

# **XIII ENANPEGE**

**A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:**  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

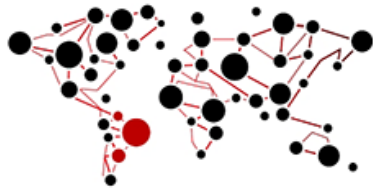
## **O USO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA PROMOÇÃO DE ÁREAS EM PROCESSO DE ESVAZIAMENTO ECONÔMICO - O CASO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.**

Este trabalho visa a uma explanação acerca das possibilidades dos instrumentos contidos na Lei 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade. Nosso objetivo é articular uma genealogia do desenvolvimento dos instrumentos urbanísticos contidos nessa lei e o caso do Rio de Janeiro, para assim podermos analisar as potencialidades e entraves para a maior aplicação destes instrumentos para a reconversão de áreas que sofreram esvaziamento econômico, visto que estes instrumentos podem se traduzir em importantes fontes de financiamento para projetos urbanos, além de poderem garantir um maior ordenamento por parte dos entes municipais do desenvolvimento imobiliário intraurbano das cidades.

O trabalho será desenvolvido da seguinte forma: na primeira parte, faremos uma genealogia dos instrumentos contidos na Lei 10.257/2001, mais notadamente o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e o da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Com isso, pretendemos abordar como esses instrumentos foram desenvolvidos no debate urbanístico brasileiro desde a Carta do Embu na década 1970, a discussão pelos movimentos de classe no período constituinte até a sua consolidação em lei já citada do ano de 2001.

A próxima etapa do estudo proposto versará sobre um caso empírico: o estudo da cidade do Rio de Janeiro. Abordaremos o uso ou não dos instrumentos urbanísticos na cidade do Rio de Janeiro, seguindo o caminho proposto anteriormente e a aplicação destes ao longo das décadas.

Desde a década de 1940, instrumentos urbanísticos para a realização de grandes projetos urbanos têm sido utilizados para a promoção de áreas no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, nem sempre em processo de esvaziamento econômico, vale ressaltar, como a construção da Avenida Presidente Vargas, por



# XIII ENANPEGE

A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

exemplo. Entretanto, podemos ver que há precedentes importantes de uso nos mesmos.

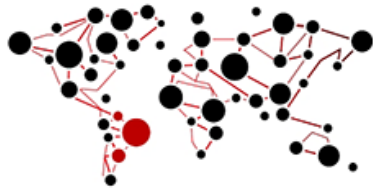
O que nosso artigo se propõe é avançar através da literatura pertinente e estudar mais detalhadamente uma Área de Planejamento (AP1), que é a que congrega a zona central da cidade. O estudo irá abordar até a década atual com a proposta e implantação do Porto Maravilha, projeto que teve seu início legal no ano de 2009, sempre tendo como foco se estes instrumentos (OODC e OUC), muitas vezes materializados através de grandes intervenções urbanas, podem ser utilizados de outras formas e se, principalmente, podem promover o desenvolvimento mais equânime das áreas estudadas.

Longe de esgotar a questão, o trabalho se insere em um escopo maior identificado por nós: se estes já citados instrumentos permitem a reconversão de áreas e como a sua utilização tem se dado no território da cidade Rio de Janeiro.

## 1. O desenvolvimento dos instrumentos de gestão urbana no país.

Durante o século XX, o Brasil viveu uma intensa expansão da sua urbanização. Cidades como Rio de Janeiro e São Paulo passavam da casa dos milhões de habitantes. Novas tecnologias construtivas, a massificação dos elevadores, a invenção do carro, etc, tudo isso propiciou um maior adensamento construtivo nas cidades. Com isso, uma série de problemas urbanos irão aparecer nas cidades brasileiras: favelização, defasagem de infraestrutura, expansão desordenada, encarecimento do solo urbano, poluição, etc.

Isto tudo gerou uma série de debates que se configuraram em políticas urbanas. Aqui cabe um aprofundamento da questão. Desde o final do século XIX, na Europa, uma série de políticas de controle urbano estava sendo efetuada nas principais cidades. Essas políticas estavam sendo sistematizadas pela ciência do urbanismo (HALL, 2016) e procuravam ordenar e disciplinar o crescimento das cidades. Data deste período os grandes planos de zoneamento urbano, como por



# XIII ENANPEGE

A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

exemplo: Paris e Barcelona, e ainda, as primeiras legislações acerca do uso do solo urbano.

