



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PORTO MARAVILHA: UMA ANÁLISE JURÍDICA DA REVITALIZAÇÃO DA REGIÃO
PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO

João Victor Santos Muruci

Rio de Janeiro
2017

JOÃO VICTOR SANTOS MURUCI

PORTO MARAVILHA: UMA ANÁLISE JURÍDICA DA REVITALIZAÇÃO DA REGIÃO
PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Monografia apresentada como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Valter Shuenquener de Araújo

Coorientadora:

Prof^a Néli L. Cavalieri Fetzner

Rio de Janeiro
2017

JOÃO VICTOR SANTOS MURUCI

PORTO MARAVILHA: UMA ANÁLISE JURÍDICA DA REVITALIZAÇÃO DA REGIÃO
PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Monografia apresentada como exigência de conclusão de
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em ____ de _____ de 2017 – grau atribuído: _____.

BANCA EXAMINADORA: _____

Presidente: Desembargador Jessé Torres Pereira Junior - Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro – EMERJ.

Convidado: Prof. Fernando de Castro Fontainha - Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro – EMERJ.

Orientador: Prof. Valter Shuenquener de Araújo - Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro – EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO AUTOR.

AGRADECIMENTOS

À Deus, na busca pelo bem viver: emoção, razão e espírito em harmonia e para o bem.

Ao professor e orientador Valter Shuenquener, exemplo inspirador de sabedoria e humanidade.

À professora e coorientadora Néli Cavalieri Fetzner, pelo apoio, conselhos e pela generosidade.

À minha mamãe, sempre e por tudo e muito mais.

Aos meus irmãos Pietro e Vincenzo, recém-chegados que já são a razão da mais pura alegria.

Às minhas famílias Santos, Muruci e Oliveiras, sou orgulhosamente produto de todos vocês.

À Pôla, companheira que me ensina e fortalece na caminhada lado a lado no afeto.

Às amizades dessa e outras vidas: Isaac, Bel, Tunica, Malhão, Thathi, Bê, Dingri, Morrot, Li, Junior, Pedro, Renan, Cozer e àquelas que já passaram ou ainda vão chegar.

Aos colegas, funcionários e professores da EMERJ, com particular carinho aos da Biblioteca que tanto nos ajudam e apoiam.

Aos amigos que me atravessaram e conquistaram em algum momento dessa atual jornada, em cursos, provas e bibliotecas. Com especial afeto aos que compartilharam noites, manhãs e outros momentos da EMERJ: Vanessa – e, agora, Miguel -, Pelito, Lari, Rafa, Pedro, Lú, Mari, Pri, Renan, Jaisah, Paty, Rick, Laíla, Laura, Késia, Rodrigo etc.

“Aqui tudo parece
Que era ainda construção
E já é ruína
(...)
Reflete todas as cores
Da paisagem da cidade
Que é muito mais bonita
E muito mais intensa
Do que no cartão postal...”
Caetano Veloso

