brazil, due to the 2016 Olympics Games and the major events as the World Cup, the municipality took the opportune time to launch large projects and establish public policies for sustainability, through laws and decrees. Currently ongoing, Porto Maravilha is an urban joint operation formed by a large-scale public-private partnership that aims to rebuild the city's former harbor district into a mixed use zone, revitalizing the site in preparation for the 2016 Olympics and seeking to create a new centrality for the city. This paper has the objective to analyze, in a systematic approach, the public policies adopted in Porto Maravilha from the sustainability perspective, according to the environmental, economic and social criteria, focusing on its impacts and prospects for the real estate market. The local government regulatory action is a crucial factor to foster sustainable practices, through decision-making participatory processes, tax and construction benefits for sustainable buildings, as well as the imposition of regulatory tools and effective supervision by of public power. Those actions are fundamental for Porto Maravilha to achieve its sustainability and inclusion goals, in a way that it acts not only in favor of speculative interests, being able to benefit different society and forging a paradigm shift in urban sustainability in Brasil.

Key-words: public policies, sustainability, real estate, Porto Maravilha.

1. INTRODUÇÃO

A relação enigmática entre controlar a expansão territorial e promover a densificação urbana é crítica para a formulação de políticas públicas adequadas em busca de um ambiente urbano mais sustentável, que atenda a questões fundamentais como redução de impactos ambientais, regularização fundiária, preservação de centros históricos e competitividade das cidades. Para Lungo, (2001), de modo geral, os sistemas de planejamento urbano na América Latina não têm respondido adequadamente a estas questões. Devido ao crescimento rápido, muitas cidades latino-americanas demonstram pouca coesão entre planejamento, arquitetura, clima e hábitos culturais, afetando diretamente a qualidade ambiental urbana.

No Brasil o processo não foi diferente, a ocupação das periferias das grandes cidades ocorre de forma desordenada e sem planejamento, enquanto os centros antigos são sistematicamente abandonados pela população e poder público. A expansão urbana na maioria das regiões metropolitanas apresenta uma paisagem de pobreza, padrões informais e ilegais de uso da terra e ausência de infraestrutura. Os equipamentos públicos e serviços básicos, como abastecimento de água municipal, redes de drenagem e esgoto, transporte coletivo e vias de acesso adequadas são frequentemente, indisponíveis para assentamentos de menor renda.

Contrapondo esta situação, o Rio de Janeiro passa por um momento histórico, por conta da escolha como sede das Olimpíadas de 2016 e dos vultosos investimentos decorrentes. A Prefeitura Municipal está aproveitando este momento econômico propício para alavancar grandes projetos em preparação para o megaevento. Atualmente, está em desenvolvimento na cidade o projeto Porto Maravilha, que visa requalificar a área do antigo distrito portuário carioca, uma vasta área subutilizada, praticamente desabitada que possui grande potencial a ser explorado. Este grande projeto apresenta-se como uma alternativa de desenvolvimento urbano sustentável e oportunidade de negócios para o mercado imobiliário.

O projeto Porto Maravilha foi desenvolvido pela Prefeitura em parceria com a iniciativa privada e apresenta como uma de suas diretrizes a sustentabilidade, fomentado por uma série de decretos e políticas públicas. Em sintonia com o novo paradigma da sustentabilidade, o poder público tem investido esforços em tornar a cidade mais sustentável por meio de políticas públicas e ações em parceria com o setor privado, o que indica, pelo menos nas intenções, um novo direcionamento em relação ao desenvolvimento da cidade.

Este artigo possui como objetivo realizar uma análise sistêmica das políticas públicas adotadas no Porto Maravilha sob a ótica da sustentabilidade, de acordo com seus três pilares fundamentais, ambiental, econômico e social, evidenciando o teor das alterações provocadas pelas políticas públicas no mercado imobiliário local. As conclusões a respeito da trajetória do desenvolvimento resultante do Porto Maravilha buscam responder se as políticas públicas ditas “sustentáveis” se materializam do plano abstrato para o concreto, trazendo resultados efetivos ou seriam apenas obra de marketing político-ambiental.

O Porto Maravilha foi escolhido como objeto de estudo deste trabalho pela sua representatividade, escopo abrangente e escala urbana. Considerando o histórico de apenas 30 anos de recuperação de portos, a base referencial sobre o tema é ainda bastante recente, portanto, o estudo do Porto Maravilha é importante neste momento para fomentar a discussão quanto à sua viabilidade e sustentabilidade. Este artigo constitui parte do escopo de uma pesquisa mais abrangente e detalhada, para a formulação de uma dissertação de mestrado em curso no programa de Pós-Graduação de Engenharia Civil da Escola Politécnica da USP.

2. METODOLOGIA

Este artigo constitui uma pesquisa de caráter exploratório, cujos fundamentos teóricos foram extraídos, principalmente, a partir de trabalhos publicados em periódicos científicos e anais de eventos, relacionados a políticas públicas, sustentabilidade urbana, parcerias público-privadas e mercado imobiliário, assim como decretos e leis municipais da cidade do Rio de Janeiro. A construção de um quadro teórico da problemática urbana em qual o Porto Maravilha se situa, e a contextualização do tema diante de novos conceitos e práticas de urbanismo adotados na atualidade visam constituir um embasamento para o entendimento dos objetivos macros do projeto. Assim como, relacionar o seu processo de planejamento e execução com o contexto de transformações sócio espaciais e econômicas em que a cidade do Rio de Janeiro está inserida.

A análise sistêmica das políticas públicas adotadas no Porto Maravilha foi dividida de acordo com os três pilares da sustentabilidade, abordando-os de maneira individual e como estão inter-relacionados. O confronto dos termos e compromissos estabelecidos nas leis, decretos e políticas públicas, com o que está sendo realmente executado no projeto determinam a natureza fundamental do problema analisado. A metodologia adota uma abordagem sistêmica ao analisar como elementos individuais se inter-relacionam na construção do sistema urbano. A análise visa fornecer um embasamento real para a tomada de decisões por parte do poder público, que seja abrangente para permitir a compreensão do problema, além de dinâmica e flexível, de modo que novos desenvolvimentos na ciência de planejamento urbano possam ser incluídos na pesquisa.

A análise social, pelo seu caráter subjetivo, deve considerar os significados que a população local emprega em relação ao ambiente em que vive e as atividades que realiza, de forma que seja factível uma abordagem qualitativa. As análises dos aspectos econômico e ambiental adotam um caráter mais objetivo, na tentativa de construção de modelos conceituais dos sistemas empregados, relacionados nas definições básicas das políticas públicas, que descrevem as ações mínimas exigidas pelos envolvidos no projeto como padrão de referência para comparação das estratégias adotadas e verificação de sua efetividade.

3. REVISÃO TEÓRICA

Existe hoje muito debate sobre o que a palavra "sustentabilidade" realmente significa. A definição mais amplamente aceita é a proferida no Relatório Brundtland de 1987, que afirma:

"O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades".

De acordo com Phillips apud Warren (2009), Esta definição simples e resumida retirada de um relatório abrangente, segundo alguns autores tem sido inútil, levando à imprecisão sobre o conceito de desenvolvimento sustentável. O caráter abrangente da palavra a tornou praticamente ineficaz, com o seu significado, aparentemente expandido para incluir virtualmente quase tudo.

Para Williams (2010), no âmbito da engenharia urbana, a cidade sustentável é definida quando os recursos são utilizados de forma mais eficiente, sistemas são mapeados, perdas e incertezas identificados. Nas ciências sociais, cidades sustentáveis são frequentemente descritas em termos de "sustentabilidade social", o 'ideal' desejado é realizado somente quando uma conceptualização particular de equidade social ou justiça é evidente em um ambiente espacial. Dentro do debate

sobre a "forma urbana sustentável", a ideia de "cidade compacta" tem sido favorecida acima de outros padrões de urbanismo, como mais amigável ao meio-ambiente.

