



BACHARELADO EM  
ADMINISTRAÇÃO  
**PÚBLICA**  
MODALIDADE SEMI-PRESENCIAL



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

### **Projeto Porto Maravilha: um estudo de caso sobre gestão urbana e os riscos de captura dos interesses públicos**

*Mário Luiz Norris R. Reis – [mariolnorris@hotmail.com.br](mailto:mariolnorris@hotmail.com.br) – UFF/ICHS*

*Aline Thais Lourenço – [alitaly@ig.com.br](mailto:alitaly@ig.com.br) – UFF/ICHS*

#### **Resumo**

Este estudo investiga a intervenção urbanística empreendida na região portuária do Rio de Janeiro. Objetiva identificar, no Porto Maravilha, os pontos vulneráveis a capturas dos interesses públicos no processo de tomada de decisão administrativa. Utiliza-se como método o estudo de caso único, de natureza qualitativa. Na análise da arquitetura jurídico-institucional à luz dos princípios preconizados pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, constata-se vulnerabilidades quanto à complexidade financeira do projeto, aos indícios de influências por empreiteiras, a pouca efetividade da participação popular e o descaso com o patrimônio histórico. Conclui-se que estudo do caso Porto Maravilha evidencia que a gestão do espaço urbano é um campo vulnerável a capturas de interesse e desvios de finalidade, o que demanda futuros estudos sobre o aperfeiçoamento da tomada de decisão pelo gestor municipal na intervenção do espaço urbano.

**Palavras-chave:** Gestão Municipal; Política urbana; Parcerias público-privadas; Desvios de finalidade; Porto Maravilha.

#### **1 - Introdução**

A dignidade da pessoa humana e a cidadania, enquanto fundamentos da República Federativa do Brasil, constituem verdadeiras diretrizes orientadoras do Estado brasileiro na direção da efetiva garantia dos direitos fundamentais. Objetivando construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais e regionais, o Estado brasileiro não poderia ignorar que tais desafios passam, necessariamente, por políticas urbanas efetivas.

Contudo, os municípios brasileiros têm encontrado grandes dificuldades em explorar todo o potencial transformador das tecnologias jurídico-institucionais disponíveis para a promoção de políticas urbanas. Dentre essas dificuldades, destaca-se a vulnerabilidade da tomada de decisão administrativa face aos desvios de finalidade e à captura do interesse público pelo setor empresarial-imobiliário.

Com efeito, na elaboração dos planos diretores municipais e na execução de cada projeto urbanístico, é possível identificar reflexos de intensas disputas sociais, com os quais os gestores municipais têm lidado com pouca desenvoltura.

De um lado, movimentos populares lutam para garantir a efetividade da gestão democrática do espaço urbano, a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o reconhecimento do direito a cidades sustentáveis, à moradia digna, a desfrutar, sem embaraços, da infraestrutura urbana e de serviços públicos de qualidade.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

De outro lado, o setor empresarial-imobiliário exerce seu lobby em prol de engenhosas modalidades de gestão e financiamento público-privado do desenvolvimento urbano, visando o lucro e a ampliação de seu poder de influência sobre um Estado vulnerável e incapaz de promover, sozinho, tantas reformas necessárias e historicamente sonegadas aos cidadãos.

Nessa arena, incumbe ao administrador público municipal atuar na elaboração e execução de políticas para a cidade, cuidando para não sucumbir às capturas e desvios dos objetivos e preceitos constitucionais, do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor local. Para tanto, o gestor municipal precisa conhecer a dinâmica, os agentes, os direitos, deveres e interesses determinantes no contexto urbano, ter total domínio e saber manusear as tecnologias jurídico-institucionais concebidas para a gestão e o financiamento das intervenções urbanísticas, especialmente aquelas concebidas no bojo de complexas parcerias público-privadas.

É nesse contexto que o presente trabalho busca investigar a intervenção urbanística empreendida na região portuária do Rio de Janeiro, pretendendo contribuir com os estudos sobre a tomada de decisão administrativa na gestão do espaço urbano. Sendo assim, o objetivo do presente artigo é analisar e descrever de que forma o Projeto Porto Maravilha pode transparecer o grau de vulnerabilidade da tomada de decisão administrativa face aos riscos de captura dos interesses públicos. Por captura dos interesses públicos, entende-se o desvio de finalidade que ocorre quando se faz prevalecer o interesse individual sobre o interesse público (Di Pietro, 2008, p. 65).

Além desta introdução, o presente artigo debate os referenciais teóricos e normativos-institucionais que condicionam os desafios e oportunidades na gestão pública do espaço urbano, no tópico seguinte. A metodologia empregada é abordada no tópico três. O quarto tópico traz uma breve apresentação da região portuária do Rio de Janeiro, seus elementos históricos, sociais e econômicos. No tópico cinco é apresentada a arquitetura jurídico-institucional do Projeto Porto Maravilha, para que no tópico seguinte - seis – sejam analisados seus pontos críticos e de que forma eles transparecem os riscos de captura de interesses e desvios de finalidade. Finalmente, o sétimo tópico traz apontamentos conclusivos, indicações de futuras pesquisas e limitações deste trabalho.

## **2 – Desafios e oportunidades na gestão pública do espaço urbano**

Mais do que um simples antônimo do ambiente rural, o ambiente urbano é, cada vez mais, o local onde o homem habita, trabalha, tem seus momentos de lazer, circula, constitui família, enfim; exerce as atividades que nada mais são do que expressões da dignidade humana. Vale dizer: a cidade é o cenário da efetiva concretização dos direitos fundamentais do homem, e por isso não pode ser concebida e administrada segundo um estado de coisas que inviabilize essa sua função.