SÍNTESE

O objeto investigado é a maior e mais complexa reforma urbana realizada na América Latina: a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Por meio da utilização de um leque de instrumentos do Direito Administrativo em conjunto com estratégias e modelos internacionais de empresariamento urbano, intenta-se a reabilitação de uma área – central, mas marginal - de cinco milhões de metros quadrados do Rio de Janeiro. A partir de um recorte histórico, delimitado entre a instituição formal da OUC, em 2009, e a suspensão da execução dos serviços e obras públicos terceirizados, em 2017, analisa-se, sob o prisma da participação social, a revitalização da Região Portuária da cidade. Intervenção estrutural urbana que se desenvolve nos marcos da aplicação das teorias das cidades globais como “fórmula mágica” para a revitalização de regiões portuárias de grandes metrópoles, o que é caracterizado por um permanente conflito social, cultural e econômico. Diante de tal cenário, a Operação Urbana Consorciada é decomposta para análise com base em quatro funções administrativas: planejamento, tomada de decisão, execução e controle. Assim, no atual estágio de evolução da Era da Informação e de uma sociedade em rede, é averiguada a essencialidade de uma efetiva participação social, especialmente através de uma Administração Pública dialógica e eletrônica, para que os processos de reabilitação urbana alcancem seus objetivos expressos de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, realizando, consequentemente, o interesse público primário.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Operação Urbana Consorciada. Participação. Revitalização urbana. Porto Maravilha.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA: A ATUAÇÃO POPULAR INTERATIVA NAS DECISÕES DO PODER PÚBLICO	14
1.1. Urbe: uma arena de disputa entre a cidade dos direitos e a cidade do consumo	14
1.2. O interesse público substantivo no Estado Democrático de Direito	17
1.3. Administração Pública dialógica em uma sociedade em rede.....	21
1.4. Administração Pública eletrônica: do papel aos <i>bytes</i>	26
1.5. A essencialidade da participação administrativa	32
2. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: UM INSTRUMENTO, POSSIVELMENTE, PARTICIPATIVO DE REFORMA URBANA	43
2.1. Um mecanismo para o desenvolvimento social da cidade?	43
2.2. Origens, inspirações e aspirações dos instrumentos de renovação urbana.....	45
2.3. Conceito brasileiro de Operação Urbana Consorciada	51
2.4. Aspecto participativo dos elementos formais da OUC.....	57
2.5. Operações urbanas brasileiras	72
3. “REVITALIZAÇÕES”: O REDESCOBRIMENTO DOS PORTOS DAS METRÓPOLES.....	76
3.1. Um porto de oportunidades: as teorias das cidades globais.....	76
3.2. A reabilitação urbana a partir das zonas portuárias	82
3.3. A disputa pelos rumos dos portos urbanos modernizados	89
3.4. Bicentenário do Porto do Rio de Janeiro: uma história marginal	92
3.5. Uma nova Abertura dos Portos: a revitalização da Região Portuária carioca no limiar do século XXI.....	101
4. O CASO DA OUC PORTO MARAVILHA: UMA MARAVILHA DE PARTICIPAÇÃO?.....	115
4.1. O planejamento, consorciado, da reforma portuária carioca	115
4.2. Tomadas de decisão: de cima para baixo, a perpetuação de uma Administração verticalizada.....	127
4.3. A Execução terceirizada dos serviços e obras públicos.....	138
4.4. Controle: a última barreira cidadã.....	164
CONCLUSÃO.....	175
REFERÊNCIAS	179

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, MAPAS E TABELAS

A) FIGURAS

Figura 1 - Caricatura de Oswaldo Cruz limpando o Morro da Favela.	98
Figura 2 - Exemplo de cobrança de CEPAC.	140
Figura 3 - O Museu do Amanhã.	147
Figura 4 - Atendimento do Porto Maravilha – abril, maio e junho de 2017.	166

B) GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de CEPACs licenciadas para obras: projetadas X realizadas.	160
--	-----

C) MAPAS

Mapa 1 – Planta da cidade do Rio de Janeiro e seus distritos de 1826.	94
Mapa 2 - Obras e barricadas no Centro carioca de 1904.	97
Mapa 3 – O Centro da cidade do Rio de Janeiro em 1976.	100
Mapa 4 - Índice de Desenvolvimento Social por Setores Censitários.	107
Mapa 5 - Subsetores com potencial adicional construtivo.	139
Mapa 6- Transportes no Porto Maravilha.	142
Mapa 7 - Favela com remoções X Empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida.	153

D) TABELAS

Tabela 1 - Cronograma de Pagamento das Contraprestações Públicas do 1º Aditivo.	147
--	-----

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ACP – Ação Civil Pública
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEIS - Área de Especial Interesse Social
AEIU - Área de Especial Interesse Urbanístico
AI – Agravo de instrumento
APAC - Área de Proteção do Ambiente Cultural
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BID - *Business Improvement District*
CDURP - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro
CEF - Caixa Econômica Federal
CEPAC – Certificado de potencial adicional de construção
COMLURB - Companhia Municipal de Limpeza Urbana
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPARJ - Consórcio Público da Área Portuária do Rio de Janeiro
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CTN – Código Tributário Nacional
DEM – Partido Democratas
DF –Distrito Federal
DPE – Defensoria Pública
E-GOV - E-governo
EIV - Estudo prévio de impacto de vizinhança
EIA - Estudo prévio de impacto ambiental
EUA – Estados Unidos da América
EZ - *Enterprise Zone*
FIIPM - Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha
GAEMA - Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente
GT - Grupo de Trabalho
Ha - Hectare
INEA – Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro
IZ - *Incentive Zoning*
Kg – Quilograma
Km² – Quilômetro quadrado
LC – Lei Complementar
M² – Metro quadrado
M³ - Metro cúbico
MAR – Museu de Arte do Rio
MASP – Museu de Arte de São Paulo
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MIS – Museu da Imagem e do Som
MP - Ministério Público
MPF - Ministério Público Federal
MWh - Megawatt-hora
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
OS - Organizações Sociais
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OU – Operação urbana
OUC – Operação Urbana Consorciada