No Brasil, o padrão de crescimento imobiliário formal está concentrado no entorno das áreas centrais, enquanto o crescimento das periferias ocorre na forma de assentamentos ilegais, fora dos limites dos padrões e leis urbanísticas, em grande parte ignoradas pelo poder público e investimento privado. Entretanto, as mudanças demográficas e econômicas nas últimas décadas estão influenciando a expansão de diversos novos tipos de empreendimentos residenciais nas regiões metropolitanas. De grandes conjuntos habitacionais para população de renda média e baixa, à proliferação de condomínios fechados, exclusivos para grupos de alta renda em busca de segurança e qualidade de vida, que coexistem com grandes *shopping-centers* situados ao lado de rodovias, replicando o modelo de "espalhamento urbano" norte-americano ou "*urban sprawl*"¹.

De acordo com Silva e Romero (2011), o "espalhamento urbano" em áreas não urbanizadas ou *greenfields*², consome grandes quantidades de terras agriculturáveis, elimina florestas, se apropria de habitats e recursos naturais, exige vultosos investimentos públicos em infraestrutura, aumenta a demanda por consumo e energia, promove o uso intensivo de veículos para transporte de mercadorias e pessoas, o que acarreta contaminação do ar e congestionamentos, além da pavimentação excessiva que impermeabiliza o solo, gerando danos ao ciclo hidrológico como fator causador de enchentes e alteração do microclima local pelo efeito ilha de calor, deste modo, este padrão de expansão urbana ilimitada é constitui um modelo altamente insustentável.

A busca por soluções para o crescimento dentro do perímetro urbano, invertendo a lógica da expansão horizontal indefinida, encontra correntes como o "urbanismo sustentável", que busca reestabelecer a qualidade ambiental urbana sob a ótica da compacidade e diversidade, ao promover diversos usos sobrepostos em um tecido urbano denso e compacto. Esta morfologia otimiza a infraestrutura urbana e facilita a ordenação da cidade pela maior regularidade formal, respeitando as condicionantes geográficas e ambientais, locais e regionais, bem como as escalas de apropriação do espaço.

A compacidade e diversidade de usos reduzem as distâncias de deslocamentos entre moradia, trabalho e serviços, incentivando a caminhada e o ciclismo como meios de deslocamento diário. A prioridade ao transporte público diminui a demanda por veículos, reduz o tráfego nas vias e a consequente poluição do ar e sonora. A otimização do uso e ocupação do espaço urbano pela densificação construtiva promovem a eficiência no consumo de materiais, energia e água, assim como o aumento da complexidade dos sistemas e coesão social (SILVA;ROMERO, 2011).

A ocupação de vazios urbanos e recuperação de áreas degradadas, utilizando estas premissas, constitui uma oportunidade de desenvolvimento urbano sustentável, trazendo novos usos a áreas urbanizadas subutilizadas com potencial de revitalização. Como exemplo desta prática, o *retrofit* urbano busca a recuperação de áreas urbanas providas de infraestrutura, porém degradadas e que poderiam possuir novos usos, como centros antigos e zonas industriais e portuárias, chamados *brownfields*³, ao invés de buscar novas áreas naturais afastadas para o desenvolvimento imobiliário, ou *greenfields*².

¹ *Urban sprawl*: difusão de uma cidade e seus subúrbios com ocupação do solo de baixa densidade, que demandam expansão dos sistemas urbanos. Caracterizado por rígida segregação entre usos e dependência de automóveis como único meio de transporte.

² *Greenfields*: terras pouco desenvolvidas em uma cidade ou área rural, usadas para a agricultura ou áreas verdes intocadas. Estas áreas são geralmente propriedades agrícolas consideradas para o desenvolvimento urbano.

³ *Brownfield*: terreno previamente utilizado para fins industriais, cujo solo pode estar contaminado por baixas concentrações de poluentes e que possui potencial para ser reutilizado, desde que seja realizada sua descontaminação.

No caso específico de zonas portuárias e *waterfronts*⁴, sua revitalização têm se tornado uma alternativa viável para o desenvolvimento imobiliário e uma realidade concreta no mundo, constituindo uma das últimas fronteiras urbanas a serem exploradas. Alguns dos exemplos paradigmáticos de revitalização de *waterfronts* no mundo incluem o Inner Harbor de Baltimore, Port Vell de Barcelona e Puerto Madero de Buenos Aires. Segundo Amsler (2011), a experiência destas cidades demonstra que a requalificação de *waterfronts*, quando bem planejada e executada, é uma intervenção urbana capaz de produzir impactos positivos na vida econômica, sociocultural e ambiental de toda a cidade.

De acordo com Sánchez e Broudehoux (2013), megaeventos como Olimpíadas, Exposições Internacionais e Copas do Mundo, constituem uma das políticas públicas dominantes utilizadas para reestruturar e reconstruir áreas urbanas ao redor do mundo, ao permitirem a coligação de diferentes agentes políticos e econômicos para galvanizar grandes projetos e facilitar a adoção de políticas públicas. Recentemente, tais eventos foram caracterizados como mais do que catalisadores para o desenvolvimento imobiliário, mas sim como poderosos agentes indutores no processo de reconfiguração da cidade, promovendo a implementação de políticas públicas orientadas para atender a interesses econômicos específicos.

Por meio de sua capacidade de gerar uma sensação de urgência, os megaeventos criam condições únicas e excepcionais que facilitam e aceleram a realização de projetos urbanos de larga escala. Um projeto olímpico em especial encarna as complexas dinâmicas de reconfiguração urbana impulsionadas por tais eventos, trata-se do projeto de revitalização do distrito portuário do Rio de Janeiro, chamado Porto Maravilha. O processo de revitalização foi facilitado por intervenções políticas extraordinárias, inovações financeiras e decretos legais que passaram em circunstâncias excepcionais, justificadas pela necessidade de cumprir com as promessas feitas ao COI⁵ na proposta original apresentada de cidade candidata, que tornou-se obrigatório após a escolha da cidade como sede das Olimpíadas de 2016 (SÁNCHEZ; BROUDEHOX, 2013).

3.1. Contextualização

Estabelecido em um grande aterro formado em uma enseada na costa ocidental da Baía da Guanabara pelo prefeito Pereira Passos em 1906, o porto do Rio de Janeiro se desenvolveu como um porto de mercadorias e cargas. Caracterizado pela presença de muitos armazéns, galpões e silos para estocagem de produtos agrícolas, ao início do século XX era o principal entreposto comercial do país (CRUZ, 1999).

Situado no coração da região metropolitana e ao norte do centro, este vasto distrito foi de grande importância econômica, cultural e política na história carioca. O porto foi o local de início da colonização da cidade e a partir de onde ela se expandiu e se desenvolveu, sendo particularmente relevante historicamente, possuindo grande simbolismo social e cultural. Sua origem está intrinsecamente relacionada à história do Rio de Janeiro e guarda exemplos marcantes da evolução econômica da cidade e do país. A região do entorno é bastante diversa, com bairros que possuem vida própria, marcados pela dinâmica social, econômica e política, berço de elementos símbolos de nossa cultura e palco de importantes lutas por direitos sociais e liberdade (GOULART, 2011).

A história do porto do Rio se confunde com a da cidade e a importância e significado de sua revitalização são melhores compreendidos quando situados dentro do contexto de

⁴ *Waterfront*: optou-se por adotar no texto esta denominação no idioma original em inglês, por ser um termo genérico que abrange terras urbanizadas limítrofes a um corpo d'água e que não encontra correspondente em português.