Comprometido com o tema, o constituinte atribuiu aos municípios a competência<sup>1</sup> e estabeleceu os meios para promover as intervenções urbanas, balizadas pelo Estatuto da Cidade e o Plano Diretor<sup>2</sup>. Na prática, estes parâmetros normativos-institucionais condicionam as intervenções da administração e de particulares à fiel observância das finalidades públicas, especialmente da função social da cidade.

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

<sup>2</sup> Art. 182, § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

Nesse sentido, a atuação do administrador público no planejamento, execução e acompanhamento de políticas de desenvolvimento urbano, tem como limite uma rigorosa institucionalização e formalização de regras jurídicas, visando conferir estabilidade, previsibilidade, permanência no tempo, e assentada sobre um ambiente de articulação e composição de interesses (Bucci, 2013, p. 46). Assim, a institucionalização e as regras jurídicas que condicionam a gestão do espaço urbano não têm a pretensão de neutralizar completamente os conflitos de interesses, mas sim de propiciar um ambiente de articulação e composição dos mesmos.

A manutenção desse ambiente é especialmente necessária quando o objeto da disputa de interesses é o espaço urbano. Como ensina Henri Lefebvre, “o fenômeno e o espaço urbano não são apenas uma projeção das relações sociais, mas o lugar e o terreno onde as estratégias se confrontam” (Lefebvre, 1999, p. 117). De fato, as relações de poder no contexto capitalista modificam de forma profunda a maneira de construir a cidade e de conduzir a gestão do urbano.

No Brasil, o processo de urbanização é marcado pela desigualdade social, que se projeta territorialmente, gestando cidades caóticas e hostis, com projeções de agravamento desse quadro<sup>3</sup>. Observa-se que “os planos diretores pós-Estatuto da Cidade, de maneira geral, pouco ou nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada, ainda que avanços possam ser identificados em planos específicos e em aspectos relacionados à promoção da gestão democrática da cidade” (Oliveira, 2011).

Em alguns casos, tem-se observado que a gestão do espaço urbano tem padecido de desvios de finalidade dos instrumentos urbanísticos. Como ensina Di Pietro acerca do desvio de finalidade, “se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual” (2008, p. 65).

No contexto das intervenções urbanísticas, os desvios de finalidade teriam se intensificado com os megaeventos esportivos no Brasil (como no Projeto Porto Maravilha que foi concebido como legado olímpico), especialmente com vistas a viabilizar o financiamento das obras (Franzoni; Luft, 2012).

Há, portanto, um grande desafio na transformação do ambiente das cidades em um campo fértil para a dignidade e a cidadania, no qual os gestores públicos têm imensa responsabilidade. Urge que os gestores do espaço urbano estejam preparados para lidar com os conflitos de interesse mitigando diversas formas de vulnerabilidade para que se mantenham fiéis ao interesse público.

### 3 – Metodologia

O presente trabalho está inserido no contexto dos estudos de caso e sua natureza é qualitativa. Sendo assim, pretende-se analisar e descrever de que forma a vulnerabilidade da tomada de decisão administrativa face aos riscos de captura dos interesses públicos transparece no caso do Projeto Porto Maravilha.

Para enfrentar este problema, primeiramente foram analisadas as fontes normativas que condicionam a formulação e execução de políticas públicas urbanas, tais como a

---

<sup>3</sup> Como alertam Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes: “Em 1960, do total de 31 milhões de brasileiros, 44,7% viviam em áreas urbanas e 55,3% viviam em áreas rurais. Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, da população total de 170 milhões, 81,2% vivam em áreas urbanas (138 milhões) e apenas 18,8% viviam em áreas rurais. As estatísticas têm indicado que, ainda que menor do que a da década de 1980, a taxa de crescimento urbano no país é alta sendo que um novo sistema de cidades está se formando com o aumento sobretudo da população das cidades de porte médio” (2006, p. 4).

## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, e o Plano Diretor do município do Rio de Janeiro e outras normas complementares.

A análise dos textos legais foi complementada por um levantamento bibliográfico sobre temas de direito urbanístico, direito administrativo, políticas públicas e outros temas correlatos, através dos quais foi possível solidificar referências teóricas sobre o desvio de finalidade e a finalidade pública no contexto da gestão urbana.

Uma vez reconhecidos os *standards* jurídico-institucionais que condicionam as políticas de gestão urbana, iniciou-se a análise de documentos disponíveis sobre o projeto Porto Maravilha na cidade do Rio de Janeiro, desde a sua concepção até o ano de 2016, quando o *boulevard* olímpico foi entregue aos cariocas. Nesse particular, o site [www.portomaravilha.com.br](http://www.portomaravilha.com.br), mantido pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, foi uma importante ferramenta, capaz de prover documentos e dados sobre vários aspectos do Porto Maravilha, desde sua arquitetura jurídico-institucional até elementos históricos, sociais e econômicos da região portuária.

Cumprida essa etapa, foi possível ingressar na etapa de análise e interpretação dos documentos e dados encontrados sobre o Porto Maravilha, aferindo o grau de adequação entre as referências normativas e teóricas e as ações efetivamente desenvolvidas no caso estudado. Para auxiliar nessa análise, foi feito novo levantamento bibliográfico, agora com recorte em análises críticas de projetos de revitalização urbana, em particular aqueles empreendidos no bojo de parcerias público-privadas e no contexto de megaeventos esportivos, haja vista suas peculiaridades sob o aspecto legal, econômico, social e urbanístico.

Por fim, a análise de material jornalístico foi especialmente relevante para o presente trabalho, haja vista a atualidade do tema.