PECRJ - Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro
PFL - Partido da Frente Liberal
PHIS - Plano de Habitação de Interesse Social
PL – Projeto de lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse
PPP – Parceria Público-Privada
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PROPAR-RIO - Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas do Rio de Janeiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
REsp – Recurso Especial
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
RJ – Rio de Janeiro (estado ou cidade)
R\$ - Real brasileiro
SMH – Secretaria Municipal de Habitação
SP – São Paulo (estado ou cidade)
SPE – Sociedade de Propósito Específico
STJ - Superior Tribunal de Justiça
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TIC - Tecnologias da informação e comunicação
TDR - *Transfer of Development Rights*
TJRJ - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJRS - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
UDC - *Urban Development Corporation*
UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
US\$ - Dólar estadunidense
VLT - Veículo Leve sobre Trilhos
ZAC - *Zône d'Aménagement Concerté*
ZUP – *Zône à urbaniser en priorité*

INTRODUÇÃO

O objeto da pesquisa é a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, por intermédio da maior parceria público-privada da história brasileira. Tal intervenção urbana busca reabilitar uma área de cinco milhões de metros quadrados, mediante um investimento total de oito bilhões de reais ao longo de quinze anos. Logo, por sua natureza e porte, possui diversas nuances e possibilidades.

A Região Portuária do Rio de Janeiro, conquanto marginalizada por séculos, tem relevância central na cidade: histórica, geográfica, social, cultural, política, econômica e financeira. De um lado, o passado escondido como o maior porto escravocrata das Américas; de outro, o futuro para onde se aponta como cartão postal e pretensa cidade global. Conflito permanente, permeado pela especulação e gentrificação, e marcado pelo contraste entre as torres e museus do futuro que se erguem e a abandonada favela do morro da Providência e o Cemitério dos Pretos Novos. Ou seja, também a disputa entre a cidade dos direitos e a cidade do consumo.

A construção dos três primeiros capítulos desta monografia representa os degraus imprescindíveis para uma análise estruturada e satisfatória do desenvolvimento da maior reforma urbana da América Latina, sob o prisma da democracia e da participação. De forma que para o exame da essencialidade da participação social, em especial da provocada e/ou manifestada no âmbito de uma Administração dialógica na Era da Informação, é uma premissa necessária para a compreensão da Operação Urbana Consorciada – OUC: um instrumento de intervenção urbana teleologicamente concebido para o desenvolvimento social e participado da cidade.

No complexo cenário de interesses e propostas - ora conflitantes, ora confluentes - de reabilitação da Região Portuária da cidade do Rio de Janeiro, um dos poucos consensos, verdadeiramente, formados foi aquele no sentido da OUC ser o meio adequado para se levar a cabo os serviços e obras infraestruturais necessários. Diante desse instrumento capaz de absorver a complexidade de uma operação que se propunha utilizar e experimentar os mais diversos mecanismos do direito público conjuntamente a estratégias e modelos de empresariamento urbano, é mister conhecer os modelos e práticas internacionais que o inspiraram, bem como os exemplos de operações urbanas já realizadas no país.

Nesse passo, a presente investigação adota um método misto, porquanto utiliza a dedução e a indução como forma de construir uma análise dialética do caso concreto sob estudo. Isso pois trata-se de um processo complexo, conflituoso e em uma permanente mutação, o que gera contradições e alternâncias que exigem uma abordagem dinâmica e global. Nesse sentido, o estudo tem como objetivo a realização de uma pesquisa exploratória e explicativa, pois visa a identificar os fatores que determinaram a existência ou ausência de uma efetiva participação popular no desenvolvimento da OUC, bem como a sua essencialidade para formação de decisões mais legitimadas pela Administração. Procedimentalmente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, documental e de estudo de caso.