⁵ Comitê Olímpico Internacional.

desenvolvimento do Rio de Janeiro. Os períodos de crescimento, auge e decadência, assim como o atual momento de redescoberta e renascimento estão intrinsicamente relacionados. As dinâmicas urbanas, econômicas e políticas que ocorreram na segunda metade do século XX nos cenários local, nacional e mundial, refletiram na ocupação e composição urbanística da cidade.

A busca pela vida frente ao mar impulsionou o fluxo das classes superiores do centro em direção às praias da Zona Sul, deixando-o carente de residentes abastados, o que impactou profundamente o comércio local. Em 1960, o Rio de Janeiro perdeu seu status como capital do país e a transferência de funções do governo para Brasília afetou profundamente a atividade econômica da cidade, deixando para trás um grande número de edifícios federais vagos.

A partir da década de 1970, a modernização na indústria naval e o advento dos containers tornaram as antigas instalações do porto de mercadorias obsoletas. A containerização transferiu o restante das atividades industriais e portuárias para instalações mais modernas situadas mais adentro da Baía e para o porto de Sepetiba. O distrito portuário, antes próspero e movimentado, passou por um acelerado processo de deterioração e sofreu grave declínio econômico e despovoamento. Com algumas exceções, os antigos armazéns e edifícios ao longo do porto foram abandonados e encontram-se hoje ociosos, desocupados e em vários estágios de deterioração e ruína. As ruas e construções deterioradas apresentam um ar característico de abandono e decadência, cenário propício para a ocorrência de diversas mazelas sociais.

Ao longo das décadas seguintes, a falta de investimento público e uma atitude de tolerância ou descaso, exacerbaram a degradação urbana e o aumento da marginalidade e violência, e o despovoamento da área abriu espaço para invasões (ACIOLY, 2001). Ao longo de sua história, os níveis de renda média da zona portuária, educação e emprego eram substancialmente mais baixos do que no restante da cidade. Ainda hoje, ele possui uma das mais altas concentrações de invasões e moradores sem-teto do Rio de Janeiro (SÁNCHEZ; BROUDEHOUX, 2014).

De acordo com Amsler (2011), ao identificar o potencial de desenvolvimento da área, diversas gestões municipais buscaram revitalizar o porto, sem sucesso. Porém, a escolha da cidade como sede das Olimpíadas de 2016, criou uma situação de excepcionalidade e urgência, com um alinhamento das três esferas de poder, gerando uma oportunidade única para um projeto de revitalização finalmente ser lançado no local.

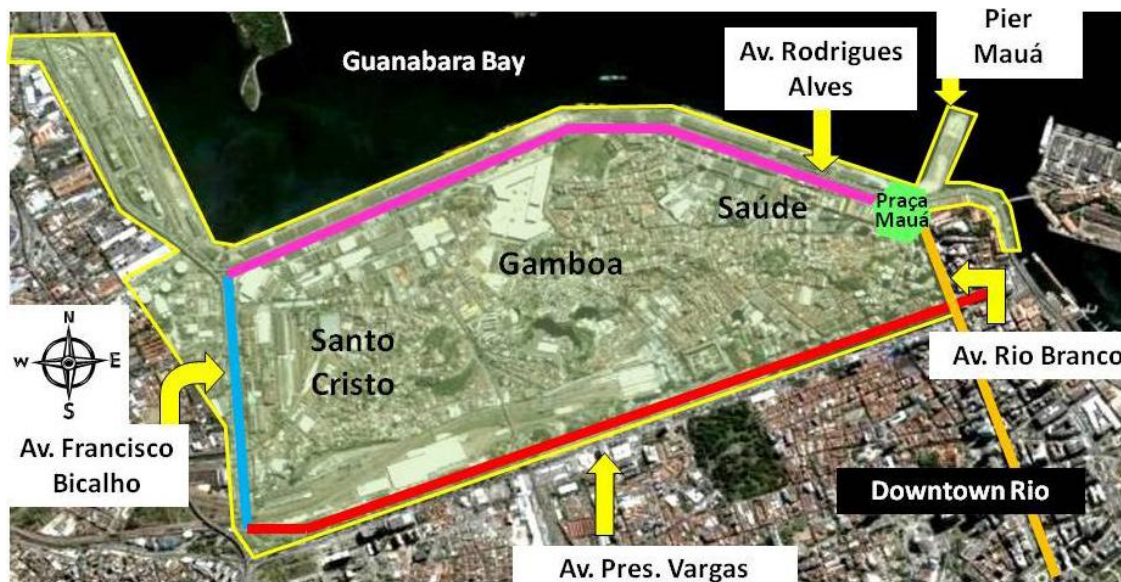
3.2. Porto Maravilha

O Porto Maravilha é um projeto sem precedentes na história da cidade do Rio de Janeiro, tanto pelo seu escopo e escala, afetando cinco bairros do centro da cidade, quanto pelo seu custo, estimado em cerca de R\$ 8 bilhões em obras de infraestrutura e reurbanização. Pretende-se transformar 5 milhões de metros quadrados de habitações desvalorizadas e edifícios industriais abandonados em torres residenciais e de escritórios de alto-padrão. A zona portuária seria um distrito de classe mundial, com uso misto de moradia, trabalho e entretenimento, configurando o maior projeto de revitalização urbana já realizado na América Latina (AMSLER, 2011).

O projeto de revitalização incorpora características comumente vistas nos paradigmas de revitalização de *waterfronts* no mundo. Museus de arte e ciências e um novo terminal de navios de cruzeiro irão ancorar o projeto, enquanto docas e armazéns serão convertidos para fins de entretenimento e consumo. O projeto pretende quadruplicar população atual da região de 25.000 habitantes e aumentar a capacidade do porto de 50.000 para 2 milhões de passageiros anuais. A criação de um novo centro de entretenimento com instalações turísticas modernas e serviços culturais visa formar a nova face internacional do Rio de Janeiro (CDURP, 2014).

A área está situada junto à baía de Guanabara e delimitada pelas Avenidas Presidente Vargas, Rodrigues Alves, Rio Branco e Francisco Bicalho, cujo perímetro compreende quatro bairros: Caju, Gamboa, Saúde e Santo Cristo e setores de outros bairros do entorno. A região foi dividida internamente em 14 setores e 30 subsetores com regulações urbanísticas específicas, como densidade, padrões de ocupação, gabarito e coeficiente de aproveitamento do terreno. No total, a operação urbana abrange uma área superior a 500 hectares.

Figura 1 – Mapa de localização dos bairros e limites da área de intervenção urbana. Fonte: CDURP, 2014.



O plano diretor do Porto Maravilha trata-se uma legislação prescritiva, que define os parâmetros urbanísticos, construtivos, técnicos, premissas de utilização do solo e outros para a área da OUC e inclui algumas inovações do ponto de vista do planejamento urbano e construções sustentáveis. O programa básico de ocupação da área, também chamado de “projeto estrutural”, compreende grandes obras de infraestrutura viária, mobilidade, reconstrução de redes de saneamento e enterramento da fiação elétrica. O programa prevê alterações expressivas no tecido urbano, com a alteração do uso do solo para zonas de uso misto, normas construtivas específicas, reconstrução da infraestrutura urbana, novos equipamentos públicos, recomposição e aumento de áreas verdes.

As obras viárias representam a maior parte dos investimentos em infraestrutura, destacando-se a demolição do viaduto da Perimetral e sua substituição por um túnel e pela nova via Binário do Porto, a transformação da atual Avenida Rodrigues Alves em via expressa e construção de mais 4 km de túneis. Entre demais obras de mobilidade urbana, estão previstas a construção de 30 km de vias para Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e novos corredores de ônibus (BRT). Estas alternativas aos automóveis são fundamentais para suprir a demanda por transporte público e reconectar a região aos demais bairros do entorno, criando uma nova centralidade para a cidade.