Segundo Bucci, o grande potencial dessa abordagem metodológica, reside no fato de que “o ambiente em que se dá a ação governamental é fragmentado e beira o caótico, daí a compreensão de suas componentes jurídico-institucionais pode representar um diferencial de melhoria das políticas públicas que nele se desenvolvem” (Bucci 2008, p. 249).

### **4 – A região portuária do Rio de Janeiro: elementos históricos, sociais e econômicos**

O início do desenvolvimento urbano da cidade do Rio ocorreu na região portuária e no centro histórico, com o porto assumindo o papel de vetor da urbanização. Factualmente, a construção de um novo porto, no início do século XX, esteve diretamente ligada à emergência de uma nova cidade e a “uma redefinição do urbano e das relações do Estado com este urbano” (Lamarão, 1991, p. 165).

Esse processo tem início no período de 1870 e 1902, a partir da inauguração da Estrada de Ferro Pedro II (atualmente a linha de trens da Central do Brasil). Deflagra-se a “cidade dividida”: as classes “nobres” tomam a direção dos bairros servidos por bondes (em especial aqueles da zona sul), enquanto que para o subúrbio passam a se deslocar os usos “sujos” de transporte (trens) e neles as classes menos privilegiadas” (Abreu, 2006, p. 37). Mas a população miserável não migrou completamente para os subúrbios. Na verdade, ela continuava dependente de moradias próximas aos locais de emprego, o que foi reforçado pelo crescimento do déficit habitacional e pela multiplicação de fábricas, a abolição da escravatura e a vinda de imigrantes.

Em 1903, o Presidente Rodrigues Alves estabelece como programa de governo o saneamento da capital e o melhoramento das instalações do porto do Rio de Janeiro, visando o

## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

comércio externo<sup>4</sup>. O Prefeito Pereira Passos, então, promove a primeira reforma urbana maciça da cidade: banii os cortiços, alargou avenidas, deu destaque a prédios públicos, construiu calçadas largas, *boulevards*, estátuas imponentes, etc<sup>5</sup>.

Ocorre que “as contradições do espaço, ao serem resolvidas, muitas vezes geram novas contradições para o movimento de organização social que surge” (Abreu, 2006, p. 66). Com efeito, as intervenções de Passos na região portuária deram origem às favelas, que se expandiram para toda a cidade e no decorrer do século XX se tornaram o maior ícone do cenário urbano carioca<sup>6</sup>.

Desde então, a região do porto ficou praticamente parada no tempo, assistindo alheia ao desenvolvimento do centro econômico do Rio de Janeiro no bairro vizinho, enquanto permanecia adormecido todo o seu potencial histórico e cultural. Verdadeiramente, ainda paira sobre a região portuária uma imagem de ambiente de criminalidade.

Portanto, a realidade encontrada pelo projeto Porto Maravilha é de uma região edificada por casebres e favelas seculares e ocupada por população pobre em geral, composta por estivadores, domésticas e ambulantes, totalizando algo em torno de 32 mil residentes, que hoje temem ser expulsos pelo plano modernizador (a menor densidade habitacional do município em 2010). Em números, a região portuária tem cerca de 5 milhões de metros quadrados (quase um terço do centro do Rio), e um IDH avaliado em 0,775 e População Economicamente Ativa de aproximadamente 12 mil trabalhadores. Os serviços públicos oferecidos na região são 7 escolas de ensino fundamental, 5 creches, 2 escolas de ensino médio, 1 posto de saúde e 4 hospitais. Apenas 25% dos imóveis da área eram privados, sendo que Estado e município detinham 6% cada um, enquanto todo o restante pertencia à União.

Dentre os muitos problemas da região, destacam-se: baixa taxa de áreas verdes (2,5%), a troca de tecnologia portuária, os pontos crônicos de alagamento, pontos de acúmulo de lixo, patrimônio arquitetônico degradado, lançamento de esgotos na rede de drenagem, nos rios e no Canal do Mangue e a barreira territorial e a poluição provenientes do Elevado da Perimetral (via expressa que passa pela região e chega ao centro da cidade).

### 5 – O Projeto Porto Maravilha e sua arquitetura jurídico-institucional.

O projeto Porto Maravilha tem por propósito a requalificação urbana da região

<sup>4</sup> “O Porto do Rio de Janeiro era, naquela época, o mais importante do Brasil e o terceiro de todo o continente americano. As antigas estruturas portuárias e o tráfego moroso do centro da cidade não asseguravam mais condições propícias à expansão econômica. Além da modernização do porto, o programa de obras previa uma importante transformação da estrutura urbana da cidade. Os imperativos econômicos do fator transporte para a reprodução do capital exigiam uma profunda “cirurgia urbana”. Novas ruas e avenidas precisavam ser abertas para ligar de forma eficiente o porto aos diferentes bairros da cidade, e também ao interior do país. [...] Essas obras prometiam transformar a antiga cidade de feição colonial em uma metrópole comercial moderna” Gonçalves, 2013, p. 51.

<sup>5</sup> “A Reforma Passos foi também importante em três outros aspectos. Em primeiro lugar, ela representa um exemplo típico de como novos momentos de organização social determinam novas funções à cidade, muitas das quais só podem vir a ser exercidas mediante a eliminação de formas antigas e contraditórias ao novo momento. Em segundo lugar, representa também o primeiro exemplo de intervenção estatal maciça sobre o urbano, reorganizando agora sob novas bases econômicas e ideológicas, que não mais condiziam com a presença de pobres na área mais valorizada da cidade” Abreu, 2006, p. 63.

