

Seminário de Pesquisa



Seminário de Pesquisa PPGAU UFF

Urbanização de Rio das Pedras: por que uma Operação Urbana Consorciada?

Glauco Bienenstein

Daniel Mendes Mesquita de Sousa

Regina Bienenstein

Resumo. Rio das Pedras é um assentamento popular, com aproximadamente 80 mil pessoas, situado na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, que teve seu desenvolvimento associado ao plano Lucio Costa para a Barra da Tijuca, durante a década de 1960. Ou seja, há mais de 60 anos que os moradores lá se encontram e cuja consolidação como bairro popular vem sendo urbanizada de forma progressiva, embora incompleta. No entanto, mesmo já tendo sido beneficiada por intervenções do poder público, ainda não tem a situação fundiária reconhecida. Em 2017, a comunidade passa a sofrer crescentes ameaças, por parte da administração do prefeito Marcelo Crivella (2017-2020), pois vem apostando que a única forma de promover a urbanização de Rio das Pedras é através de uma Operação Urbana Consorciada. Vale ressaltar que, de acordo com pesquisas recentes, a história da utilização desse instrumento aponta não ter servido como iniciativa voltada à melhoria urbana dos ocupantes das áreas objeto de intervenção, mas sim para viabilizar maneiras de promover uma renovação urbana marcada pela limpeza social, especialmente por intermédio da expulsão da população de baixa renda, seja através de “expulsão branca”, seja por meio de remoções. Assim sendo, o presente trabalho pretende, num nível preliminar, refletir sobre a adoção do supracitado mecanismo, tendo como estudo de caso a comunidade de Rio das Pedras, Rio de Janeiro, através da adoção de uma operação urbana consorciada, bem como vem se dando a organização da população local para enfrentar essa ameaça.

Palavras-chave. Operações Urbanas Consorciadas, Rio das Pedras

Abstract. Rio das Pedras is a big settlement, with approximately 80,000 people, located in the western zone of Rio de Janeiro city, which had its development associated to the implementation of Lucio Costa plan for Barra da Tijuca during the sixties. Thus, over more than 60 years, Rio das Pedras community has consolidated a popular and urbanized neighborhood. But land tenure is until now a problem. Since 2017, the community has faced threats from Mayor Marcelo Crivella (2017-2020), as he and his team have insisted on the implementation of Consortium Urban Operation to urbanize the area. However, according to recent research, the literature linked to this subject has shown that it has not been an initiative aimed at the urban renovation for the original dwellers of the areas involved. On the contrary, this procedure has promoted forced evictions of the low-income population. At a preliminary level, this paper deals with the adoption of the Consortium Urban Operation as the primary procedure to urbanize the areas, taking Rio das Pedras community as a case study.

Key words: Consortium Urban Operation, Rio das Pedras.

1. Operações Urbanas Consorciadas: Notas introdutoras

As Operações Urbanas Consorciadas têm sua origem e começaram a ser utilizadas na década de 1970, concomitantemente nos EUA e na Europa, a partir da reestruturação produtiva que impulsionou o aumento do desemprego, a menor arrecadação do Estado e alto custo do Estado-Providência e a crise-fiscal que se estabeleceu a partir de então (FERREIRA; MARICATO, 2002, p. 3).

Em outras palavras, este instrumento está alinhado ao avanço do ideário neoliberal, que promoveu o desmonte do Estado, trazendo constrangimentos financeiros às cidades, reforçando a flexibilização das legislações urbanas e passando a compreender a gestão da cidade nos moldes empresariais. Nesse sentido, as Operações Urbanas vêm contribuindo para que as cidades, cada vez mais, tenham “como horizonte o mercado, [e para] tomarem decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado” (VAINER, 2000, p. 86).

Tem sido comum, na maioria das experiências das Operações Urbanas internacionais, a aplicação de algumas ações alinhadas a estas iniciativas. Entre elas podemos citar: a desregulamentação do uso e ocupação do solo, que induz um processo de gentrificação; as parcerias público-privadas, como forma de captação recursos, e a perda do controle da gestão do território, apontando para um processo de privatização ou “venda da cidade”.

As cidades brasileiras carregam grande passivo histórico, uma grande desigualdade social, uma das maiores da América Latina e do mundo, características derivadas de um Estado patrimonialista onde impera a universalização do clientelismo (SANTOS, 1978). As cidades foram produzidas por uma força de trabalho barata, segregada e excluída da cidade legal. Assim como vivemos a industrialização dos baixos salários, podemos dizer que vivemos a urbanização dos baixos salários. A melhoria desses bairros é fonte inesgotável do velho clientelismo político: troca-se por votos a pavimentação de uma rua, a iluminação pública, uma unidade de saúde, uma linha de ônibus etc. (MARICATO, 2013 p. 33).

É justamente no curso do desenvolvimento desse cenário que essas propostas de parcerias público-privadas foram incorporadas à legislação e ao planejamento da cidade. Esse processo não ocorreu sem suas contradições no curso das notáveis transformações por que passou o território brasileiro.

A partir da Constituição de 1988, como resultado de lutas sociais identificadas com a reabertura política e ampliação da participação social, foi aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade, que tornou obrigatória a gestão urbana democrática e normatizou diversos instrumentos de política urbana. Abriu-

se assim, a possibilidade de práticas que incorporam propostas de criação de canais institucionais de participação direta na gestão urbana. Referendo, plebiscito, iniciativa popular e conselhos populares compõem esse conjunto de instrumentos (BIENENSTEIN R., 2001, p. 67-70).