3.3. Políticas Públicas

O Estatuto da Cidade, criado pela Lei Federal nº 10.257/2001, institucionalizou diversas políticas públicas e instrumentos voltados ao desenvolvimento urbano, como Operações Urbanas Consorciadas (OUC), Parcerias Público-Privadas (PPP) e Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), entre outros. O desenvolvimento de uma operação urbana, comparado com as condições básicas de zoneamento, apresenta a premissa de permitir a utilização do potencial adicional de construção e proporcionar benefícios indiretos aos empreendedores e à

população em geral, pela infraestrutura executada com recursos provenientes de outorga onerosa. Em seu Artigo 32, o Estatuto das Cidades define Operação Urbana Consorciada como:

“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.”

O marco inicial do projeto Porto Maravilha foi a aprovação em novembro de 2009, pela Câmara do Vereadores, da Lei Municipal Complementar nº 101, que instituiu a Operação Urbana Consorciada – OUC⁶, e delimita a Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro – AEIU. A Lei que criou o Porto Maravilha, sucintamente, altera drasticamente as disposições do Plano Diretor Municipal e suas diretrizes urbanísticas e construtivas dentro da zona da OUC. Segundo o Art. 2º da referida Lei, seu escopo compreende um conjunto de intervenções urbanísticas estruturais com o objetivo de:

“[...] promover a reestruturação urbana da AEIU, 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.”

Em complemento à legislação que criou o Porto Maravilha, a Lei Complementar nº 102/2009, instituiu a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP. Empresa de sociedade mista, controlada pelo Município e responsável pela gestão do projeto. Entre outras disposições, seus objetivos específicos são “coordenar, colaborar, viabilizar ou executar, a implantação de concessões ou outras formas de associação, parcerias, ações e regimes legais que promovam o desenvolvimento da AEIU”.

De acordo com Carvalho apud Czimmermann (2013), a OUC do Porto Maravilha é estruturada como uma parceria público-privada (PPP) entre o poder público (Município) e a iniciativa privada, os quais “aliam condutas e esforços em busca de um objetivo comum, de acordo às diretrizes previstas pela Lei Federal e em prol do interesse da coletividade”. Esta constitui a maior parceria público-privada na história brasileira (MARCHESIN; MONETTI, 2013).

A CDURP (2014) é encarregada da gestão do projeto e grande parte da execução das obras foi contratada à Concessionária Porto Novo, empresa de sociedade mista formada pelas empreiteiras OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia, que venceu a licitação do projeto no valor de 7,6 bilhões de Reais por 15 anos de concessão. O escopo de responsabilidades do consórcio inclui a engenharia e construção da infraestrutura, melhoria da paisagem urbana e execução de serviços como limpeza e iluminação. A OUC será considerada finalizada quando forem concluídas todas as intervenções previstas no programa básico de intervenções, no prazo máximo de trinta anos a partir da publicação da Lei 101/2009.

A legislação municipal que criou o Plano Diretor do Porto Maravilha⁷, entre outras disposições, autorizou o aumento do potencial construtivo, mediante pagamento de contrapartida por meio da

⁶ Art. 233-A. 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 alcançarem transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

⁷ Artigos 233-B, 233-C e 233-D da Lei Complementar 101/2009.

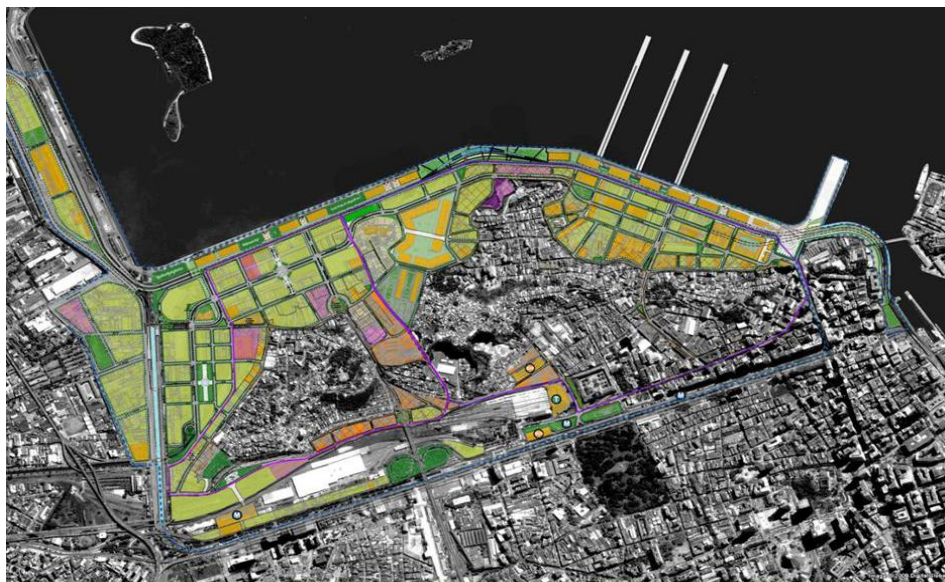
Outorga Onerosa do Direito de Construir, assim como, admissão de usos não permitidos para o local, pela Outorga Onerosa de Alteração de Uso. A contrapartida em ambos os casos, será a compra de CEPACs, ou Certificados de Potencial Adicional de Construção.

Os CEPACs surgiram como parte do Estatuto da Cidade e têm sido usados em várias operações urbanas, especialmente na cidade de São Paulo. CEPACs são títulos públicos que outorgam direitos de construção acima dos limites estabelecidos por legislação dentro do distrito de intervenção designado. Estes títulos públicos são emitidos pelo município, negociados livremente no mercado de ações e submetido à especulação. A valorização e comercialização destes títulos constitui a principal fonte de recursos para as obras de infraestrutura. Incorporadores privados deverão comprar os títulos para obterem direitos de construção dentro do distrito de intervenção urbana designado. Cada CEPAC equivale a uma quantidade definida de área construída, que varia de acordo com o tipo de uso e local da edificação.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão discutidas e analisadas as políticas públicas adotadas na AEIU, sob a ótica da sustentabilidade que envolve os aspectos social, econômico e ambiental, com o objetivo de dimensionar os impactos gerados pela OUC na área de intervenção com foco no mercado imobiliário local. Para efeito de delimitação do tema, o estudo irá se concentrar principalmente nas áreas de intervenção direta da OUC, que possuem comercialização de CEPACs e onde haverá significativas modificações da configuração urbana. Estas áreas serão as primeiras do Porto Maravilha a serem desenvolvidas e estão destacadas na Figura 2, conforme abaixo:

Figura 2 – Áreas de comercialização de CEPAC e nova configuração urbanística. Fonte: CDURP, 2014.



4.1. Ambiental

Após a escolha do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016 em 2009, uma série de políticas públicas e leis municipais começaram a tomar forma na cidade, no sentido de incentivar a sustentabilidade. Foi criada a Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável, que busca atender aos Princípios de Desenvolvimento Sustentável, baseado nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, na legislação estadual sobre o tema e na Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei Federal nº 12.187/ 2009).

Prevendo o grande número de novas construções no local, o Plano Diretor do Porto Maravilha (Lei 101/2009), adotou uma série de premissas de sustentabilidade. O Programa Básico de Ocupação, em sua Seção III do Capítulo III da Lei 101/2009, aborda o tema da “Sustentabilidade Ambiental e Energética” e estabelece exigências e padrões construtivos específicos, uso e ocupação do solo e tipologias de acordo com os subsetores dentro do perímetro da OUC, com exigências distintas do restante da cidade. Este item da Lei, na busca de redução de e/ou neutralização da emissão de Gases de Efeito Estufa e sustentabilidade, determina algumas estratégias macro que deverão ser adotadas nas novas construções, tais como:

- Redução no consumo de água potável e reaproveitamento de águas pluviais e servidas;
- Eficiência energética e/ou geração local de energias renováveis;
- Aquecimento solar de água;
- Uso de telhados verdes e/ou reflexivos;
- Maximização da ventilação e iluminação natural;
- Uso de materiais com certificação ambiental;
- Facilidade de acesso e incentivo ao uso de bicicletas.