<sup>6</sup> “Os morros situados no centro da cidade (Providência, São Carlos, Santo Antônio e outros), até então pouco habitados, passam a ser rapidamente ocupados, dando origem a uma forma de habitação popular que marcaria profundamente a feição da cidade neste século – a favela. [...] A destruição de grande número de cortiços fez, pois, da favela a única alternativa que restou a uma população pobre, que precisava residir próximo ao local de emprego. E essa população, paradoxalmente, não cessava de crescer, atraída que era à cidade pelo desenvolvimento industrial e pelos empregos na construção civil”. Abreu, 2006, p. 66..





## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

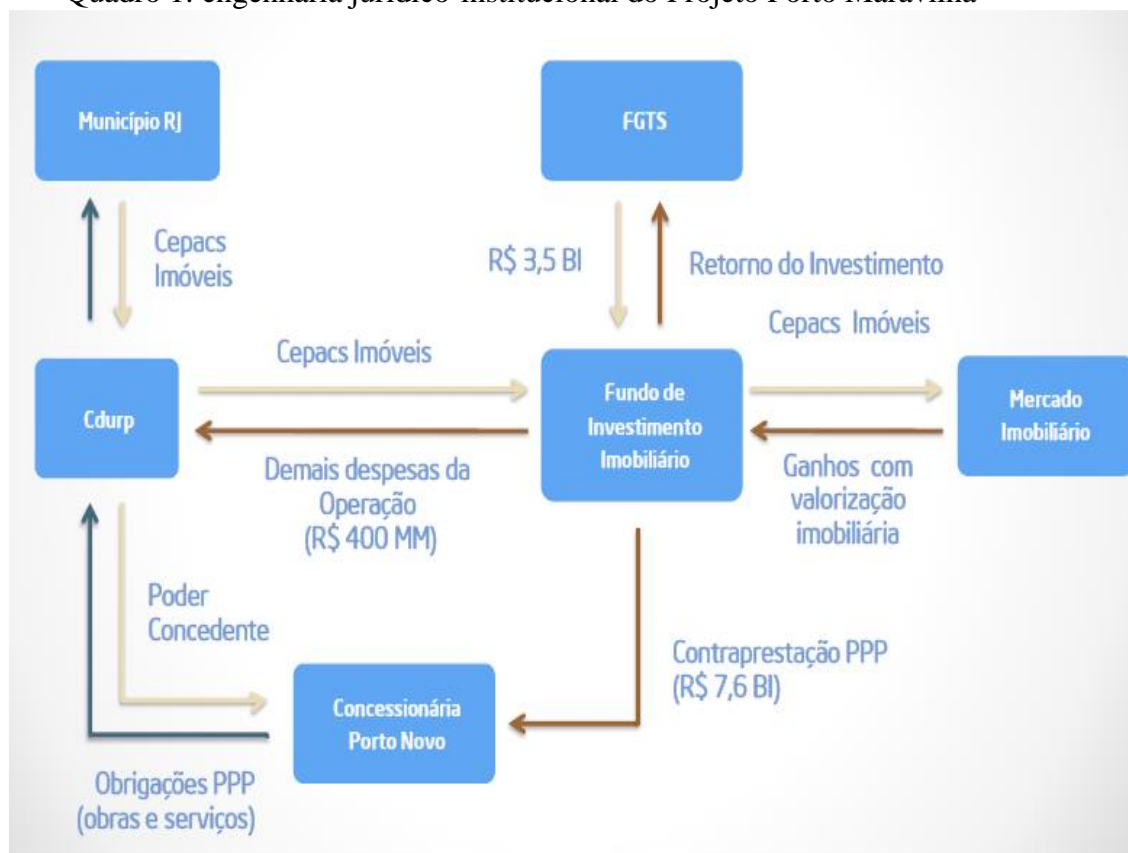
portuária do Rio de Janeiro. O empreendimento envolve novas modalidades de mobilidade (Veículo Leve sobre Trilhos – VLT, Teleférico da Providência, Via Binário do Porto, 17 kms de ciclovias, 650.000 m<sup>2</sup> de vias exclusivas para pedestres), registro e valorização da arqueologia, 66 km de redes de drenagem, 85 km de redes de esgotos, 120 km de redes de água, plantio de 15.000 árvores, reaproveitamento de materiais nas obras e ganhos ambientais.

Ocorre que a grandiosidade da reforma é diretamente proporcional à complexidade da engrenagem concebida para viabilizar o empreendimento. O financiamento é essencialmente privado, e funciona da seguinte forma:

- (i) o Executivo Municipal não dispõe de recursos suficientes para financiar o ambicioso projeto e decide buscar recursos no setor privado;
- (ii) para tanto, cria uma cobrança pelo direito dos particulares construírem na área que será revitalizada, que será adquirido na forma de título, o CEPAC;
- (iii) esse título será comercializado pelo Fundo de Investimentos Imobiliários do Porto Maravilha (FIIPM), que utilizará os recursos provenientes das vendas no pagamento das obras de infraestrutura. Para acelerar a captação de recursos e viabilizar o início das obras conforme o cronograma dos megaprojetos sediados no Rio, a Caixa Econômica Federal adquiriu significativa quantia de títulos;
- (iv) os recursos da venda dos CEPACs pagam as obras de revitalização da região, executadas pela Concessionária Porto Novo (formada por Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia);
- (v) as obras da Concessionária Porto Novo são supervisionadas pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), sociedade de economia mista criada precipuamente para acompanhar a execução dos projetos de revitalização aprovados pelo Executivo Municipal.