Nesse sentido, o Estatuto aparece assinalando o surgimento de novas disputas no campo das cidades, expressas em várias frentes, uma delas no campo da recuperação de mais-valias urbanas, materializada nas propostas de Operações Urbanas Consorciadas e na Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A Operação Urbana é instituída por uma lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, onde deverá ser delimitada a área para a aplicação de um

conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público, 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 valorização ambiental” (BRASIL, 2001, Art. 32 p. 30).

Soma-se a isto, o Artigo 33 do Estatuto da Cidade que regulamenta as Operações Urbanas, impondo as seguintes exigências para sua aprovação: 1- Definição da área a ser atingida; 2- Programa básico de ocupação da área; 3- Programa de atendimento econômico e social para a população, diretamente afetada pela operação; 4- Finalidades da operação; 5- Estudo prévio de impacto de vizinhança; 6- Contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos; 7- Forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil (BRASIL, 2001, Art. 33 p. 30).

Outra possibilidade para a Operação Urbana é a emissão pelo município de uma quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação (BRASIL, 2001, Art. 34 p. 31).

Os CEPACs são títulos mobiliários, regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que podem ser negociados no mercado. Correspondem à contrapartida dos proprietários, usuários permanentes ou investidores adquirentes do potencial adicional de construção. O título desvincula a posse do terreno do potencial construtivo, ou seja, do direito adicional de construir já que qualquer um pode comprar o título, independentemente de ter ou não um lote, “gerando um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada”.

O instrumento da OUC surge como alternativa para gestões municipais submetidas a estrangulamentos financeiros, transformando-se numa espécie de “fórmula mágica” (FIX, 2001), numa “janela de oportunidades” que não pode ser desperdiçada. São Paulo, há mais de duas décadas, vem convivendo com a implantação dessas Operações, e o Rio de Janeiro estrutura a OUC do Porto Maravilha entre outras propostas.

Na próxima parte iremos realizar alguns apontamentos a cerca de duas experiências já realizadas, Porto Maravilha no Rio de Janeiro e Água Branca em São Paulo, pois já é possível extrair diversos resultados e tendências.

2. Operações Urbanas Consorciadas: estudo de casos

2.1 Notas sobre a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha

A OUC do Porto Maravilha tem uma área que abrange, aproximadamente, cinco milhões de metros quadrados, correspondentes aos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, além de trechos de São Cristóvão, Centro e Cidade Nova. De acordo com a Lei nº 101/2009, o término da OUCPRJ ocorrerá quando as intervenções previstas no Programa Básico da Ocupação estiverem concluídas, no prazo máximo de 30 anos.

O Artigo 2º da Lei nº 101/2009 define os seguintes princípios e diretrizes da Operação do Porto Maravilha: (i) priorização do transporte coletivo sobre o individual; (ii) valorização da paisagem urbana, do ambiente urbano e do patrimônio cultural material e imaterial; (iii) atendimento econômico e social da população diretamente afetada; (iv) promoção do adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos; (v) integração da área com a Área Central e estímulo ao uso residencial; (vi) transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil e (vii) apoio à regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social.

Destaca-se que a Lei nº 101/2009 não estabeleceu os mecanismos para concretizar todos os seus princípios e diretrizes. Por exemplo, os critérios de sustentabilidade ambiental das novas edificações, previstos no Artigo 28, exigem regulamentação posterior (DINIZ, 2014, p. 79). No que diz respeito à promoção da habitação de interesse social e à regularização fundiária em uma região de bairros populares e ocupações, com demandas históricas por melhorias habitacionais e urbanas, os princípios e diretrizes não encontram equivalência prática e observância legal no Programa Básico da OUC, uma vez que o mesmo apenas define um conjunto de intervenções físicas de obras e projetos

viários e de infraestrutura urbana, sem qualquer previsão de componente ou programa claramente definido e orientado para a produção de habitação de interesse social, através do aproveitamento dos vazios urbanos existentes na área de intervenção, notadamente dos imóveis e terrenos públicos. Da mesma forma, não são previstas ações de recuperação e regularização de imóveis ocupados por população de baixa renda na região (CARDOSO I., 2013, p. 72 apud DINIZ, p. 79).

Contudo, dentre outras medidas e, em acordo com o Estatuto da Cidade, foi definido que a contrapartida dos proprietários e investidores seriam os CEPACs. O Artigo 37 da Lei nº 101/2009 autorizou a emissão de 6.436.022 CEPACs. O prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes afirma que

a Operação Urbana Consorciada, possibilita aos municípios captarem recursos privados para a recuperação de áreas degradadas. Todo novo empreendimento imobiliário na região portuária que necessite ultrapassar um padrão mínimo de gabarito terá a obrigação de recolher recursos proporcionais ao investimento desejado por meio da compra de títulos emitidos pelo Município (PAES, 2011, p. 6 apud DINIZ, 2014, p. 84).

A ideia de lançar este projeto, como afirma DINIZ (2014, p. 90), reforçado pelo slogan “o sonho tornado realidade”, indica relações de continuidade. Mas, ao mesmo tempo, evidencia uma ruptura discursiva. Trata-se da tentativa de diferenciação, em oposição aos fracassos de planos de renovação anteriores. Nos discursos sobre o Porto Maravilha há uma tensão entre o passado e o presente, que se transforma em marketing político.

A conjuntura econômica do país e do Rio de Janeiro permitiu a existência dos recursos necessários à realização das intervenções. Além disso, como determinante da viabilização do Porto Maravilha pode-se destacar a hegemonia do bloco de poder que sustenta o prefeito Eduardo Paes.