O objetivo geral do presente trabalho é analisar juridicamente a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Nesse sentido, busca-se compreender como a presença ou ausência da participação social substancial, no específico contexto local-global da cidade do Rio de Janeiro, influenciou, de modo limitativo ou concretizador, na persecução do interesse público primário pela utilização dos instrumentos do Direito Administrativos. Para tanto, analisa-se, o caso concreto do Porto Maravilha através de quatro funções administrativas, quais sejam a de planejamento, tomada de decisão, execução e controle.

Os objetivos intermediários e específicos são: (i) interrogar a literatura do Direito Administrativo e Constitucional, bem como de outras áreas das Ciências Sociais e Humanas, a função da participação para realização dos fins da Administração Pública; (ii) investigar se a Operação Urbana Consorciada é capaz de concretizar o fim de ser instrumental do desenvolvimento social e participativo das áreas intervindas das cidades; e (iii) compreender como a fórmula do planejamento urbano estratégico, seus consectários e as teorias das cidades globais, associados ao específico contexto histórico, social, geográfico, político e econômico da cidade do Rio de Janeiro e, especialmente, da sua Região Portuária, influenciaram na escolha dos instrumentos jurídicos para reabilitação do Porto Maravilha.

Assim sendo, o trabalho inicia-se, em seu primeiro capítulo, pela questão da participação, lente pela qual se realiza a investigação e crítica dos temas analisados nos capítulos seguintes. De modo a ampliar o leque de modelos participativos que podem ser considerados para o desenvolvimento da operação urbana e a consecução do interesse público primário carioca, a pesquisa se detém na análise de dois temas que emergem da sociedade contemporânea, quais sejam: a Administração Pública dialógica e a administração eletrônica - também denominada *e-gov*. Além de uma de suas possíveis consequências, a administração do espetáculo.

Uma vez estabelecida a essencialidade da participação como referencial analítico, o

segundo capítulo discorre sobre a Operação Urbana Consorciada em si, ou seja, os elementos formais e materiais do instrumento criado pelo Estatuto da Cidade para realização de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental no Brasil, cujo caso concreto sob exploração representa o maior e mais importante exemplo. Nesse sentido, a partir de um panorama geral das reformas urbanas no Brasil e no mundo, investiga-se e compara os instrumentos estrangeiros inspiradores e os exemplos brasileiros antecessores.

Em seguida, o terceiro capítulo aborda as teorias das cidades globais, que reúnem as premissas aplicadas por gestores e investidores como uma “fórmula mágica” para justificar e planejar a revitalização de metrópoles mundo afora, notadamente as portuárias a partir da segunda metade do século XX. Ao desenvolver o tema, são analisados os casos mais emblemáticos de reabilitações dos denominados *waterfronts* em grandes urbes, tais como Baltimore, Boston, Barcelona, Londres, Cidade do Cabo e Buenos Aires.

Assim, exposto o contexto internacional, é feita uma análise tópica das questões consideradas essenciais para o sucesso das reabilitações. E, de modo a evoluir para o caso a ser estudado, apresenta-se a história da Região Portuária da cidade do Rio de Janeiro, com a finalidade de contextualizar os conflitos e confluências de interesses públicos e privados ao redor dos seus projetos de revitalização no século XXI.

O quarto e último capítulo analisa, enfim, o caso concreto da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, no período situado entre a instituição formal da OUC, em 2009, e a suspensão da execução dos serviços e obras públicos concedidos, em 2017. A partir de uma perspectiva internacional, marcada pela aplicação das teorias das cidades globais na reabilitação das regiões portuárias de grandes metrópoles, a OUC Porto Maravilha é decomposta para análise com base em quatro funções administrativas: planejamento, tomada de decisão, execução e controle. Para tanto, a investigação faz uso dos conceitos, exemplos e premissas desenvolvidos ao longo dos três capítulos-base para investigar a segunda fase da reforma urbana da Região Portuária do Rio de Janeiro, sob o prisma da participação social.