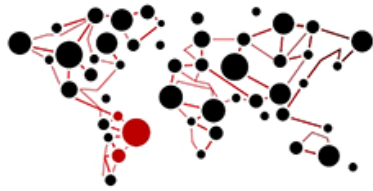
No Brasil, apesar do pensamento liberal dominar a forma como o Estado deveria se relacionar com a economia, o desenvolvimento da ciência urbana trazia novas questões. A primeira destas questões é que nas grandes capitais que durante todo período da República Velha sofreram reformas urbanas, essas reformas por sua vez promoviam a valorização de determinadas áreas da cidade. Essa valorização não era vista como justa, visto que não era fruto do trabalho (FURTADO, 1997), assim, novos instrumentos passam a ser testados. O primeiro destes instrumentos, a Contribuição de Melhorias (CIM), teve baixa aplicação e seu uso foi bastante limitado por questões judiciais. Mesmo tendo sido aprovada na constituição do período varguista (1934), seu objetivo era cobrar dos proprietários uma parcela da valorização decorrida dos investimentos públicos

A partir dos anos 1950, os problemas já citados das cidades brasileiras no início do trabalho se agravam. Neste momento a maior parte da população brasileira começa a se tornar urbana (processo que se consolidaria até os anos 1970). Também cabe ressaltar que o Estado passa a ter um caráter bastante presente na economia, com a promoção da industrialização e a promoção de infraestruturas que visavam dar ao Brasil maior autonomia em relação às crises externas.

Na política urbana há uma profunda mudança em relação às décadas anteriores. Um exemplo disso é a compra compulsória de terrenos que segundo Nádia Somekh e Malta Campos é pensada pela administração do prefeito Prestes Maia em São Paulo<sup>1</sup> (pág. 66, 2002). Nos anos 1960 se avoluma a discussão acerca dos planos diretores para as cidades brasileiras. Outro ponto sensível de debate tinha a ver com o adensamento das grandes cidades. Este adensamento provocava valorizações

---

<sup>1</sup> Veremos mais adiante o mesmo mecanismo ser aplicado no Rio de Janeiro



# XIII ENANPEGE

A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

diferenciadas em partes distintas do espaço urbano. Esta premissa serviu como base para a proposição do Solo Criado:

Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;

Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;

1.2. Toda edificação acima do coeficiente de aproveitamento único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

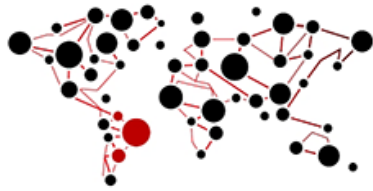
2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta dessas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico. (CARTA DE EMBU, 1976, pp. 1 e 2)

A noção de Solo Criado permitiu um intenso avanço no que tange a temática de instrumentos urbanísticos de gestão do espaço urbano. A separação do direito de propriedade do direito de construção permitiria ao poder público capturar uma parte da valorização decorrente da conversão de terrenos ou da mudança de atividade econômica que eram baseadas nestes. O mecanismo proposto funcionaria de maneira simples: seria criado um coeficiente básico de aproveitamento para todo o terreno urbano<sup>2</sup>, neste coeficiente estabelecido por lei não haveria nenhuma cobrança por parte do poder público para a construção visto que seria parte do direito de propriedade. Para a construção além destes parâmetros se configuraria Solo Criado, com o Estado podendo cobrar contrapartidas e garantindo uma parte do sobrelucro da incorporação para a coletividade.

A ideia de Solo Criado serviu de base para as Operações Interligadas em São Paulo, Mariana Fix explica que:

---

<sup>2</sup> Chamado Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB)



# XIII ENANPEGE

A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

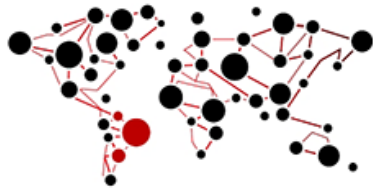
A lei foi criada para possibilitar mudanças nos direitos de construção dos proprietários dos terrenos e, ao mesmo tempo, resolver o problema das favelas encrustadas na área central da cidade, através da parceria entre poder público e iniciativa privada (2001, p. 72)

A ideia de Solo Criado serviu ainda para a criação em São Paulo de um instrumento de maior alcance: as Operações Urbanas. As Operações Urbanas também previam a venda de potencial construtivo além do básico, mas a sua função seria além de construir habitações de interesse social. A arrecadação permitiria obras de infraestrutura e reconversão de uma parcela determinada do território da cidade.