Em 23 de novembro de 2009, mesmo sem nenhuma contrapartida social, a OUC é aprovada pela Câmara Municipal. No leilão dos certificados da Operação Urbana Porto Maravilha, os CEPACs são todos comprados pelo Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM) da Caixa Econômica Federal, por R\$ 3,5 bilhões. Foram vendidos 6,4 milhões de CEPACs, cada um deles por R\$ 545,00. Cabe destacar que os CEPACs foram lastreados por terrenos públicos, principalmente do governo federal, que estão na área da Operação.

Essas terras foram “vendidas” para a prefeitura do Rio de Janeiro, a partir de avaliações feitas pela própria Caixa Econômica que, agora, busca vender os CEPACs no Mercado Imobiliário para construtoras interessadas em construir na região. Ou seja, como ressaltou Rolnik (2010), “estamos

diante de uma operação imobiliária executada por empresas privadas, mas financiada, de forma engenhosa, com recursos públicos em terrenos públicos”.

Cavalcante (2012, p. 8) destaca uma reflexão importante sob a questão habitacional nos imóveis da união, pois o argumento da Secretaria Municipal de Habitação é de que as comunidades e ocupações existentes nessas áreas “descharacterizariam” e até mesmo “desvalorizariam” o entorno, manifestando-se claramente a favor de despejos e remoções nestes imóveis, sendo que alguns desses imóveis já eram verdadeiros territórios dos movimentos sociais constituídos há décadas.

Em 2010, a partir de processo licitatório, com a concessão administrativa para o Consórcio Porto Novo formado pelas empresas OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia, é criada a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) para administrar a região da parceria público-privada.

Entretanto, conforme apontado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2014, p.21), os resultados do processo de remoções no Centro do Rio de Janeiro já podem ser sentidos: até 2014, 4.772 famílias foram removidas no Centro da cidade do Rio de Janeiro, totalizando cerca de 16.700 pessoas nas 29 comunidades mapeadas por este Comitê. Destas, 3.507 famílias, 12.275 pessoas de 24 comunidades, foram removidas por obras e projetos ligados diretamente aos megaeventos esportivos e outras 4.916 famílias de 16 comunidades estão sob a ameaça de remoção. Parte dessas remoções aconteceu na região do Porto Maravilha e seu entorno: Morro da Providência (Figura 11), Ocupação Machado de Assis (Gamboa), ocupações na Rua do Livramento, Ocupação Flor do Asfalto, Ocupação Quilombo das Guerreiras (Av. Francisco Bicalho), Ocupação Zumbi dos Palmares (Av. Venezuela), Ocupação Carlos Marighella (Rua Riachuelo, 48) e Ocupação Casarão Azul (Rua Rodrigues Alves, 143), totalizando 1.827 famílias removidas.

Portanto, segundo, Bienenstein R., et al, (2014, p. 7), a OUC do Porto Maravilha vem se constituindo como um passo importante na direção de uma cidade que não mais representaria a possibilidade de uma gestão urbana calcada no ideário do “desenvolvimento e igualdade”, mas sim, que atenderia aos novos tempos do capitalismo financeiro e globalizado, ou seja, “desenvolvimento e competitividade”.

O projeto Porto Maravilha tem levado o processo urbano em direção ao que Agamben (2004) nomeou de “Estado de Exceção”. Em resumo, este caso de renovação urbana, aqui discutido, pode ser definido como um estado em que: (a) há a criação de estruturas judiciais para lidar com as limitações que têm surgido a partir da resistência popular contra tais iniciativas, especialmente em um cenário de

enormes desigualdades sociais como o Brasil e (b) procuram-se maneiras de implementar este tipo de grande projeto urbano o mais rápido possível, a fim de lidar com a situação de emergência que exige o modelo contemporâneo de produção de riqueza.

A revitalização urbana não parece estar pensada a partir da demanda participativa da população, mas se subordinando ao interesse do mercado e aos seus projetos de cidade. Como as Prefeituras precisam de recursos financeiros, buscarão “multiplicar ao máximo as operações urbanas, de forma a institucionalizar a especulação imobiliária” (FIX, 2001, p. 5, grifo nosso), estabelecendo-a como elemento motivador da renovação urbana, como acontece hoje na cidade de São Paulo e começa a acontecer na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Observa-se, nesse tipo de operação, que o Estado vem intervindo e assumindo os riscos do setor privado. Isto evidencia que, apesar das declaradas restrições financeiras que têm justificado a adoção das OUCs e os raros investimentos nas áreas que realmente necessitam, os recursos públicos têm estado disponíveis para dar suporte para a realização dessas operações (FIX, 2001, p. 80), cenário que tenderá a ficar prejudicado com o acirramento da crise econômica.

Soma-se a isso o fato das áreas, objeto de Operações Urbanas, serem escolhidas pelo potencial econômico que podem oferecer e tudo que não lhe atribui valor ser descartado, já que é visto como fator de desvalorização dos CEPACs. Com este recorte da área, os recursos arrecadados com tais Certificados têm servido para investimentos públicos essencialmente nas áreas de interesses privados do mercado, obedecendo ao pré-requisito estabelecido no Estatuto da Cidade que, como já foi visto, exige a utilização dos recursos arrecadados na própria área da Operação.

2.2 Notas sobre a Operação Urbana Consorciada Água Branca

Criada pela Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, a Operação Urbana Consorciada Água Branca abrange parte dos bairros da Água Branca, Perdizes e Barra Funda e prevê a revitalização de uma parte da área central de São Paulo. Foi revisada em 2013, com o intuito de adequá-la ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor Estratégico. Esta revisão foi aprovada na Câmara dos Vereadores, dando origem à Lei nº 15.893 / 2013.