Assim, a presente pesquisa, ao realizar uma análise jurídica de todo o processo em que se desenvolve a reabilitação da Região Portuária carioca, busca explicitar e propor a correlação entre a realização do interesse público primário e a intensidade da participação ativa da sociedade civil, como fator fundamental para o balanceamento dos interesses envolvidos na operação urbana.

1. PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA: A ATUAÇÃO POPULAR INTERATIVA NAS DECISÕES DO PODER PÚBLICO

A análise e crítica da temática da participação popular produziu as mais variadas teses ao longo da história humana. Assim sendo, esse primeiro capítulo objetiva tão somente uma abordagem genérica do tema da participação no âmbito do Poder Público, com fulcro de se perquirir a função da participação para realização dos fins da Administração.

Nesse sentido, exigem especial atenção a análise do modelo de Administração Pública dialógica e de Administração Pública eletrônica (*e-gov*). Outrossim, investiga-se a questão do desenvolvimento de uma potencial Administração Pública do espetáculo e a análise exemplificativa de alguns instrumentos de participação administrativa legitimadora.

Diante desses temas, a primeira seção introduz a questão da cidade como uma arena de disputa em diferentes dimensões, como o confronto entre o passado e o futuro, livre acessos e exclusivismos, cidade dos direitos com a cidade do consumo, todas conformadoras da cidade contemporânea. A segunda seção aborda o conceito de interesse público a partir do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, a subdivisão do conceito em primário e secundário, bem como a crítica de sua prevalência absoluta sobre os demais interesses sociais. Em seguida, explora-se o modelo de Administração Pública dialógica, ou participativa, seus princípios fundantes e os desafios de sua efetiva implementação nos marcos da sociedade contemporânea. Na seção seguinte analisa-se a denominada administração eletrônica - *e-gov* -, seus pressupostos e objetivos, assim como os riscos do desenvolvimento de uma Administração Pública do espetáculo. Por fim, a última seção investiga a importância da participação administrativa e os meios para efetivá-la em busca de atos administrativos mais legítimos.

1.1. Urbe: uma arena de disputa entre a cidade dos direitos e a cidade do consumo

Nos marcos da vigência do neoliberalismo e da globalização, tenta-se transformar a cidade em uma mercadoria, para dentro e para fora. Internamente, é vendida para os seus cidadãos-consumidores, que acessam direitos públicos mediante a remuneração de serviços

privados exclusivos; externamente, é vendida para grandes corporações, centros de tecnologia e turismo – de lazer, executivo, cultural, esportivo ou mesmo sexual.

Em sentido oposto, ou melhor, no mesmo sentido, as urbes da modernidade se fecham àqueles que não representam os bons atributos do consumo, como já se cerrou àqueles que não se associavam à moral e aos bons costumes. De modo que se realiza um planejamento urbano - notadamente ao se revitalizar regiões degradadas - cuja estratégia é o afastamento daqueles incapazes de consumir a nova cidade.

Estratégia, essa, que nasce – é produzida - por meio de um consenso forjado da associação entre o capital especulativo e imobiliário, Poder Público e frações sociais para enfrentar as crises urbanas que os atravessam, especialmente a crise do sistema viário, violência, mendicância e esgotamento da fronteira imobiliária das centralidades consolidadas; enquanto se invisibiliza e desloca outras crises fora de questão, como a crise do transporte público, da rede de proteção social urbana e da habitação popular.

Assim, observa-se que, internamente, são expulsos os antigos moradores e pequenos comerciantes, de forma indireta, pelo fenômeno da gentrificação, ou, de forma direta, pelas desapropriações. Tampouco, extramuros, há espaços para eventuais migrantes de outras regiões do país ou do mundo em busca de oportunidades. O grande objetivo das cidades-mercadorias, assumidamente, são os turistas de alto padrão, ou seja, “investidores, visitantes e usuários solventes que facilitem as suas ‘exportações’ (de bens e serviços)”¹.