Tanto as Operações Interligadas como as Operações Urbanas serviram de embasamento para a Lei 10.257/2001 conhecida como Estatuto da Cidade. No Estatuto apareceram baseadas no Solo Criado e nas experiências paulistanas dois novos instrumentos: a Outorga Onerosa do Direto de Construir (OODC) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Ambos instrumentos partiam da premissa de captura de mais-valias geradas pela conversão de terrenos urbanos em outros usos. Funcionavam da mesma maneira dos instrumentos prévios já descritos por nós: cobranças de contrapartidas para a construção além do coeficiente de aproveitamento básico. A diferença entre estes instrumentos estava em sua amplitude. As OUC são aplicadas apenas em um perímetro específico definido por lei própria e seus recursos só devem ser utilizados nessa área, enquanto a OODC pode ser utilizada em toda a cidade. Vale ressaltar ainda que se utilizando da experiência prévia paulista o Estatuto trouxe a figura do CEPAC - Certificado de Potencial adicional de Construção, os CEPACs visam a antecipar as receitas obtidas com a venda de potencial adicional de construção para assim acelerar as obras previstas no programa de intervenção da Operação.<sup>3</sup> Os CEPACs são ofertados em leilão em número estabelecido por lei no início da operação e podem circular em mercados secundários. Através de uma tabela de equivalência previamente elaborada pelo poder público os CEPACS são convertidos em metros quadrados adicionais de construção. Quando o incorporador resolve utilizar o CEPAC para a efetivação de um projeto, aquele número

---

<sup>3</sup> Falaremos do CEPAC ao esclarecer o caso da OUC Porto Maravilha



# XIII ENANPEGE

A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

de metros quadrados comprados via CEPAC se torna indisponível, sendo assim integralizado.

Ambos os instrumentos além de recuperarem mais-valias para o poder público podem propiciar um maior controle da expansão urbana, além de possibilitar investimentos em Habitações de Interesse Social, reconversão de áreas que sofreram algum tipo de esvaziamento econômico, etc.

Na próxima etapa do trabalho focaremos no caso da cidade do Rio de Janeiro para poder visualizar os limites e as possibilidades de uso destes instrumentos.

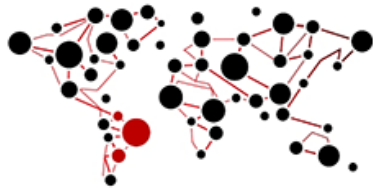
## 2. A cidade do Rio de Janeiro

Grandes planos urbanos fizeram parte da história da cidade do Rio de Janeiro, já que suas peculiares características políticas<sup>4</sup> propiciavam um certo pioneirismo no que tange à elaboração e efetivação de reformas urbanas na cidade. São famosas as reformas urbanas do período Pereira Passos, o Plano Agache, etc.

Por ser o *lócus* do poder federal a cidade do Rio de Janeiro foi foco de uma série de experimentações de instrumentos urbanos. A construção da avenida Presidente Vargas, na década de 1940, é um caso exemplar dessa afirmação. Para recuperar a forte valorização dos terrenos lindeiros à intervenção foi criado um novo instrumento urbanístico, as “Obrigações Urbanísticas” (FURTADO e REZENDE, 2016). As “Obrigações Urbanísticas” visavam a financiar os custos de abertura da avenida e funcionavam como uma espécie de “caução” (FURTADO e REZENDE, 2016, p.429). Isto permitiu a transformação da área e a criação de uma nova avenida monumental, os antigos casebres insalubres foram removidos e uma ampla área do centro foi urbanizada.

---

<sup>4</sup> Distrito Neutro da Corte, Capital da República e estado federado.



# XIII ENANPEGE

A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

Citamos este exemplo para demonstrar que o uso de instrumentos urbanísticos no Rio de Janeiro já vem de longa monta indiferente do tipo de Estado que temos: liberal, keynesiano, neoliberal, etc.