Com fácil acesso, essa região tem boa infraestrutura de transportes, sendo privilegiada pela proximidade das rodovias Castelo Branco, Anhanguera, Bandeirantes e do terminal metrô-rodoviário da Barra Funda. O objetivo estratégico desta Operação Urbana é promover o desenvolvimento da região. Os objetivos específicos desta Operação Urbana são os seguintes: (a)

implantar um conjunto de melhoramentos viários, visando ligações de longo percurso e a reestruturação do viário local, hoje fragmentado; (b) melhorar os sistemas de macro e micro drenagem para diminuir os problemas de inundação, ocasionados pela deficiência das redes e galerias existentes; (c) implantar espaços públicos; e (d) implantar equipamentos de interesse da comunidade.

Segundo Nabil Bonduki (2013), a proposta foi elaborada considerando a lógica do Plano Diretor e reservando áreas para habitação de interesse social, além de destinar 22% dos recursos arrecadados pela venda de CEPACs para a construção de habitação de interesse social.

O projeto prevê ainda a realização de obras de reurbanização em 15 favelas e estabelece um perímetro expandido, que permite aplicação de recursos em uma área maior que a da Operação, além de instituir um Conselho Gestor, composto de forma paritária. São nove representantes do poder público municipal e outros nove da sociedade civil, dentre os quais moradores da área da Operação Urbana e representantes de movimentos de moradia, de organizações não governamentais, de entidades profissionais e acadêmicas e do setor empresarial, com ampliação da participação da comunidade e com maior controle social na utilização dos recursos.

Na revisão da OUCAB foram incluídas também intervenções previstas no Plano de Metas da Prefeitura, como é o caso da Ponte Raimundo Pereira de Magalhães, situada fora do perímetro imediato da operação, mas a primeira obra a ser implantada. No entanto, famílias removidas em 2007 e 2008, que recebem apenas aluguel social, continuam aguardando desde então, as novas moradias que, conforme aponta Santoro (2015), eram “tidas como prioritárias desde 1995, mas que sequer possui um projeto” (SANTORO, 2015, p.1).

Se por um lado a revisão trouxe inovações, como as diferentes intervenções já citadas (não apenas viárias), por outro, manteve para o mercado, as mesmas possíveis liberalidades das parcerias público-privadas criticadas pela literatura, no âmbito de “processos que David Harvey chama de “empresariamento”, uma alteração do papel do Estado no planejamento e na gestão urbana, substituído pela fórmula das PPPs . Confirmando essa avaliação, a Operação prevê a possibilidade de serem constituídos fundos de investimento imobiliários, que podem paulatinamente permitir a transformação da terra em ativos financeiros, inclusive com a possibilidade de que estes venham a bancar as desapropriações, desde que solicitadas pela empresa pública.

Em março de 2015, foi marcado o primeiro leilão e na ocasião foram colocados à venda 50 mil CEPACs residenciais (CEPAC-R), com valor mínimo de R\$ 1.548,00, e 8 mil CEPACs não residenciais (CEPAC-nR), no valor mínimo de R\$ 1.769,00. O total de arrecadação, supondo-se que todos os títulos

fossem vendidos a preço mínimo, seria de R\$ 91.552.000,00. Esses recursos deveriam financiar, a primeira leva de intervenções votadas como prioritárias pelo Grupo de Gestão da operação, entre elas, obras de reurbanização de favelas e produção de HIS, drenagem de córrego, um parque linear, algumas obras viárias, incluindo um corredor de ônibus sentido noroeste e uma ponte, além da realização de inventário de patrimônio público e de uma série de equipamentos sociais, com um custo total de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão, que deveria ser arrecadado com a venda de um total de 750 mil CEPACs (650 mil CEPACs-R e 100 mil CEPACs-nR).

Entretanto, o que de fato ocorreu no leilão que a Bovespa realizou foi o registro de apenas 10 transações, com 6 mil títulos residenciais pelo preço original. Nenhum CEPAC não residencial foi vendido e o total arrecadado ficou em cerca de R\$ 9,3 milhões, apenas 9% do previsto.

Santoró, em 2015, avaliou um dos impasses gerado por esse processo: por um lado, a possibilidade de convocar o mercado para financiar a produção da cidade e as transformações urbanas necessárias é altamente atrativa para as administrações municipais; por outro lado, a dependência diretamente do mercado e, mais do que isso, de uma situação de mercado “aquecido” fazem com que a Operação corra o risco de ser paralisada, podendo resultar, então, em desgaste político para a administração e para todos os envolvidos na renovação.

A OUC Água Branca se diferencia das demais operações por não possuir a ênfase na realização de obras viárias, mas precisa ainda iniciar a reestruturação espacial esperada, em um plano de ação que privilegie renovação de padrões urbanísticos, por meio da oferta de espaços públicos, produção de HIS em áreas bem localizadas com melhorias ambientais, em um território com diversidade social.

Portanto, um dos maiores desafios das Operações Urbanas é começar a fazer essa reestruturação espacial em um contexto de mercado imobiliário em crise e incertezas políticas, que tende a dificultar a comercialização dos certificados e, conseqüentemente, a obtenção de recursos para a transformação esperada.

3. Do refúgio à ameaça de remoção: Algumas notas sobre Rio das Pedras.

A comunidade de Rio das Pedra se localiza na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, entre os bairros de Jacarepaguá, Itanhangá e Barra da Tijuca, às margens da Lagoa da Tijuca (Fig. 1). Segundo COSTA e BRITO (2014, apud MENDES, 2006, p.154), a comunidade teve sua origem em 1951, e já apresentava em 1960, alguns abrigos nas margens do Rio das Pedras, próximo à estrada de

Jacarepaguá. A região possuía problemas de acessibilidade e de barreiras físicas naturais que dificultavam a ocupação.