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO**

Quadro 1: engenharia jurídico-institucional do Projeto Porto Maravilha



Fonte: [www.portomaravilha.com.br](http://www.portomaravilha.com.br) (2015)

Compreendido o engenho jurídico-institucional cumpre esclarecer alguns institutos aplicados no Porto Maravilha, para posteriormente examinar se foram aplicados corretamente.

Começando pela operação urbana consorciada, cabe conceitua-la como “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”<sup>7</sup>.

As OUCs são capazes de viabilizar (i) a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; (ii) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente, e (iii) a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

Na Região do Porto do Rio de Janeiro, a OUC foi instituída pela Lei Complementar nº 101 de 2009, que também conferiu importante autorização para que o Poder Executivo Municipal pudesse instituir coeficientes de aproveitamento básico e máximo aos terrenos. Dessa forma, na região portuária do Rio de Janeiro, as construções realizadas dentro do coeficiente de aproveitamento básico estão isentas de cobrança, ao passo que o investidor ou proprietário que pretenda utilizar o potencial construtivo que exceda o índice básico, precisará

<sup>7</sup> Estatuto da Cidade, Seção X, art. 32, §1º.

## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

se submeter à outorga onerosa da Administração Municipal, via emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)<sup>8</sup>.

Por sua vez, os CEPACS são títulos negociados no mercado de valores mobiliários sob supervisão da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e os recursos levantados com sua venda são aproveitados para custear as obras e serviços da OUC Porto Maravilha. Os CEPACS foram utilizados pela Prefeitura do Rio de Janeiro para integralizar o capital de uma empresa de economia mista, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP – criada pela Lei Complementar n° 102/2009). As atribuições dessa empresa envolvem gerir a concessão de uma parceria público-privada, articular a Concessionária Porto Novo e os demais órgãos públicos, prestar contas à CVM quanto aos CEPACS, participar da aprovação dos empreendimentos com a Secretaria Municipal de Urbanismo, ser a responsável pela disponibilização de parte dos terrenos para o Mercado imobiliário e induzir o dinamismo econômico e social da região.

A CDURP, porém, não fica responsável diretamente por disponibilizar os CEPACS no mercado para os investidores. Para tanto, os CEPACS passados pela Prefeitura do Rio à CDURP são repassados a um Fundo de Investimento Imobiliário (na forma de quotas) a quem caberá colocar efetivamente os CEPACS em circulação no mercado. Cabe ao Fundo “aliená-los por meio de leilão, utilizar diretamente os CEPAC, ou o produto de sua alienação, no pagamento de obras de infraestrutura que constituam encargo do fundo, desde que necessárias à Operação Urbana Consorciada, ou dar outra destinação autorizada pela legislação aplicável”<sup>9</sup>.

Finalmente, o Fundo de Investimento Imobiliário, vendendo as CEPACS no mercado imobiliário angaria os recursos para pagar a Concessionária Porto Novo, responsável por executar as obras de revitalização portuárias.

### **6 - Os pontos críticos do Projeto Porto Maravilha e os riscos de captura de interesses e desvios de finalidade**

Um primeiro ponto crítico que pode ser apontado de início é a complexidade da engrenagem institucional e financeira do Porto Maravilha. Conforme alerta Werneck (2016) “os instrumentos utilizados para a viabilização da arquitetura institucional-financeira praticada no Porto Maravilha são pouco conhecidos, impondo barreiras à compreensão de seu

<sup>8</sup> Art. 36. Fica o Poder Executivo autorizado a outorgar, de forma onerosa, o potencial adicional de construção nas quadras em que o coeficiente de aproveitamento do terreno máximo for distinto do coeficiente de aproveitamento de terreno básico, mediante a incorporação ao lote de direito de construir adicional.

§ 1.º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se potencial adicional de construção a área construída passível de ser acrescida, mediante contrapartida, à área permitida pela legislação vigente na data da publicação desta Lei Complementar.

§2.º A contrapartida da outorga onerosa do potencial adicional de construção prevista no caput deste artigo será realizada através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, nos termos desta Lei Complementar.

§ 3.º Os CEPAC serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na AEIU, desde que atendidas as diretrizes da Operação Urbana Consorciada.

§4.º Os CEPAC poderão ser negociados livremente até que seus direitos sejam vinculados a projeto de edificação para um lote específico, que deverá ser submetido aos trâmites normais de aprovação perante a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro.[...]

§ 7.º Um mínimo de três por cento do valor auferido pela venda de CEPACS será destinado, na forma da regulamentação, à recuperação do Patrimônio, na área da OUC, podendo, para essa exclusiva finalidade, ser investido também na vizinha área do Projeto Sagas, instituído pela Lei n° 971, de 4 de maio, de 1987 e regulamentado pelo Decreto n° 7.351, de 14 de janeiro de 1988.

<sup>9</sup> Artigo 4º, inciso II, alínea f) da Lei Complementar n° 102/2009.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

modo de funcionamento e à formulação de uma reflexão crítica ao projeto”. A autora afirma que apesar de haver acúmulo em torno das premissas do plano estratégico, instrumentos tais como PPPs e fundos de investimento imobiliário são ainda pouco explorados e sua reunião em um único projeto dessa dimensão é inédita.

O projeto também pode transparecer vulnerabilidades quanto à adoção de OUCs, pois segundo Maricatto (2002): “o poder dos *lobbies* do setor imobiliário e o alto grau de promiscuidade entre Estado e classes dominantes no Brasil nos levam a crer que não será fácil conduzir as operações urbanas para algumas das finalidades aqui descritas”.