Avançando um pouco mais em nossa argumentação, alguns processos impactam profundamente a cidade do Rio de Janeiro e mais notadamente a AP1<sup>5</sup>. Segundo Gianella:

Sofreu um processo de estagnação a partir da segunda metade do século XX com a transferência das classes médias para a Zona Sul da cidade – acompanhando a ideologia do “morar a beira mar”, e também das indústrias e do proletariado que se espalhavam em direção à Zona Norte e à Zona Oeste; com a construção do Elevado da Perimetral, a partir de 1950, e do porto de Itaguaí, em 1982; com a transferência de algumas atividades portuárias para a ponta do Caju, ainda nos anos 1920; com a construção da Avenida Presidente Vargas na década de 1940; entre outros fatores (GIANELLA, 2015, p.207)

Estes fatores somados e também a perda da capital do país para Brasília levaram a um certo esvaziamento da zona central da cidade. Inúmeras propostas foram pensadas a partir da década de 1980 para reverter este quadro. Podemos exemplificar aqui o projeto SAGAS<sup>6</sup> para preservação de edifícios históricos na região, o projeto do Teleporto da administração César Maia, e o projeto do museu no Pier Mauá nos anos 2000, também proposto pelo prefeito César Maia.

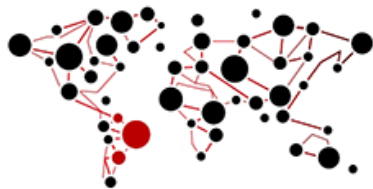
Mas o projeto de longa monta que se efetivou para área foi o Porto Maravilha. Capitaneado pelo prefeito Eduardo Paes se utilizou do contexto de megaeventos que ocorreriam na cidade do Rio de Janeiro para facilitar a sua aprovação no ano de 2009. A Lei 101/2009 foi alvo de intensas críticas devido à celeridade do projeto<sup>7</sup>, entretanto, o projeto teve intenso apoio estatal para sua

---

<sup>5</sup> Onde está inserido administrativamente a região central do Rio de Janeiro

<sup>6</sup> Santo Cristo, Gamboa e Saúde

<sup>7</sup> Não apontaremos profundamente as críticas apresentadas. Para isso, favor consultar a bibliografia nas referências.



# XIII ENANPEGE

A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

efetivação. O projeto se efetivou como uma Operação Urbana Consorciada na qual o potencial adicional de construção foi transformado em um título financeiro o CEPAC - Certificado de Potencial Adicional de Construção.

Todos os CEPACs foram arrematados em um único leilão, através de um Fundo de Investimento Imobiliário constituído pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço gerido pela Caixa Econômica Federal em um total de R\$ 3.5 bilhões de Reais.

Isto permitiu a construção de dois túneis (Marcello Alencar e Rio 450), a demolição do Elevado da Perimetral e construção de novas redes de água, luz e gás para área citada.

Entretanto, grande parte do potencial adicional previsto para área não foi utilizado, o que torna a sua compra pelo FII do FGTS até o ano atual (2019), não remunerada.

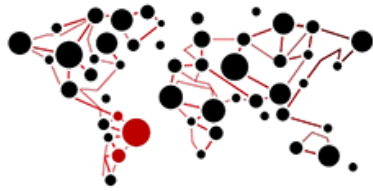
### 3. Conclusão

Apesar das intensas críticas ao projeto do Porto Maravilha para a cidade do Rio de Janeiro, vemos que nesses dez anos transcorridos desde a aprovação da Lei 101/2009 é que as obras físicas da OUC do Porto Maravilha avançaram, mesmo não sendo acompanhadas pela incorporação de unidades comerciais e residenciais.

Isso aponta novos caminhos para a OUC e também novas possibilidades. Grande parte das críticas feitas ao projeto e sua celeridade estavam centradas no fato que a reconversão da área que sofreu esvaziamento, focava quase que exclusivamente na produção de escritórios e residências para uma classe mais abastada, o que contrastava com o perfil econômico da população que já habitava a área.

A não incorporação pode permitir que o uso da OUC além de remodelação da área através de obras físicas, permite o uso mais intenso para construção de Habitações de Interesse Social, por exemplo, visto ser essa uma área





# XIII ENANPEGE

A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

com infraestrutura consolidada e ampliada, além de farta oferta de emprego por se localizar no centro da cidade e da Região Metropolitana do Estado do rio de Janeiro.