Com efeito, sob a lógica de uma corrida do ouro das grandes metrópoles mundiais por serem compradas pelos investidores, os consultores e promotores do urbanismo catalão como Jordi Borja e Manuel Castells² têm razão ao apontar, ainda que de forma oblíqua, para o surgimento de uma “cidade dual”. Caracterizada simultaneamente por um novo modelo econômico globalizado e pelo caráter excludente de territórios e setores sociais, em que também apontam que o “entorno social”, ou seja, a pobreza urbana e a marginalização tem influência direta nas decisões dos agentes econômicos que a cidade busca atrair.

Nesse cenário, a cidade assume caráter de uma sociedade empresária. Contudo, fatores essenciais a esta, como a produtividade, a competitividade e a atuação no mercado, são contrapostos àquela como espaço gregário, em que se busca o desenvolvimento social e econômico coletivo. Hely Lopes Meirelles³, por exemplo, já constata que “o Município

¹ VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-104.

² BORJA, Jordi; Castells, Manuel. *Local and global: The management of Cities in the Information Age*. London: Eathscan, 1997, p. 90-91.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 34-35.

assume todas as responsabilidades na ordenação das cidades, (...) agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da urbanização, que invade bairros e degrada seus arredores”.

São concepções e objetivos que se mostram de difícil conciliação, porquanto os interesses dos agentes econômico-financeiros estão postos, de modo que uma vez que a Municipalidade atue em consonância e mesmo em busca da sua realização, a balança urbana tende a ser desequilibrada por completo. Isso pois a sua consequência é a ausência de políticas públicas que atuem de forma regressiva em relação aos efeitos negativos do crescimento da cidade sobre a população e o meio ambiente.

Nesse passo, a participação da população no planejamento, tomada de decisão, execução e controle das políticas públicas, como forma de se aferir um interesse público mais substantivo e ações governamentais mais legítimas, parece se contrapor à cidade empresarial. Enquanto aquela exige espaços de deliberação, em que é preciso auscultar e mesmo construir conjuntamente soluções para as conflituosas questões sócio-urbanas, essa vige sob a lógica da agilidade e de ações centralizadas e hierarquizadas para decisões flexíveis e céleres.

Como será visto ao analisar mais detidamente o tema a frente, no atual cenário das revitalizações de áreas marginalizadas de metrópoles globais, os argumentos dos novos agentes são no sentido de um planejamento da exclusão social⁴, mas também da exclusão da participação substancial, qual seja a neutralização da sociedade na arena política⁵. Isso porque entende-se que os controles sociais representam amarras às ações de venda da cidade para os consumidores externos, de modo que se limita a cidadania à construção de consensos gerais, capazes de nublar os eventuais efeitos negativos dos processos de intervenção urbana revitalizadores.

Ao se implementar as intervenções, não obstante a aparente construção de consensos fluídos e abstratos, comumente sob o pálio de um patriotismo local estimulado no sentido da união social para o enfrentamento das crises urbanas, a cidadania se reorganiza na tentativa de disputar os rumos da polis. Como será analisado ao longo do estudo, notadamente na análise do caso concreto, o planejado silêncio consensual é quebrado pelo pulso dos cidadãos, que, ao

⁴ Bernardo Ainbinder indo mais além, ao analisar o caso da cidade do Rio de Janeiro, aponta para um urbanismo opressivo –*Oppressive Urbanism*–, em que, a despeito de exemplos de inclusão democrática na cidade, o Estado realiza estratégias de opressão urbana na cidade, especialmente nos campos da habitação, emprego, transporte e educação. Cf. AINBINDER, Bernardo Figueiredo de Castro. *Theoretical considerations on Oppressive Urban Regimes in Post-Olympic Rio Janeiro: towards a new urban epistemology*. 2017. 81 f. Dissertação (MSc International Planning and Development) – Cardiff University, Cardiff, 2017.

⁵ Carlos Vainer argumenta que a redefinição das formas de poder na cidade conduz à “instauração da cidade da exceção”, símbolo da “democracia direta do capital”. Cf. VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR)*, vol. 14, 2011. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

sofrerem os fluxos do movimento revitalizador, percebem que os interesses subjacentes não se coadunam com àqueles vendidos pelos agentes mobilizadores das operações urbanas.