Segundo o § 1.º, o primeiro princípio a nortear o planejamento da OUC seria a priorização do transporte coletivo sobre o individual. A reestruturação da rede viária e a reconfiguração do tecido urbano deverão permitir melhor e mais intensa mobilidade, por meio de sistemas de transporte público e “alternativos” como bicicletas. Em relação ao urbanismo, a referida Lei aborda algumas premissas em prol da qualidade e sustentabilidade urbana, em consonância com o modelo de “cidade compacta”. As diretrizes preveem o aumento da densidade de ocupação, verticalização de áreas específicas, prioridade ao uso residencial, uso misto de atividades, criação de vias exclusivas para pedestres e ciclovias, instalação de bicicletários, valorização de espaços públicos e aumento de áreas verdes, entre outros.

A relação das edificações com o entorno é contemplada pela presença de comércio e serviços no térreo, que visam criar “fachadas ativas”, proporcionando diferentes usos no mesmo edifício. A redução de vagas de estacionamento por área construída, limitação da área útil por unidade de apartamento a 80 m² e restauração e reconversão de imóveis de valor histórico, criam padrões e exigências de modo a dinamizar a diversidade social, desestimular o uso de automóveis e promover a reconversão do patrimônio histórico.

A exigência de recuos frontais e laterais mínimos, de modo a propiciar ventilação e iluminação naturais, e distribuição gradativa de gabaritos máximos para preservar as vistas aos morros do entorno estabelecem uma relação mais amigável com o entorno e menos impacto na paisagem. Destaca-se a ausência de referências quanto ao percentual mínimo exigido de áreas permeáveis no terreno, índice que fica a cargo do órgão municipal de drenagem de águas pluviais.

Segundo o Art. 17 da Lei 101/2009, buscando a promover a diversidade de tipologias, o uso misto de atividades, comercial/residencial, é permitido em uma mesma edificação ou lote, desde que possuam acessos independentes. Não há limitação para transformação de usos e atividades, podendo ser alterada a destinação de qualquer tipo de edificação, desde que atendidas as condições estabelecidas em legislação, prevê inclusive, a modificação irrestrita de uso das edificações existentes. Esta flexibilidade poderia propiciar a renovação de imóveis antigos que já não teriam o mesmo uso. Caberá ao Poder Executivo regulamentar as atividades permitidas, bem como as restrições específicas para cada tipo de atividade.

4.1.1. Qualiverde

Em outra Política Pública em prol da sustentabilidade do ambiente construído, a Prefeitura do Rio, por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), instituiu uma certificação própria para construções sustentáveis, denominada “Qualiverde”. Formulada com o objetivo de “incentivar empreendimentos que contemplem ações e práticas sustentáveis destinadas à redução dos impactos ambientais”. As ações visam principalmente a redução das emissões de GEE, ao otimizar a eficiência energética das construções por meio de soluções passivas.

Instituído pelo Decreto nº 35.745/2012⁸ e tendo como principal fundamento a Lei da Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável⁹, é a primeira certificação ambiental criada e concedida pela Prefeitura do Rio de Janeiro. O decreto determina os critérios ou práticas para a obtenção do selo, cujas exigências possuem escopo abrangente e contemplam desde a etapa de planejamento, execução da obra até a operação do edifício. O programa é complementado por um conjunto de leis que incluem benefícios fiscais e edificações para os empreendimentos qualificados. A prefeitura foi pioneira no país ao criar uma certificação própria para construções sustentáveis e estabelecer critérios de qualificação, indo além da prática de isenção de impostos para ações específicas.

Cabe ressaltar que o selo Qualiverde não é obrigatório no distrito do Porto Maravilha e abrange toda a área do município. A qualificação é opcional e aplica-se a projetos de edificações novas e existentes, de uso residencial, comercial, misto ou institucional. Trata-se de uma forma simplificada de certificação ambiental para edificações, com a metodologia baseada no selo norte-americano LEED – *Leadership in Energy and Environmental Design*. Cada ação específica equivale a uma pontuação pré-estabelecida, cuja soma classifica o edifício na categoria Qualiverde (70 pontos) ou Qualiverde Total (100 pontos).

Como incentivo, a Prefeitura oferece benefícios fiscais, como descontos em tributos como o Imposto Sobre Serviços (ISS) para a construtora durante a obra, desconto do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) para o proprietário final. A Prefeitura determina também a tramitação prioritária no licenciamento de projetos que obtiverem a qualificação.

A avaliação dos projetos e obras, vistoria e emissão do certificado ficarão a cargo de um Grupo de Trabalho previsto no Art. 6º, do referido Decreto, formado por representantes das Secretarias de Urbanismo e Meio Ambiente. Se aprovado, o projeto recebe o licenciamento para execução junto com as exigências do selo a serem cumpridas, e após finalizada a obra, as ações de sustentabilidade seriam verificadas e a certificação concedida. O proprietário teria que renovar o selo a cada três anos, comprovando que as características originais permanecem (ROLIM, 2012).

No caso de edifícios existentes, as estratégias devem incorporar toda a edificação e o lote em que está inserido. Muitos autores consideram que o projeto mais sustentável é a renovação de um edifício existente, ainda mais se este estiver bem conectado aos transportes e serviços públicos existentes, trazendo novos usos à uma construção que poderia ter chegado ao fim de sua vida útil. Os projetos que optarem pelo *retrofit* receberão uma bonificação de 15 Pontos, no entanto, dadas as condições particulares do Porto Maravilha como patrimônio histórico e solos instáveis, nem todos os projetos seriam adequados para reutilização em tal contexto.

⁸ Decreto nº 35.745, de 06 de junho de 2012, cria a qualificação QUALIVERDE e estabelece critérios para sua obtenção.

⁹ Lei nº 5.248 de 27 de janeiro de 2011, institui a Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável.

Em alguns critérios, a adoção de práticas obrigatórias presentes no Código de Obras Municipal, representam bonificação para o empreendimento. Como exemplo, o uso de medidores individuais de consumo de água, previsto na Lei Complementar nº 112/2011 e Decreto nº 34.771/2011; sistema de reuso de águas servidas, segundo a Lei nº 5.279/2011 e aproveitamento de águas pluviais, em cumprimento da Lei nº 5.279/2011. Nos casos em que a legislação já é atuante, trata-se apenas do cumprimento da legislação, sem apresentar qualquer inovação em relação à outra edificação aprovada pela Prefeitura. A certificação deveria determinar como mandatória a observação destas, ao invés de pontuar ações que são obrigações do construtor.

Por outro lado, alguns critérios sobrepõem-se à legislação municipal, reconhecendo a necessidade de complementá-la, adotando requisitos mais rígidos em relação às demais edificações. Dentre estes itens, pode-se ressaltar a ampliação de áreas permeáveis além do exigido por lei; estudos de orientação solar prevendo sombreamento e ventilação natural e afastamento das divisas e embasamento, mesmo que a legislação vigente permita o não afastamento. A adoção dessas estratégias de projeto e soluções passivas poderia provocar impacto significativo na morfologia do ambiente construído e qualidade urbana.

A intenção do Poder Público ao criar um selo de sustentabilidade é obter um embasamento técnico e jurídico que justifique a concessão de incentivos e benefícios que possam, de fato, promover uma política ambiental e alcançar seus objetivos. Porém, seu principal atrativo perante os empreendedores privados, os benefícios fiscais e edilícios por possuir a certificação, ainda não estão atuantes. Dois anos após sua instituição em junho de 2012, o selo Qualiverde ainda espera por medidas que lhe deem efetividade. Enquanto o Decreto que criou a certificação está valendo plenamente desde sua instituição, o pacote de incentivos composto por um Projeto de Lei (PL n. 1.415/2012) que trata dos benefícios fiscais e um Projeto de Lei Complementar (PLC n. 88/2012) que cuida dos benefícios edilícios estão em tramitação há dois anos na Câmara dos Vereadores, impossibilitando aos interessados obterem os benefícios fiscais decorrentes do selo.