Com isso, abre-se um conjunto de novas perspectivas de reconversão para áreas do espaço intraurbano das cidades, mas também uma forma de angariar recursos que de outra forma estariam na mão dos proprietários dos terrenos para diminuir as desigualdades de acesso às melhores localizações urbanas.

## 4. Referências Bibliográficas

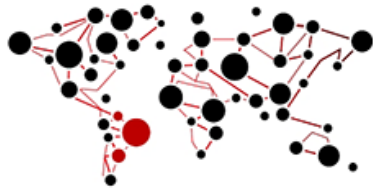
BENTES, Júlio Claudio da Gama. Análise dos Planos Urbanísticos Recentes para a Região Portuária do Rio de Janeiro. In: I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2010, Rio de Janeiro.

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão: Duas Histórias da Construção de uma “Nova Cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada.** São Paulo: Boitempo, 2001. 256 p.

FPFL (Fundação Prefeito Faria Lima) / CEPAM – Carta do Embu, 1976

FURTADO, Fernanda. Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. XI, n.1 e 2, 1997. 163-205 p.

\_\_\_\_\_ ; Biasotto, Rosane e Maleronka, Camila. Outorga Onerosa do



# XIII ENANPEGE

A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. 1o vol. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. 68 p.

\_\_\_\_\_ ; REZENDE, V. L. F. M.. Desafios para o planejamento financeiro das intervenções públicas: o caso da Avenida Presidente Vargas, no Rio de Janeiro, Distrito Federal. In: XIV SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 2016, São Carlos, SP. XIV SHCU -. Cidade, Arquitetura e Urbanismo: Visões e Revisões do Século XX. São Carlos: Universidade de São Paulo, 2016. v.1. p. 1-600.

GIANNELLA, Letícia de Carvalho. Revirando o “Porto Maravilha” Luta pelo espaço e contradições urbanas na zona portuária do Rio de Janeiro. Niterói, 2015. 308 p. Tese de Doutorado em Geografia - Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, 2015.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: Uma História Intelectual do Planejamento e do Projeto Urbanos no Século XX.** 4ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2016. 735 p.

MARICATO, Erminia. O Impasse da Política Urbana no Brasil. 3a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. 214 p.

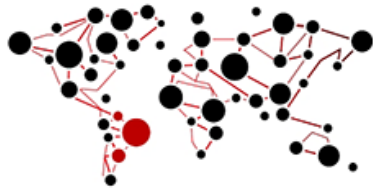
\_\_\_\_\_ (org.). A Produção Capitalista da Casa (E da Cidade) no Brasil Industrial. 2a ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982. 166 p.

\_\_\_\_\_ ; ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos (orgs.). A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos. 8a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. 192 p.

MONTANDON, Daniel Todtmann. Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. São Paulo, 2009. 145 p. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.

MOREIRA, Clarissa da Costa. A Cidade Contemporânea Entre a Tábula Rasa e a Preservação: Cenários Para o Porto do Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Unesp, 2004. 143p.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho. Reestruturação Produtiva, Território e Poder no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 304 p



# XIII ENANPEGE

A GEOGRAFIA BRASILEIRA NA CIÊNCIA-MUNDO:  
produção, circulação e apropriação do conhecimento  
DE 2 A 7 DE SETEMBRO DE 2019 · SÃO PAULO

SANDRONI, Paulo Henrique Ribeiro. O CEPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais Valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos. Relatório. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. 35p.

SARUE, Betina. Os Capitais Urbanos do Porto Maravilha. Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo, ed. 105, p. 78-97, 2016.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta (orgs.). **A Cidade Que Não Pode Parar: Planos Urbanísticos de São Paulo no Século XX**. São Paulo: Mackenzie Editora, 2002. 192p.

VAINER, C. B. Cidade de Exceção: Reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: Carlos Machado; Caio Floriano dos Santos; Claudionor Ferreira Araújo; Wagner Valente dos Passos. (Org.). Conflitos Ambientais e Urbanos: Debate, Lutas e Desafios. Porto Alegre: Evangraf, 2013. 15 p.

\_\_\_\_\_. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas Sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos. 8a edição. Editora Vozes: Petrópolis, 2013. 75-103 p.

\_\_\_\_\_. Os Liberais Também Fazem Planejamento Urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: \_\_\_\_\_. 8a edição. Editora Vozes: Petrópolis, 2013. 105-119 p.