No entanto, com o desenvolvimento da Barra da Tijuca, através das obras do plano Lucio Costa, um grande contingente de mão de obra foi atraído para a proximidade das áreas de serviço da construção civil. Em 1966, surge a primeira ameaça de remoção, através de uma ordem judicial de desocupação do terreno, e o então governador, Negrão de Lima (1965-1971), decreta a área como de utilidade pública para desapropriação, com destinação de colônia agrícola e de integração da reserva biológica de Jacarepaguá.



Fig.1 - Localização de Rio das Pedras. Fonte: Os autores, sobre imagem do Google Maps, 2018.

Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/@-22.9778199,-43.3736524,11686m/data=!3m1!1e3!4m2!10m1!1e3?hl=pt-BR>.

Acesso em 15.02.2018.

Cabe ressaltar que a política oficial de remoção praticada no Rio de Janeiro neste período, somada à abertura da Av. Engenheiro Souza Filho, na década de 1970, contribuiu significativamente para o crescimento da ocupação. A comunidade recebeu um grande número de moradores, principalmente de origem nordestina, oriundos de outras áreas ameaçadas que lá encontravam algum grau de segurança por se tratar de um terreno público.

Foi no primeiro mandato do governador Leonel Brizola (1983 -1986) que o Estado começou a investir na comunidade, inicialmente com a execução de aterro hidráulico em parte da área, para viabilizar o assentamento de famílias desabrigadas nas enchentes ocorridas em 1984, dentro do programa “Cada família um lote”, da Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro (CEHAB). Em 1985, já havia cerca de 2.800 famílias morando na comunidade, quando foi aprovado o

Projeto de Alinhamento e Urbanização (PLA) junto a Estrada de Jacarepaguá, que contribuiu para promoção da realização da trama da favela, com obras de urbanização e regularização da posse. Foi neste momento que o Estado reconheceu a posse de 130 famílias, que receberam seus títulos pela CEHAB.

Contudo, somente em 1998, as Áreas Especiais de Interesses Social (AEIS) começam a ser identificadas. Inicialmente a partir da Lei nº 2.616, na região hoje conhecida como São Bartolomeu e, em 1999, com a Lei nº 2.818. A primeira lei compreende um conjunto habitacional, construído pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH), destinado a moradores removidos das áreas de risco do Sítio Pai João, da região Rio Novo e de Rio das Flores, situado próximo da região Pinheiros na Estrada Variante de Jacarepaguá, e a segunda, que engloba o Centro de Rio das Pedras, Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, parte Areal I e Areal II.

Em resumo, a necessidade dos trabalhadores de um local de moradia mais próximo das áreas de serviço, resulta na escolha de Rio das Pedras, que tem a ocupação ampliada pela chegada dos nordestinos no Rio de Janeiro, na década de 1960 até 1975, e também pela política de remoção levada a cabo pelo poder vigente à época.

Daí em diante, o Estado passa a patrocinar a permanência da população na comunidade inclusive chegando, em alguns casos, à titulação. Trata-se, portanto, de um período de negociação entre Estado e a comunidade. Esse processo se amplia através de políticas públicas e de serviços de infraestrutura de saneamento básico, além da implantação de escolas, igrejas e demais equipamentos necessários para a vida em comunidade. Este processo se estende até que, em 1996, durante o período do prefeito Cesar Maia, são iniciados estudos para realização do Favela Bairro, o que reabre a discussão sobre as remoções.

3.2 Favela Bairro, remoções e desdobramentos.

O Programa Favela Bairro em Rio das Pedras teve seu início em 1997 e foi bastante criticado pela Associação de Moradores, em especial por conta das remoções realizadas pela prefeitura e o não cumprimento de sequer 5% da proposta.

Durante o período em que ocorreram as intervenções decorrentes do Favela Bairro, foi registrada, na comunidade, a remoção de cerca de 800 pessoas, cujas moradias estavam situadas nas margens do rio das Pedras, e que foram relocadas, em 2000, para o primeiro bloco do Conjunto Bandeirantes na comunidade Cesar Maia (Recreio).

Com o passar dos anos, novas as iniciativas do governo do Estado foram realizadas, dentre elas, conforme destacado no seu site, em 2015, a instalação, através das obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), de bombas elevatórias para o escoamento de esgoto para estação de tratamento (obras de urbanização das regiões de Areal II e Areinha), que beneficiaria 30 mil pessoas. No mesmo site, é também ressaltada a pavimentação de 55 ruas, cerca de 10 quilômetros, além da drenagem pluvial, dragagem do canal de Rio das Pedras e esgotamento sanitário, totalizando um investimento da ordem de R\$ 64,7 milhões.

Entretanto, em visita de campo em 06 de fevereiro de 2018, a avaliação das condições das obras realizadas permitiu verificar que as bombas estão desativadas e que, na verdade, nunca chegaram a funcionar. Acrescente-se a isto, o fato de todo o esgotamento sanitário das regiões descritas acima não estar sendo tratado. Por fim, cabe ressaltar que a região aqui estudada foi objeto de intervenções com grande investimento público, mas que a qualidade das intervenções é questionável. Mesmo assim, pode-se afirmar que Rio das Pedras continuava sendo entendida como uma comunidade que deveria permanecer no cenário da cidade.

Neste cenário, apesar de beneficiadas com investimentos recentes do governo do Estado, aparece uma proposta voltada para sua reconstrução total, apoiada em justificativas técnicas e no argumento de que as moradias estão situadas em solo de turfa que, com o passar do tempo, acabariam afundando. Reforçando a defesa da destruição de tudo o que havia sido construído ao longo de décadas, estava o argumento de que os moradores da favela seriam agentes importantes e causadores da poluição do rio das Pedras e da lagoa da Tijuca. Trata-se, portanto de uma proposta que desconsidera as intervenções historicamente realizadas na comunidade, lembrando que nenhuma das intervenções anteriores pressupôs a derrubada integral das casas da comunidade.