De acordo com Guimarães (2013), outra questão em relação à efetividade do selo é o controle efetivo sobre a real aplicabilidade das técnicas previstas no projeto e a execução da obra. As propostas legislativas referidas acima abordam de maneira superficial e tecnicamente inadequada a previsão de auditorias de concessão e renovação periódica do selo, tratando-se de uma falha em termos de controle de qualidade e de processos, o que poderia comprometer seriamente a credibilidade da certificação. A observação do cumprimento destas medidas tem se tornado objeto de estudos e até o momento não se tem notícia ou não é divulgado, sobre os resultados efetivamente comprovados da aplicação dos itens determinados na legislação. O que leva à criação de mais leis e decretos que não possuem aplicação prática, por falta de corpo administrativo do poder público para exigir e fiscalizar a aplicação dos critérios mandatórios.

O devido suporte técnico-jurídico oferecido ao Poder Público revelou-se ausente ou insuficiente para a elaboração do Decreto. Portanto, torna-se premente a necessidade de recorrer a profissionais devidamente qualificados, de modo que a criação de um selo de sustentabilidade não ocorra sem o devido suporte e embasamento técnico e jurídico, em relação ao quesito de controle de sua validade, tornando-a inócua (GUIMARÃES, 2013). Embora esta qualificação seja um passo do governo na direção correta em alinhamento com as novas necessidades da sociedade e do mercado, a adoção de mais um sistema de certificação poderá criar novas demandas e custos que a prefeitura poderá não ter condições de arcar devidamente. A validade e credibilidade do selo terá que ser comprovada com o tempo, ou poderá tornar-se apenas mais um instrumento burocrático sem grande resultado prático e efetivo na obtenção de seus objetivos.

4.2. Econômico

A sustentabilidade econômica do projeto Porto Maravilha é um fator fundamental para a viabilidade e a própria existência do projeto, cujo financiamento depende diretamente dos recursos obtidos pela venda de CEPACs emitidos pela prefeitura. Um dos principais objetivos do CEPAC é capturar antecipadamente a valorização imobiliária criada pela revitalização e com estes recursos, financiar grande parte das obras de infraestrutura e serviços, estimados em 8 bilhões de Reais. Os objetivos do projeto deverão ser atendidos em toda a AEIS, independentes se são áreas de comercialização de CEPACs ou não, estes serão negociados livremente até que seus direitos sejam vinculados a um projeto de edificação para um lote específico.

O conceito financeiro do projeto Porto Maravilha foi estruturado com a venda de 100% dos CEPACs em um único lote, ao custo de 3,5 bilhões de Reais para o FGTS, fundo administrado pela Caixa Econômica Federal, que serão posteriormente revendidos em uma série de leilões na BOVESPA durante os próximos anos. Os recursos obtidos, após a esperada valorização, serão empregados no pagamento dos custos da OUC, como intervenções previstas no programa básico de ocupação, aquisição de terrenos, atendimento socioeconômico da população afetada, pagamento de empréstimos ou valores garantidos, custódia e administração (CDURP, 2014).

Segundo Smolka (2001), este método de “Captura de Valor” refere-se ao processo pelo qual a totalidade ou parte da valorização dos terrenos atribuída às melhorias, são recuperadas pelo poder público. A valorização pode ser capturada indiretamente por meio da conversão em receitas públicas como impostos, taxas ou outros meios fiscais, ou diretamente por meio de investimentos no local. Este instrumento de captura de valor não é recente e possui diversos exemplos no Brasil e no mundo, porém é inédito no Rio de Janeiro e destaca-se pela sua escala, abrangência e prováveis impactos, assim como pelos riscos envolvidos.

Os CEPACs também podem ajudar a aumentar a confiança e o interesse de potenciais investidores ao reduzir os riscos financeiros. De posse destes títulos, empreendedores privados poderão construir além dos limites estabelecidos e maximizar o uso da terra para aumentar sua margem de lucro. O aproveitamento do potencial construtivo adicional pelo projeto arquitetônico é fundamental para a realização de um imóvel com valor final compatível, compensando o empreendedor pelo custo da outorga onerosa.

A conversão dos CEPAC em direito de construir será diferenciada segundo faixas de equivalência, delimitadas previamente no projeto de acordo com subsetores da AEIU. O total do estoque de potencial construtivo adicional está limitado a 4.089.500 m² (§6.º, Art. 36, Lei 101/2009). No Porto Maravilha, os CEPACs representam o direito de construir acima de seis pavimentos (18 m ou limite legal de altura) e poderão ser construídas edificações até o Coeficiente de Aproveitamento Máximo do terreno, que chega a até 12. Os setores de maior densidade construtiva e gabarito serão ao longo da Avenida Francisco Bicalho e no entorno da Praça Mauá, chegando a 50 pavimentos ou 150 metros.

De acordo com Magalhães (2011), os direitos de construção são considerados excessivos, ampliando as receitas municipais ao custo de intensa verticalização e transformação radical da fisionomia local. Os recursos da comercialização dos CEPACs são advindos da concessão de um bem público, ou seja, o direito de construir. Segundo esta interpretação, os recursos na verdade são públicos e como tal devem ser rigorosamente aplicados, evitando-se o desperdício e visando atender aos interesses da população e não somente a um setor específico, no caso o imobiliário.

Entretanto, para Smolka (2013), ferramentas de captura de valor como os CEPACs constituem um instrumento legal para a obtenção de recursos para grandes intervenções urbanas e permitem a obtenção de financiamento imediato, antes da implantação das referidas melhorias. Representam também uma oportunidade para os governos municipais captarem uma fatia maior de retorno, capitalizado em valorização da propriedade privada como resultado das melhorias adjacentes, do que com os impostos de propriedade ou taxas convencionais.

No processo de captação de recursos, os beneficiários diretos (proprietários e investidores) seriam também os financiadores do projeto, cabendo à sociedade como um todo usufruir dos espaços públicos resultantes da revitalização. Segundo Amsler (2011), esta estratégia constitui uma alternativa viável, pois a base de receitas do governo municipal é insuficiente para cobrir os altos custos da intervenção, e os valores imobiliários são altamente sensíveis a investimentos em infraestrutura e crescimento econômico. Projetos de obras públicas, como construção de ruas ou linhas de transporte de massa, produzem benefícios que são imediatamente capitalizados na valorização de terrenos e imóveis próximos.

Toda a estruturação e planejamento financeiro do projeto residem no otimismo acerca da valorização e comercialização dos CEPACs, decorrentes do interesse do mercado imobiliário em investir na região. Entretanto, externalidades muito mais complexas e de difícil previsão também devem ser consideradas. A expectativa dominante à época do lançamento do projeto em 2009 era que o crescimento da economia e a chegada de novas empresas multiplicariam a demanda por edifícios corporativos no local, porém, a dinâmica econômica nacional tomou rumos distintos.

O mercado imobiliário é um reflexo direto da situação econômica do país e altamente volátil a condições adversas e pressões externas. O segmento de imóveis comerciais, em particular, depende de grandes empresas realizando investimentos e confiança no futuro da economia, e neste caso, correspondem à maior fatia de compra de CEPACs. A desaceleração da economia e a piora das perspectivas futuras tiveram reflexo direto no setor imobiliário comercial, o maior financiador do projeto (EXAME, 2014). A situação atual pode ter reflexos imediatos na captação de recursos que afetem a execução das obras de infraestrutura, entretanto, por este ser um projeto de longo prazo (30 anos), as circunstâncias econômicas atuais não podem ser consideradas como fatores determinantes para o fracasso do projeto, pois podem ser alteradas num futuro próximo.