Nesse ponto, a cidade se reivindica, novamente, como uma arena de disputa em diferentes dimensões, como o confronto entre o passado e o futuro, livre acessos e exclusivismos, cidade dos direitos com a cidade do consumo, todas conformadoras da cidade contemporânea. Assim sendo, cumpre-se investigar o quão efetivo são processos pouco legítimos realizados por representantes dos governos locais em que quando confrontados com a realidade e seus desacordos, muitas vezes necessitam serem repensados ou mesmo refeitos por completo, bem como meios de se compreender e concretizar o interesse público substantivo da sociedade.

1.2. O interesse público substantivo no Estado Democrático de Direito

No caminhar das civilizações ocidentais, é possível demarcar a evolução das primitivas comunidades políticas para um Estado religioso, fundado na autoridade da vontade divina revelada. Posteriormente, esse modelo convergiu para formação do Estado-nação europeu, centralizado na figura do monarca absoluto, embora ainda fundado no “Direito divino dos reis” e limitado pela moral cristã-católica.

Na Era das revoluções, observa-se um progressivo esvaziamento da força dos estamentos nobiliárquico e religioso, quando o Estado passa a se concentrar na função de garantidor da ordem e da segurança, caracterizando-se como Estado de polícia – primeiro modelo de organização política do liberalismo. Modelo que evolui para o denominado Estado de Direito, cujo fundamento e o limite é a lei, e em cujo bojo as normas de Direito Público - abstratas e gerais - ganharam a função de limitar e controlar o poder estatal⁶.

Por sua vez, na Era dos extremos, a partir do início do breve e extremado século XX⁷, o Estado Democrático de Direito tenta se consolidar com o fim de aperfeiçoar seus mecanismos para alcançar um equilíbrio entre as dimensões de direitos. Após a catástrofe das guerras

6 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 77.

7 HOBBSBAWN, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 14-15.

mundiais e do período dourado, tal era é marcada pelo desmoronamento institucional, quando se vislumbra o germinar da Era da Informação, em que há uma progressiva e acelerada interconexão mundial que insufla uma crescente demanda por uma efetiva participação política a legitimar as decisões estatais fundada na vontade popular⁸.

Nesse passo, a constitucionalização⁹ do Direito Administrativo brasileiro, na quadra da promulgação da dita Constituição cidadã brasileira¹⁰, cumpre importante papel na atual busca pela realização de princípios e valores democráticos nela inseridos, bem como na real inserção da moralidade e da legitimidade, paralelamente a legalidade, como fundamentos do Estado.

Nesse sentido, aponta Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹ que, nos marcos do Estado Democrático de Direito, “a função pública é a atividade exercida no cumprimento do dever estatal de alcançar o interesse público”. Por conseguinte, qualquer ato administrativo que dele se afaste, será necessariamente inválido. Entendimento reforçado a partir da constitucionalização do direito, pois, nos dizeres do ministro Luís Roberto Barroso¹², “os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional”.

No ponto, é importante diferenciar, ainda que superficialmente, a existência de um interesse individual particular e um individual no bem comum. O primeiro refere-se àquele interesse de cada cidadão no que tange aos assuntos da sua vida privada; enquanto o segundo, também pessoal, está relacionado aos interesses da coletividade da qual participa, ou seja, o interesse público¹³.

Assim, percebe-se que o dito interesse público é, ao mesmo tempo, a face coletiva de um interesse individual e um interesse coletivizado pelos vários membros do corpo social.

⁸ Defende-se a existência de uma quarta dimensão de direitos humanos, aqueles oriundos da globalização e que correspondem aos direitos de participação democrática (democracia direta), direito ao pluralismo, do qual dependeria a concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de universalidade máxima. Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 571.

⁹ A ideia de constitucionalização aqui tratada seria a associada um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídica. Cf. BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In. ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 32.

¹⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p.29.

¹² BARROSO, op. cit., 2012, p. 32.

¹³ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 61.

Logo, consiste em um plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade. De forma que resta descaracterizada a tradicional concepção unívoca de interesse público, como apenas o interesse de um todo abstrato, sem variáveis ou campos cinzentos de dissensos e divergências.

Essa questão, como consequência, ainda na linha intelectual do professor Celso Antônio¹⁴, leva à desconstrução da ideia de que interesses públicos não podem ser defendidos por particulares fora das hipóteses das ações coletivas em que são legitimados ativos; e, principalmente, importa na superação da presunção de que um interesse estatal é, por si próprio, um interesse público.