3.3 O processo, limites e as possibilidades de uma Operação Urbana Consorciada como instrumento desenvolvimento socioambiental de Rio das Pedras.

Em março de 2017, através do procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) de Rio das Pedras, o Município do Rio de Janeiro, por meio da Subsecretaria de Projetos Estratégicos apresentou um Edital Público, destinado às empresas privadas para realização de uma OUC para Rio das Pedras. As empresas interessadas tiveram um prazo até outubro de 2017 para apresentar suas propostas e seus estudos. Com base nestas propostas e estudos, o município iria elaborar um projeto de lei que deveria que ser apreciado pela Câmara dos Vereadores.

Para viabilizar a OUC, o prefeito divulga seu Plano Estratégico, apresentando suas principais medidas no que tange a Rio das Pedras. Neste documento, destaca-se a meta nº 74, voltada para a conclusão dos estudos para Requalificação Urbana até 2018, que definiria a parceria público-privada (PPP) e os estudos preliminares da operação.

É sintomático que o instrumento da OUC, bem como a PPP, sejam escolhidos, pois permitem a flexibilização das legislações de uso e ocupação do solo, porém com um dado novo: pela primeira vez, vê-se que o discurso principal de uma OUC ancorado na reurbanização de uma comunidade e não com obras de mobilidade, como a ponte estaiada da OUC Água Espreada em São Paulo, nem mesmo a renovação de frentes marítimas, como a OUC do Porto Maravilha no Rio de Janeiro.

Paralelamente, a outra iniciativa da prefeitura foi convidar individualmente diversos setores, empresários interessados, imprensa, associação de moradores e comerciantes, para fazer a apresentação do projeto. Por um lado, este revela-se como o método utilizado para fracionar os debates e a defesa de interesses, e assim alcançara com maior facilidade o objetivo de conquistar apoios, na medida em que permite que o executivo adeque a proposta de forma que ela se torne palatável e pareça que estão sendo feitas concessões, quando, na verdade, o essencial da proposta não é alterado. Outro elemento do discurso do prefeito digno de nota, é a necessidade de conseguir financiadores internacionais para seus projetos.

Até agora, segundo o portal Infraestrutura Urbana, as empresas MRL/MRV Engenharia e Participações; Quatro de Janeiro Administração e Participações; Direcional Engenharia; Construtora Tenda; Cury Construtora e Incorporadora; Mega Realizações Imobiliárias; João Fortes Engenharia; Construtora Novolar; Cattleya Empreendimentos Imobiliários SPE; Ghimel Construções e Empreendimentos; e Cofranza Construtora já manifestaram interesse em participar do empreendimento.

Cabe destacar que o recurso privado, principalmente em países periféricos, não aparece sem que exista a certeza da valorização. Isto faz com que a parte da “parceria” destinada ao Estado seja garantir que os territórios da cidade se valorizem, gerando o que Mariana Fix (2004) definiu como a “proliferação das Operações Urbanas”, bem como a financeirização da especulação imobiliária. Ou seja, quando a venda de CEPACs no mercado não corresponde ao esperado, se torna necessário reajustar as operações, seus objetivos e prioridades. Esses processos podem levar a mudanças na legislação de uso e solo da OUC, bem como desdobramentos em novas Operações Urbanas, como forma de compensar sua ineficácia.

Esta tem sido a rotina da cidade de São Paulo, muito bem narrado por Mariana Fix (2001 e 2003 e 2007) e parece se repetir no Rio de Janeiro, o que é confirmado pelas seguintes propostas divulgadas (em estágios diferentes) para OUCs no Rio de Janeiro: Porto Maravilha, Campo de Golfe, PEU das Vargens, Presidente Vargas... Ou seja, a administração municipal parece apostar em diversas iniciativas simultaneamente, de forma a ampliar o “leque de produtos” disponíveis para investimentos, principalmente para os investidores internacionais ou o próprio governo federal (como no caso do Porto Maravilha), ávidos para que o ciclo de bonança se reabra e permita novamente o superlucro, como ocorreu com os Megaeventos. Mas esses movimentos não ocorrem sem reações, conforme será visto a seguir.

3.4 A resistência, o projeto e uma conquista

Para resistir a essas iniciativas, a comunidade organizou uma Comissão de Moradores, voltada para acompanhar as discussões sobre o projeto e lutar contra a remoção. Em abril de 2017, através de grande mobilização da comissão, ocorreu uma grande manifestação no principal acesso a Rio das Pedras, com a adesão de cerca 5 mil pessoas, o que alcançou farta cobertura da mídia. Nesta manifestação, os moradores exigiam a apresentação do projeto e o compromisso de que não haveria remoção na comunidade. Posteriormente, diversas assembleias, com mais 3 mil pessoas presentes, reuniões com diversos vereadores, tentativas de contato com o prefeito, objetivando discutir o projeto, foram realizadas, resultando na abertura de espaço para negociações com a prefeitura.

Com o crescimento da resistência, entre reuniões e assembleias, o movimento foi atraindo cada vez mais adesões, dentro e fora da comunidade, tendo obtido o apoio técnico do NEPHU¹, na área de arquitetura e urbanismo, do NAJUP², no acompanhamento jurídico junto com o NUTH³, do Conselho Popular⁴ do Rio de Janeiro, bem como de uma rede apoio técnico ligado aos movimento sociais. Porém, o esforço da prefeitura de passar tranquilidade em relação a proposta não foi suficiente e a comunidade se fortaleceu e continuou suas articulações para tentar impedir a viabilização da proposta. Por sua vez o prefeito Crivella, para acalmar os ânimos, publicou um vídeo no facebook⁵, onde afirma, entre outras coisas, “que não haverá remoção na comunidade”, mostrando as perspectivas do projeto. No entanto, o efeito dessa publicação foi justamente o contrário e a mobilização foi ainda mais ampliada.