4.3. Social

No Brasil, após a criação do Ministério das Cidades em 2003, as políticas urbanas e habitacionais passam a ser planejadas de forma descentralizada. A prática do urbanismo é dever legal e responsabilidade do poder municipal, ao qual cabe o papel de detentor das decisões de planejamento, estratégias e do projeto de cidade. Com o objetivo de combater as desigualdades sociais e melhorar a qualidade de vida, o Ministério das Cidades foca suas políticas em promover o acesso à moradia para a grande parcela da população “excluída da cidade formal” (SILVA; ROMERO, 2011).

Porém, segundo Bugs (2004), as ações raramente são executadas conforme suas concepções de criação e promoção pelos órgãos públicos de planejamento urbano. O Município possui capacidade de ação limitada frente aos atores que possuem interesses vinculados ao território e muitas vezes, atuam somente de forma reativa, como resposta às demandas do setor imobiliário e às ocupações irregulares.

Sob esta perspectiva histórica de desenvolvimento urbano, o projeto do Porto Maravilha se contrapõe à realidade dominante pela abordagem distinta deste padrão, pelo menos dentro de seu

arcabouço jurídico. Conforme determinado pela Lei 101/2009, existe o compromisso de transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil, por meio de processos participativos, com a cooperação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados, segundo termos do Estatuto da Cidade e observando os princípios da Agenda 21, com o objetivo de elaborar planos de desenvolvimento sustentáveis locais (Art.31, Lei 101/2009).

Entretanto, a efetividade da participação popular no processo de tomada de decisões é fragilizada pela discrepância entre os poderes e interesses do setor privado e a população local. Existe o risco de a população local tomar o papel de coadjuvante no processo decisório de transformação urbana. Como exemplo, sobre a implosão do Elevado da Perimetral, não se obteve um consenso acerca da participação popular sobre sua demolição¹⁰ (CZIMMERMANN, 2013).

Independente da condução legal deste processo decisório, pode-se assumir que a população local não é suficientemente informada da magnitude dos problemas acarretados pelos grandes elevados urbanos, focando somente nos transtornos transitórios decorrentes da sua demolição. Porém, as inúmeras possibilidades e oportunidades de melhoria da qualidade de vida e valorização do ambiente urbano justificam sua remoção, como permitir novamente o acesso da população à Baía da Guanabara e o grande impacto ambiental positivo gerado no entorno.

Em relação ao patrimônio, segundo o § 4.º da Lei 101/2009, o entorno dos bens tombados e protegidos deverá ser priorizado quanto à realização de investimentos, visando sua recuperação, melhoria de acesso e valorização como patrimônio histórico e turístico. A paisagem e ambiente urbano e os patrimônios culturais material e imaterial seriam valorizados, de modo a evitar a descaracterização de setores e imóveis cultural e historicamente relevantes, incentivando a restauração e reconversão para usos compatíveis com seus objetivos¹¹.

Entre as intenções neste sentido previstas na Lei Complementar 101/2009, o Artigo 36 § 7º determina investir 3% dos recursos auferidos da venda de CEPACs na valorização e recuperação do patrimônio histórico e cultural dentro da área da OUC. Segundo o § 3.º, as áreas atualmente habitadas seriam restauradas e preservadas de novas construções e atividades econômicas que possam alterar suas características originais. Os edifícios históricos ou arquitetonicamente relevantes, mesmo que não sejam tombados, poderiam ser incorporados às novas construções ou adaptados a novos usos. Nas áreas predominantemente residenciais, serão vetadas quaisquer atividades geradoras de poluentes, ruído ou circulação excessiva, de modo a preservar as características tradicionais e o modo de viver da população “autóctone”.

A construção de unidades de HIS está autorizada em todos os setores dentro dos limites da OUC (art. 29, § 1º). A delimitação de Áreas de Especial Interesse Social¹² (AEIS) visa a inclusão de programas de urbanização e produção de moradias para a população de baixa renda. A execução de projetos de Habitação de Interesse Social (HIS) dentro da área da OUC será realizada com a destinação de 10% das receitas arrecadadas com a venda de CEPACs (Art. 36, Lei 101/2009).

A prioridade é o atendimento à população desapropriada em AEIS, que seriam objeto de melhorias com implantação de infraestrutura e regularização fundiária. A meta é a construção de

¹⁰ O termo está disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0BxSgcH3QIaqxa3NQQmhInkI5d0E/edit>>.

¹¹ Palacete D. João VI, edifício “A Noite”, sede do Touring Club, Estação Marítima de Passageiros, armazéns de 1 a 6 do Cais do Porto, edifício da Imprensa Nacional, Terminal Mariano Procópio, depósito da Biblioteca Nacional entre outros.

¹² De acordo com o plano diretor carioca - Art. 70, parágrafo único, inciso II: “Área de Especial Interesse Social - AEIS é aquela destinada a Programas Habitacionais de Interesse Social – HIS, destinados prioritariamente a famílias de renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, admitindo-se usos de caráter local complementares ao residencial, tais como comércio, equipamentos comunitários de educação e saúde e áreas de esporte e lazer (...)”. Os artigos 205 a 209 regulamentam as AEIS.

2.200 unidades de HIS em conjuntos de no máximo 200 unidades, distribuídas por toda a área de intervenção. As HIS preveem diversas “soluções habitacionais”, cujas estratégias seriam a desapropriação e readequação de imóveis em situação fundiária irregular, degradados ou abandonados, assim como utilização de edifícios públicos para esta finalidade (CDURP, 2014).

Segundo Galiza (2011), os planos originais prometiam a construção de 20.000 unidades de HIS na área, no entanto, os planos subsequentes reduziram a quantidade planejada de HIS para apenas 500 unidades, que deverão ser localizadas na periferia ocidental do projeto, perto da estação ferroviária Central do Brasil, onde a terra é mais barata e é menos provável que a habitação social venha a desvalorizar os principais locais onde haverá comercialização de CEPACs. Em agosto de 2013, a prefeitura admitiu que os CEPACs seriam privilegiados para o uso comercial sobre o uso residencial, portanto, permanece incerta a quantidade de habitações de alta ou baixa renda serão realmente construídas (SÁNCHEZ; BROUDEHOX, 2014).

5. CONCLUSÃO

O padrão de expansão horizontal ilimitado das cidades não pode mais ser sustentado, assim como, o predomínio do pensamento único de rentabilidade a curto prazo por parte de empresas e da indústria da construção civil, com uma abordagem de crescimento às custas do meio ambiente, já não pode ser justificado. Os governos não podem mais manter uma atitude passiva e devem intervir no mercado para promover práticas de urbanismo e construção sustentáveis.

O processo de urbanização no Brasil está comumente associado a uma forte pressão de interesses privados para o fornecimento, por parte do poder público, de terrenos urbanizados em setores bem localizados. A urbanização resulta em valorização significativa dos terrenos, que então é distribuída de forma desigual entre os proprietários e demais interessados. As políticas públicas e outros instrumentos fiscais convencionais, em grande parte, promovem a socialização dos custos da infraestrutura e serviços urbanos e a privatização de seus benefícios.

No Rio de Janeiro, as leis e políticas ambientais da Prefeitura Municipal indicam que a cidade está atenta às demandas e necessidades da sociedade pós-industrial e constituem grandes passos na direção de assumir a responsabilidade e os riscos decorrentes das ações antrópicas e a tomar atitudes no sentido de mitigar ou remediar os efeitos adversos da mudança climática, além de prever a inclusão social e participação popular no processo de tomada de decisões. Entretanto, ao não estabelecer mecanismos eficazes de fiscalização ou itens mandatórios, as políticas públicas tratam-se apenas de uma série de cartas de intenções, tornando a realização dessas metas algo improvável de acontecer simplesmente pela publicação de leis ou pela livre iniciativa do mercado, ainda que pressionados pelas demandas da sociedade.