A vulnerabilidade fica ainda maior considerando as circunstâncias em que se optou pela estrutura jurídico-institucional mais complexa, havendo alternativa mais simples e viável para viabilizar a reforma. A alternativa preterida, que envolvia um consórcio público – entre os três níveis de governo – vinha sendo estudada desde 2003 por técnicos do Ministério das Cidades, além de especialistas contratados, tendo sido aprovada em todas as etapas de preparação e lançada publicamente em 23 de julho de 2009. Em um dos documentos oficiais do projeto de consórcio público, a Nota Técnica nº 615/2009, de 21 de agosto de 2009, da Secretaria de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, fica aprovada a gestão associada da Área Portuária do Rio.

Porém, o lobby das empreiteiras parece ter sido a principal razão do projeto de consórcio público ter sido preterido, como relatam os técnicos do grupo de trabalho do Ministério das Cidades<sup>10</sup>.

E não são poucas as notícias indicando a cooptação dos interesses públicos pelas empreiteiras. Por exemplo, quanto à participação da Caixa Econômica Federal visando acelerar a injeção de recursos no Porto Maravilha (se responsabilizando pela aquisição dos CEPACs e aplicando recursos do FGTS), cogita-se que, na verdade, a participação da CEF teria sido fruto do *lobby* de empreiteiras junto ao ex-presidente Lula, para que elas pudessem ter maiores garantias de que iriam receber pela execução das obras<sup>11</sup>.

Para além dos procedimentos de elaboração do projeto, as decisões acerca do que fazer na região também não estão isentas de fragilidades. Como foi retirada da pasta do Ministério das Cidades, a reforma do porto perdeu o principal mote da proposta original do governo federal, que consistia na construção de habitações populares na região central da cidade. Com

---

<sup>10</sup> Um dos técnicos envolvidos no antigo projeto, Renato Balbim, geógrafo e ex-coordenador do Programa de Reabilitação de Áreas Centrais do Ministério das Cidades, comparou os projetos em reportagem da Pública: “A ideia deles [representantes das empreiteiras] era passar as terras para a prefeitura e as empreiteiras fazerem a incorporação imobiliária. Não inovava em nada: é um modelo de incorporação simplista, que traz segurança total pro empreendedor. Não era uma proposta de reabilitação de área, que tem outros mecanismos e prioridades, como a participação social, permanência da população, valorização do patrimônio histórico, além de uma modelagem de negócios que convertia parte das melhorias urbanas e dos ganhos de capital para o conjunto da cidade”. Outra técnica envolvida no projeto frustrado, Raquel Rolnick, afirma: “Em 2008, o Elvino Gaspar [então diretor do BNDES] me liga e pede para eu ir na OAS para o [então presidente da empresa] Léo Pinheiro mostrar o que eles estão fazendo sobre o porto”, lembra a urbanista. “Ao chegar lá, eu vejo o projeto urbanístico do Porto Maravilha quase todo pronto: já tinha um plano, os projetos de leis todos montados etc. Ele estava extremamente interessado, pois sabia que isto podia se transformar em um modelo e, a partir dali, abrir um mercado totalmente novo para as empreiteiras, que é o das PPPs de desenvolvimento urbano. Em novembro do ano seguinte, o Eduardo Paes pega aquele pacote, manda para Câmara dos Vereadores no final do ano e aprova tudo” (Belisário, 2016).

<sup>11</sup> “O ingresso da Caixa Econômica Federal no projeto, por determinação de Lula, foi fundamental para desatar um dos nós da revitalização: a prefeitura não tinha os recursos para revitalizar o porto. A Caixa desfez o nó ao se dispor a comprar com recursos do FGTS todos os títulos imobiliários da região, emitidos pela Prefeitura do Rio. [...] Como a Caixa se dispôs a comprar todos os títulos de uma vez, a prefeitura não precisou ficar negociando caso a caso, o que poderia levar anos para levantar os R\$ 8 bilhões necessários ao projeto. Por vias indiretas, a Caixa acabou se tornando a principal financiadora da obra”.

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO**

isso, no início da implantação do projeto concebido pelo mercado imobiliário, já era intensa a especulação que o preço dos imóveis da região, o que só tende a se intensificar após a exposição mundial do *boulevard* olímpico.

Ainda no que diz respeito ao direito de moradia dos habitantes da região, a Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e das Olimpíadas estima que dezenas de milhares de pessoas (170 mil, segundo estimativas conservadoras), vêm tendo o direito à moradia violado ou ameaçado direta ou indiretamente pelas obras.

Simultaneamente, a população tem se deparado com dificuldades de participar efetivamente da tomada das decisões: “a situação praticamente exclui a possibilidade de construção de um debate democrático com as comunidades locais que deveria anteceder a implantação dos atuais projetos. Todas as ações propostas parecem se justificar, pura e simplesmente, a partir da iminência do acontecimento dos dois mega eventos mundiais”.

Ainda sobre o baixo poder de decisão da população envolvida no projeto, Toledo (2012, p. 99) constatou que as instâncias participativas da região portuária “caracterizam-se como espaços onde demandas são feitas pelos participantes e não como espaços capazes de sustentar negociações, debates e deliberações voltadas para um processo de construção conjunta”.

Intervenções urbanísticas que se preocupam mais com o turismo, na produção e no consumo de espetáculos, na promoção de eventos efêmeros num determinado palco, como diagnóstica David Harvey, são o remédio predileto de economias urbanas enfermas. O autor assevera que “investimentos urbanos desse tipo talvez produzam ajustes acelerados, ainda que passageiros, em relação aos problemas urbanos. No entanto, esses investimentos são, frequentemente, muito especulativos”. Harvey lembra ainda que muitos dos “mercados-livres festivos”, que pareciam soluções geniais para cidades que enfrentavam dificuldades, agora também atravessam tempos difíceis<sup>12</sup>.