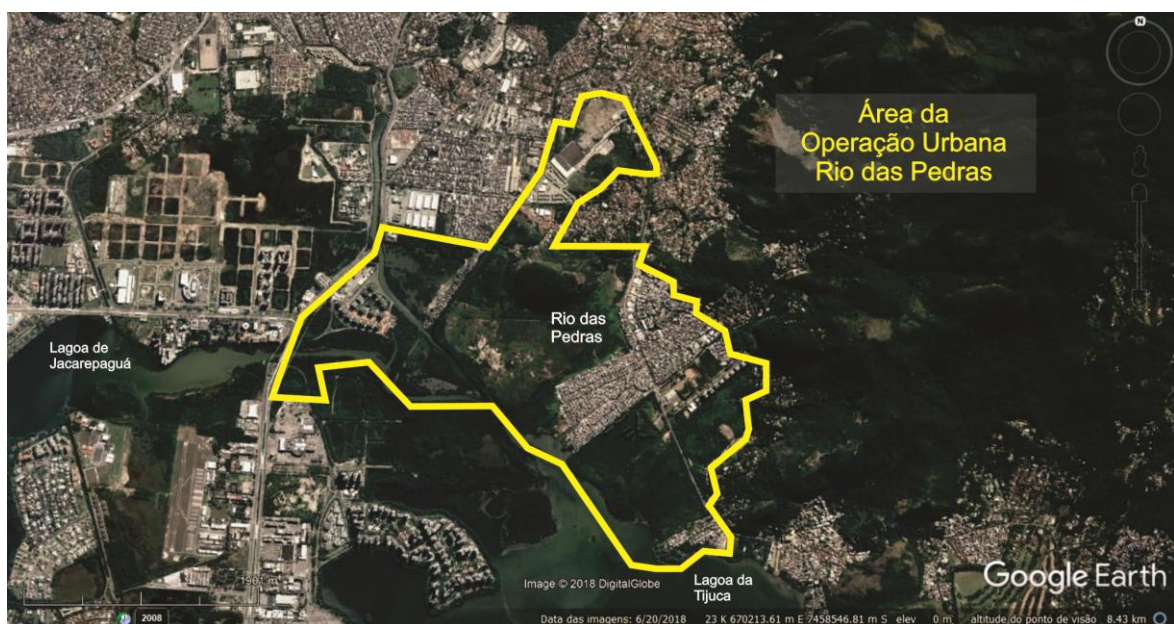


Fig. 2: OUC Rio das Pedras, Em amarelo a poligonal da Operação.

Fonte: Os autores, sobre imagem do Google Earth Pro, 2018.

Diante disso, a Comissão de Moradores foi chamada para a primeira apresentação oficial do projeto, o que ocorreu em setembro de 2017. Nesta reunião, a comunidade teve acesso à apresentação um pouco mais detalhada do projeto – que não foi disponibilizada ao público – inclusive o valor estimado para o projeto, um total de 5,4 bilhões de reais, para uma enorme área 7 milhões de metros quadrados do município, abrangendo toda a comunidade Rio das Pedras (com cerca de 852 mil metros quadrados) (Fig. 2), além de diversas áreas no entorno. Mesmo ainda incipiente, a apresentação, além de definir o perímetro OUC, aborda as seguintes questões: o novo zoneamento para o uso e ocupação do solo da região; as principais intervenções de mobilidade e a proposta de ocupação na área da comunidade e, por fim, as etapas de implantação do projeto. No zoneamento ou *master plan* apresentado, parece estar evidente que a intenção do projeto não está necessariamente ligada à construção das novas edificações na área da comunidade, mas sim, à valorização de uma grande região no seu entorno. No que diz respeito à mobilidade, as obras demandarão outros recursos para sua realização, portanto o BRT não está vinculado à Operação. No entanto, parece que um dos principais interesses da proposta está na duplicação da Av. Engenheiro Sousa Filho, bem como sua ligação com a Av. Ayrton Senna.

Por fim, a proposta de ocupação da comunidade prevê a demolição de todas as habitações e todo o investimento público e privado já realizado na comunidade, como vimos na terceira parte. As

famílias residentes serão distribuídas em centenas de blocos de 12 pavimentos, articulados a um faseamento, em que os moradores de uma quadra demolida para dar lugar aos novos prédios e, portanto, sem residência, aguardariam em edifícios provisórios a construção de sua moradia. Em resumo, essa é a proposta que foi apresentada.

A mobilização teve seu auge na Audiência Pública realizada em 6 de outubro de 2017, quando os moradores, diversos representantes da sociedade civil, prefeitura, parlamento, defensoria pública, Iterj⁶, academia, entre outros puderam, pela primeira vez, debater abertamente a proposta do governo, com destaque para a presença dos moradores que lotaram as galerias, além de uma vigília na frente da Câmara Municipal.

Um das principais críticas se dirigia à tipologia de edifícios com 12 pavimentos, que inclusive exigiria elevadores, o que ampliaria, inclusive, os custos de manutenção e condomínio, além de promover uma ruptura espacial na comunidade, onde as relações de vizinhança – amizade, solidariedade e comunhão – tão comuns na favela tenderiam a se desfazer, incluindo aí as relações do comércio popular dentro da comunidade.