As políticas públicas que determinam a redução dos gases de efeito estufa e a proposta do selo Qualiverde, possuem potencial para reduzir os impactos gerados pelo setor da construção civil e promover técnicas de construções sustentáveis e infraestrutura verde no Porto Maravilha, consequentemente, auxiliando no desenvolvimento sustentável da cidade. Os itens de sustentabilidade mandatórios previstos na Lei 101/2009 deverão ser rigorosamente observados pelos empreendedores e devidamente fiscalizados pelo poder público para serem efetivos.

No caso do selo Qualiverde, embora seja um sistema visionário, simples e inovador, na ausência de incentivos fiscais, o selo não possui grande apelo e atratividade para o setor privado. A aprovação dos projetos de lei de incentivos é fundamental para torná-lo realmente efetivo e que assim, possa cumprir seu objetivo de incentivar empreendimentos que contemplem ações e

práticas sustentáveis destinadas à redução dos impactos ambientais. Portanto, é necessário torná-lo mais atrativo e consistente por meio da aprovação de incentivos fiscais e edilícios, assim como o desenvolvimento de meios eficazes de fiscalização e auditorias, o que serviria como exemplo a outras Prefeituras que busquem iniciativas no mesmo sentido.

No cenário futuro, as perspectivas econômicas não são muito otimistas e as dinâmicas externas terão um papel determinante no andamento do Porto Maravilha a curto e médio prazo. A gestão transparente do projeto e a execução das obras previstas podem não ser suficientes para atrair o investidor privado e moradores para a região, pela alto custo para aquisição dos terrenos e CEPACs. Independentemente da qualidade projetual e de gestão, a execução do projeto somente é viabilizada pelo investimento direto do setor privado na compra de CEPACs, o que dá margem para oscilações e riscos inerentes ao mercado de ações e imobiliário, reflexos diretos do cenário macroeconômico.

A celeridade na aprovação dos processos propiciada pelos megaeventos deve ser vista como uma oportunidade rara de desenvolvimento, porém não deve justificar a imposição de leis e decretos que possam estabelecer e reforçar privilégios. A inclusão na Lei da participação de entes da sociedade civil é um passo importante no reconhecimento de que os atores envolvidos são discrepantes em interesses e poderio econômico. Existe o risco de focar em atender unicamente aos interesses da minoria de maior poderio econômico, os investidores privados, relegando a população local ao papel de coadjuvantes no processo decisório de transformação urbanística.

Portanto, a participação do governo e demais atores da sociedade é fundamental para que o Porto Maravilha não atenda somente aos interesses da especulação imobiliária e restrinjam os ganhos para uma pequena parcela da população que possa pagar pelos benefícios da revitalização às custas da expulsão dos moradores residentes menos favorecidos. Apesar das boas intenções previstas na lei que criou o Porto Maravilha, a efetividade de sua execução somente poderá ser comprovada com o acompanhamento próximo da sociedade durante e após a finalização das intervenções. O projeto de urbanização deve conter elementos atuantes de participação pública e serem amplamente discutidos com a sociedade para que seus ganhos e benefícios sejam multiplicados e compartilhados, criando um novo paradigma de sustentabilidade e inclusão.

6. REFERÊNCIAS

AMSLER S. T. *The Redevelopment of Rio De Janeiro's Historic Port District: A Study of Urban Waterfront Revitalization as a Catalyst for Real Estate Development*. Nova York: Columbia University, 2011. 87p. Dissertação de Mestrado em Real Estate Development.

BRASIL. *Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001*: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [cited 30 March 2014]. Available from: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>

BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*: Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. [online]. [cited 26 March 2014]. Available from: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>

BUGS, G. *Modelos de Gestão de Projetos Urbanos*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 2004. 41-56p.

CDURP. *Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S.A.* [online]. [cited 16 February 2014]. Available from: <<http://portomaravilha.com.br/web/esq/mnuCDURP.aspx>>

CRUZ, M. C. V. *O porto do Rio de Janeiro no século XIX: Uma realidade de muitas faces*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 1999.

CUSHMAN & WAKEFIELD. *Marketbeat Office Snapshot: Real Estate Report*. Cushman and Wakefield Inc., 2013.

CZIMMERMANN, F. R. *O Projeto Porto Maravilha e a Operação urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro* [online]. In: Revista Digital de Direito Administrativo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade De São Paulo, 2013. [cited 15 March 2014]. Available from: <<http://www.direitorp.usp.br/periodicos>>

EXAME, Revista. *A bolha dos imóveis começa a estourar no mercado comercial*. São Paulo: Editora Abril, abr. 2014.

GOULART, S. O. *Porto Maravilha, Rio de Janeiro: Análise preliminar do capítulo "Aspectos Legais do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV"* [online]. In: Minha Cidade, São Paulo, ano 11, n. 130.01, 2011. [cited 30 March 2014]. Available from: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.130/3886>>

GUIMARÃES, R. E. M. *Um ano de Qualiverde: uma certificação ambiental que espera por medidas que lhe deem efetividade* [online]. [cited 30 March 2014]. Available from: <<http://palpiteambiental.blogspot.com.br/2013/06/um-ano-de-qualiverde.html>>

LUNGO, M. *Urban Sprawl and Land Regulation in Latin America*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, Vol. 13, No. 2, March 2001.

MARCHESIN, M. M. and MONETTI, E. *Proposta de estrutura para o gerenciamento de projetos de revitalização urbana*. São Paulo: 13ª Conferência Internacional da LARES, set. 2013.

RIO DE JANEIRO (Município). *Decreto Municipal n. 35.745*: Cria a qualificação QUALIVERDE e estabelece critérios para sua obtenção. Rio de Janeiro, 06 de junho de 2012.

RIO DE JANEIRO (Município). *Lei Complementar n° 101*: Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Rio de Janeiro, 23 de novembro de 2009.

RIO DE JANEIRO (Município). *Lei Complementar n° 102*: Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP e dá outras providências. Rio de Janeiro, 23 de novembro de 2009.

RIO DE JANEIRO (Município). *Lei n° 5.248 de 27 de janeiro de 2011*: Institui a Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável, dispõe sobre o estabelecimento de metas de redução de emissões antrópicas de gases de efeito estufa para o Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Município). *Lei Complementar n° 112 de 17 de março de 2011*: dispõe sobre a obrigatoriedade de individualização do medidor de consumo de água em edificações multifamiliares e dá outras providências.

ROLIM, P. *Qualiverde, o selo carioca* [online]. [cited 30 March 2014]. Available from: <http://www.aecweb.com.br/cont/n/qualiverde-o-selo-carioca_6590>

SÁNCHEZ, F. and BROUDEHOUX, A. *Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency*. International Journal of Urban Sustainable Development, 2013; 5(2):132-153p.

SILVA, J. A. and ROMERO, G. B. *O urbanismo sustentável no Brasil: A revisão de conceitos urbanos para o século XXI* [online]. *Arquitextos*, São Paulo, ano 11, n. 129.08, Vitruvius, fev. 2011. [cited 26 March 2014]. Available from: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.129/3499>>

SMOLKA, M.O. *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SMOLKA, M.O. *Lessons from the Latin American Experience with Value Capture*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, July, 2001.

WARREN G.M., BIENERT S., WARREN C. *Valuation and Sustainability, are Rating Tools Enough?* European Real Estate Society Conference Stockholm, Sweden. June 24-27 2009:1-16.

WILLIAMS K. *Sustainable cities: research and practice challenges*. International Journal of Urban Sustainable Development. Volume 1, Issue 1-2, 2010. 128-132p.