Indispensável lembrar que a região portuária do Rio de Janeiro tem valor histórico e cultural imensurável, não só para a própria cidade, mas para a humanidade. A produção cultural na região é intensa, em meio a cerca de 70 bens tombados, incluindo a Pedra do Sal, o maior berço do samba carioca e o Cais do Valongo.

Quanto à produção cultural da região, o Porto Maravilha optou por investir na vertente da “Indústria Criativa” (representada pelo eixo de museus: Museu de Arte Moderna, Museu Nacional de Belas Artes, Centro Cultural Banco do Brasil e outros próximos, Museu de Arte do Rio, Museu do Amanhã). Mas uma outra vertente da produção cultural, os Pontos de Cultura (política pública desenvolvida pelo Ministério da Cultura), acabou abandonada pelo projeto<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> O autor cita exemplos de projetos em Richmond, Flint em Virgínia, Michigan e Toledo - Ohio, geridos pela Rouse's Enterprise Development Co., que estão perdendo milhões de dólares, e mesmo o South Street Seaport, em Nova York, e o Riverwalk, em Nova Orleans, que têm passado por muitas dificuldades financeiras (Harvey, 2005, p. 184).

<sup>13</sup> A diferença das propostas é bem resumida na crítica: “o trabalho da cultura é mais “polinizador” (agenciador das diferenças e transformado) do que “produtor” (ou melhor, reproduzidor de identidades e modelos). Talvez as abelhas da Cultura prefiram polinizar de flor em flor (Pontos de Cultura) do que produzir mel para que a colmeia (as Indústrias Criativas) venda em potes. Ou negociar com os dois, com plena autonomia. Enquanto Indústrias Criativas correspondem a um modelo desenvolvimentista que articula produção e consumo, Pontos de Cultura constituem uma política pública polinizadora que rima produzir com resistir à expropriação do comum. Nesse momento em que a Cidade do Rio de Janeiro caminha em direção aos três grandes eventos que mencionamos, é preciso refletir sobre as “parcerias” da Fundação Roberto Marinho com Prefeitura da Cidade e com o Governo do Estado na construção de museus – pedra fundamental das Indústrias Criativas – que capturam das imagens e imaginários baseados em “lugares comuns” cariocas (a cordialidade do povo, o malandro e a mulata, a beleza das praias, o calçadão de Copa, etc.) até as imagens e imaginários por vir... É preciso afirmar o comum na e da

## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

Já quanto ao patrimônio histórico, o Porto Maravilha prevê que um mínimo de três por cento do valor auferido pela venda de CEPACs será destinado à sua recuperação (LC n° 101/2009, art. 36, §7°), mas esse valor pode ser aumentado pelo poder público, havendo justificativa. E não faltam motivos para isso, principalmente com a descoberta arqueológica do Cemitério dos Petros Novos nas primeiras escavações da obra<sup>14</sup>. Contudo, não foi o que fez a Prefeitura do Rio, em descaso que rendeu críticas até do jornal The New York Times (Romero, 2016).

Por fim, o projeto Porto Maravilha também tem suscitado preocupações do ponto de vista estético-urbanístico: o porto corre o risco de se transformar em um bairro como a Barra da Tijuca, sem vida nas calçadas e com altos prédios (efeito colateral das CEPACs), já que há especialistas que entendem que não foram criadas formas integradas de uso do espaço público<sup>15</sup>.

### 7 – Conclusão

Face ao exposto, o estudo do caso Porto Maravilha permite concluir que a tomada de decisão administrativa fiel ao interesse público é um grande desafio ao gestor público, mormente ante as investidas dos agentes do mercado imobiliário.

Por outro lado, vale notar que, ainda que em análise superficial, não se vislumbrou qualquer violação frontal às normas constitucionais, do Estatuto da Cidade ou do Plano Diretor. Toda a arquitetura jurídico-institucional forjada é positivamente conforme as demais que compõe o ordenamento jurídico. No entanto, não é preciso quebrar a lei para negar-lhe aplicabilidade. Como visto, as decisões afetadas pelo lobby imobiliário certamente deturpam a finalidade legal dos instrumentos urbanísticos no Projeto Porto Maravilha, configurando a captura dos interesses públicos pelos interesses privados de empreiteiras, dos investidores do mercado imobiliário e da classe política.

Para evitar casos como esse, é preciso reafirmar que a atuação dos gestores municipais no campo do planejamento e execução dos projetos de revitalização urbana, deve manter como parâmetros as diretrizes e princípios da política urbana, consoante a Constituição, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor local e sua adequada aplicação às situações concretas (considerando elementos históricos, sociais, e econômicos).

No processo de absorção desses parâmetros, a primeira etapa requer que o gestor público conheça as normas que limitam sua intervenção sobre o espaço urbano. Esse conhecimento, em primeira escala, o impedirá de fazer o que é vedado e de se omitir de deveres cogentes. E em um segundo momento, é preciso aprofundar esse conhecimento até o ponto que o gestor público compreenda o espírito da política urbana com a qual está comprometido o Estado brasileiro, para que esses fins orientem a adoção de meios legítimos.

---

cultura. É preciso afirmar a polinização da cultura na economia e na vida e criar novos direitos antes que a caminhada em direção aos grandes eventos se transforme em uma medíocre novela Global” (Szaniecki & Silva, 2010, p. 21).