A conquista se materializou em dezembro de 2017, quando a prefeitura alterou o PMI, retirando a proposta de verticalização da comunidade e afirmando que a reurbanização da área deverá considerar “a manutenção das unidades habitacionais hoje existentes”, mas sem anunciar o fim da OUC. Assim, acompanhar estes trâmites e os novos estudos, inclusive no legislativo municipal, é tarefa da resistência daqui em diante.

4. Conclusões Preliminares: A estratégia do mais do mesmo.

Rio das Pedras, como vimos, convive com esse duplo processo que vem combinando, destruição de territórios populares e ampliação do valorização fundiária, que representam claros obstáculos para a população de baixa renda viver na cidade e acabam por ampliar todas as formas de informalidade, tanto da moradia quanto do trabalho, contribuindo ainda para reforçar o fenômeno do poder paralelo nas comunidades, seja na forma do tráfico de drogas ou da milícia, quando não na associação dos dois formatos. Outra consequência deste duplo processo parece estar nas classes médias e altas, que reforçam sua busca padrões de moradia cada vez mais distantes da vida cotidiana, em regiões que precisam ser cada vez mais valorizadas, a ocupação desses territórios ocorrendo por meio de verdadeiras cidadelas, fortemente protegidas.

Contudo, parece que as intenções do Executivo Municipal em urbanizar Rio das Pedras, aparentemente com uma OUC, com prerrogativas diferentes das já implementadas, tende, na realidade, a ser um reforço no sentido de reurbanizar áreas populares a partir da valorização imobiliária. Esta parece ser a alternativa experimentada quando a administração pública não encontra meios para inibir o crescimento da favela, ou mesmo para removê-las, através da qual se busca, nas margens do Plano Diretor e materializada na adoção de uma Operação Urbana, flexibilizar o zoneamento do uso solo, possibilitando a verticalização, além de passar o controle sobre o território para iniciativa privada, numa espécie de paradoxo que resgata as origens da própria comunidade - num tempo onde as leis ainda não apregoavam a função social da propriedade, nem mesmo o direito à moradia - como um meio de impedir que os pobres urbanos convivam numa cidade de direitos.

Referências Bibliográficas:

- BIENENSTEIN, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. A Cidade nos Negócios e os Negócios na Cidade: Notas sobre as Operações Urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 2015.
- BOTELHO, Adriano. O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da mercadoria pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo. 2007.
- _____. Reestruturação do setor imobiliário e mudança na produção espacial da reprodução do capital: A produção imobiliária como elemento central na reconfiguração das cidades Brasileiras. In Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 2015.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.
- BROUDEHOUX, Anne - Marie. Megaventos, Revanchismo e a Cidade da Exceção Neoliberal. notas sobre o Rio de Janeiro nos Jogos Olímpicos. in VAINER, Carlos. et all. Os megaeventos e a cidade – Perspectivas e críticas, Letra Capital, 2016.
- BURGOS, M. B. (org.). A Utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca. 2 ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio. Loyola, 2002.
- CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? O social em questão, Rio de Janeiro, Ano XVI, n. 29, p. 69-100, jan. 2013.
- COSTA, Isabella de Andrade Aauto. BRITTO, Ana Lucia. Rio das Pessoas: revitalização, integração e habitação social na comunidade de Rio das Pedras no Rio de Janeiro. In III Seminário Nacional sobre o Tratamento

- de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo Belém, 2014.
- FERREIRA, João S. W.; MARICATO, Ermínia. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística ou aprofundamento da desigualdade? In: Leticia Marques Osorio. (Org.). Estatuto da Cidade. 1ed. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 215-25.
- FIX, Mariana. Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espreada. São Paulo: Ed. Boitempo. 1. 256p , 2001.
- _____. A fórmula mágica da parceria: Operações Urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENTAFFI, Dênio. Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro (Ócolum – Edição Especial). Campinas/Rio de Janeiro: PUCCamp/ PROURB, 2003.
- _____. São Paulo, cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo. 192p. 2007.
- HARVEY, David. Cidades Rebeldes. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.
- MENDES, I. C. R. Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica? Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Paulo-USP. São Paulo, 2006.
- PMRJ, Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Rio 2020: mais solidário e mais humano, e-book, 2017.
- PMRJ, Rio de Janeiro 2017, Rio das Pedras, 2017.
- POUSO, Apresentação do Pouso Rio das Pedras diagnóstico urbanístico e ambiental, 2013.
- SANTORO, Paula Freire; LIMA, Pedro; MENDONÇA, Pedro. Formas de garantia do direito à moradia em um contexto de produção da habitação pelo mercado através de instrumentos de transformação urbana - os casos da OUC Água Branca e da PPP Habitacional em São Paulo. Seminário Internacional Public-Private Partnerships and The Real Estate/Financial Complex. São Paulo: FAUUSP, 2015.
- SMITH, N. The new urban frontier: gentrification and revanchist city. Londres: Routledge, 1996.
- SOUSA, Daniel Mendes Mesquita. Limites e Possibilidade das Operações Urbanas: Notas sobre o caso da área central de Niterói-RJ. Niterói: UFF. 2016.
- VILARINO, Maria do Carmo. Tese de doutorado. Operação Urbana: A inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio. São Paulo. 2006.

¹ NEPHU: Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos.

² NAJUP: Núcleo de Defesa e Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin.

³ NUTH: Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

⁴ Conselho Popular do Rio de Janeiro: Coletivo de lideranças populares que atua na defesa da permanência das comunidades.

⁵ Link para vídeo: <https://youtu.be/IQXaP0HsJ4E>. Acesso: 21.02.2018

⁶ ITERJ: Instituto de Terras do Governo do Estado do Rio de Janeiro.