<sup>14</sup> Historiadores relatam que os escravos que desembarcavam no Cais do Valongo debilitados eram levados para galpões de quarentena e, caso não resistissem, eram jogados em uma vala comum do século XIX, que veio ressurgir no Rio de Janeiro com o Porto Maravilha: o Cemitério dos Pretos Novos (Tavares, 2012).

<sup>15</sup> Em entrevista à Folha de São Paulo, o urbanista Roberto Anderson afirmou que “o medo é que seja um projeto convencional, em vez de partir das qualidades locais. Os morros podem ser escondidos pelos novos prédios”. Por outro lado, o sociólogo Alberto Silva, da empresa municipal que gere a reforma [OUSC], diz que a verticalização virá em troca de espaço horizontal: os prédios deverão ter um recuo de 12 metros da rua e 15 metros dos vizinhos. “A legislação não permite condomínio fechado. Vai continuar tendo esquina, bar”. Utopia Carioca. Folha de São Paulo, 03 de julho de 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/il0307201104.htm>. Acesso em 22/08/2016.



BACHARELADO EM  
ADMINISTRAÇÃO  
**PÚBLICA**  
MODALIDADE SEMI-PRESENCIAL



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

Somente essa compreensão é capaz de fornecer um referencial completo e consistente de quais são as diretrizes para as escolhas abertas ao administrador público, conferindo-lhe o poder necessário para resistir à arena de conflitos sociais inerentes ao espaço urbano. Trata-se, em última análise, de preencher uma lacuna na tomada de decisão administrativa, incorporando o interesse público e a política urbana de índole constitucional.

### 8 - Referências

ABREU, Maurício de Almeida. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2006.

ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio, organizadores. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BELISÁRIO, Adriano. **A outra história do Porto Maravilha**. Sede do boulevard olímpico, maior PPP do país inaugurou um mercado ainda inexplorado pelas empreiteiras. Agência Pública, 09 de agosto de 2016. Disponível em <http://apublica.org/2016/08/a-outra-historia-do-porto-maravilha/>. Acesso em 22/08/2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: **Políticas públicas: possibilidades e limites** / Organizadores Cristiana Fortini, Júlio César dos Santos Esteves, Maria Tereza Fonseca Dias. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CARAZZI, Estelita Hass; CARVALHO, Mario Cesar. **Empreiteiro relata lobby para fazer obra no porto do Rio**. Folha de São Paulo, 07 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1558759-empreiteiro-relata-lobby-para-fazer-obra-no-porto-do-rio.shtml>. Acesso em 22/08/2016

CARLOS, Claudio Antonio S. Lima. **Um olhar crítico à Zona Portuária do Rio de Janeiro**. In: Bitacora 17 (2) 2010: 23 – 54 : Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Disponível em <https://portomaravilhaparaquem.wordpress.com/2012/05/06/uma-olhar-critico-a-zona-portuaria-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em 22/08/2016.

COLOMBO, Daniel Gama e. A relevância do direito na correção de falhas de governo para gestão de políticas públicas. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE** Belo Horizonte, ano 10, n. 38, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=79561>. Acesso em: 22 dez. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FRANZONI, J., LUFT, R. **Perversão de Instrumentos Urbanísticos em Prol dos Megaeventos Esportivos: o financiamento das obras na Arena da Baixada**. Revista de Direito da Cidade, 4, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9705>>. Acesso em: 21 Ago. 2016.





BACHARELADO EM  
ADMINISTRAÇÃO  
**PÚBLICA**  
MODALIDADE SEMI-PRESENCIAL



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

GONÇALVES, Rafael. **Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito**. Rio de Janeiro: Pallas/PUC-Rio, 2013, 408 p.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252p.

LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer. **Dos trapiches ao porto: um estudo sobre a área portuária do Rio de Janeiro**. Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1991. 172 p.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 178 p.

MARICATO, Erminia. FERREIRA, João Sette Whitaker. **Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?**. In Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras", Letícia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 1127 p.

OLIVEIRA, Fabrício Leal. **Os novos planos diretores municipais brasileiros: uma avaliação preliminar**. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, maio de 2011, Rio de Janeiro - RJ – Brasil.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho. O Estatuto da Cidade e as perspectivas de novas receitas municipais. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 192-222.

SZANIECKI, Barbara; SILVA, Geraldo. **Megaeventos, pontos de cultura e novos direitos (culturais) no Rio de Janeiro**. In: Lugar Comum: estudos de mídia, cultura e democracia, nº31, pp. 11-22.

TAVARES, Reinaldo Bernardes. **Cemitério dos Pretos Novos, Rio de Janeiro, século XIX: uma tentativa de delimitação espacial**. Dissertação (Mestrado em Arqueologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Departamento de Antropologia, Programa de Pós-Graduação em Arqueologia, Rio de Janeiro, 2012. 207 p. Disponível em <http://portomaravilha.com.br/conteudo/estudos/ea2.pdf> . Acesso em 22/08/2016.

TOLEDO, Mariana Peixoto de. **Participação de instituições locais em projetos de revitalização urbana: o caso do Projeto Porto Maravilha na cidade do Rio De Janeiro**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, FGV-RJ 2012. Disponível em <http://portomaravilha.com.br/conteudo/estudos/ea3.pdf> . Acesso em 22/08/2016.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva. **Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização**. 31 de março de 2016. Disponível em [http://www.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1523](http://www.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1523):





BACHARELADO EM  
ADMINISTRAÇÃO  
**PÚBLICA**  
MODALIDADE SEMI-PRESENCIAL



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

---

[porto-maravilha-agentes-coaliz%9Bes-de-poder-e-neoliberaliza%8D%8Bo&Itemid=169#](#)  
Acesso em 21/08/2016.