O que deflui na principal distinção conceitual acerca de interesse público, qual seja, entre o primário e o secundário. O primário é o interesse público propriamente dito, de caráter substantivo, definido pelas necessidades, aspirações, valores, anseios, tendências e opções manifestados numa sociedade; enquanto o secundário, ou derivado, é o instrumental àquele, um interesse de caráter adjetivo e compreendido a partir do interesse particular da pessoa jurídica de direito público - União, estados e municípios -, decorrente das suas necessidades organizativas e funcionais¹⁵.

Uma vez superada a principal dicotomia de interesse público, conceito jurídico indeterminado sob a ótica do ordenamento jurídico, insta observar que o conceito de interesse público – primário – não é e nem poderia ser unívoco, tampouco permite uma definição prévia e abstrata. Porquanto, tal qual a sociedade contemporânea, plurifacetada e complexa, o interesse público na atual quadra histórica se complexifica e densifica, cada vez mais.

Outra perspectiva para análise da conceituação de interesse público é sob o prisma de uma conceituação negativa¹⁶. Nessa linha, além das diferenciações, já analisadas, do interesse público com o do Estado e com o do aparato administrativo, ele não pode ser confundido ou afastado pelo interesse do agente público na ponta da prestação do serviço público estatal, cujo interesse pessoal é privado.

Outrossim, a noção de interesse público não pode ser desfigurada por ideais majoritaristas e autoritários camuflados sob um discurso pretensamente democrático baseado numa maioria superficialmente homogeneizada pelo método de aferição. Isso porque a maioria dos indivíduos que conformam a comunidade, cujo interesse se busca tutelar, não forma

14 Idem.

15 MOREIRA NETO, op. cit., 2014, p. 771.

16 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 137-140.

necessariamente o interesse público desse coletivo.

Essa concepção de interesse público como o produto da reunião do interesse comum e homogêneo da maioria da população de um determinado local e em um determinado momento histórico, tende a levar a anulação dos interesses de eventuais minorias existentes e, pior, à potenciais aniquilamentos de seus direitos mais básicos, desde que opostos aos interesses majoritários. Nesse ponto que se revela a importância da realização de espaços participativos amplos, plurais e recorrentes ou permanentes como forma de se garantir tomadas de decisões da Administração de uma forma mais dialógica, democrática e legitimada, como se analisará ao longo do presente trabalho.

Ademais, no mesmo risco de um modelo fundado no autoritarismo incorre uma concepção baseada na confusão entre o interesse público e o da sociedade, analisada de uma forma abstrata como um todo homogêneo e unânime. Afinal, se toda unanimidade é burra, segundo Nelson Rodrigues; toda unanimidade é artificial e submetida, segundo as experiências históricas autoritárias recentes¹⁷.

Por fim, no âmbito político, o interesse público – primário - é denominado, por Diogo de Figueiredo¹⁸, como “interesse público politicamente expresso”, ou seja, a expressão da vontade popular a determinar o curso de ação do Estado. Nesse sentido, os variados instrumentos dos modelos democráticos representativos e participativos - diretos, semidiretos ou comunitários – têm a capacidade de orientar a Administração Pública na direção de uma atuação com maior densidade democrática. Isso pois legitimada por uma participação mais ampla e intensa dos seus atores principais na formulação do autêntico interesse público, identificado pelo uso dos meios democráticos constitucionalmente instituídos pela própria sociedade.

Contudo, é importante frisar que, nos termos da doutrina administrativista mais moderna¹⁹, a existência do princípio sob análise não importa na exclusão dos demais existentes, em especial, os constitucionalizados. Nesse passo, se a Constituição é a norma fundamental do ordenamento jurídico pátrio, não é concebível admitir uma prevalência abstrata e absoluta de

17 Exemplificativamente, é possível citar a vitória do líder norte-coreano Kim Jong-Un com 100% dos votos em eleições legislativas absolutamente controladas e com apenas um candidato por circunscrição. Cf. CARTA CAPITAL. *Coreia do Norte: Kim Jong-un vence com 100% dos votos*. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/coreia-do-norte-anuncia-eleicao-com-100-dos-votos-para-kim-jong-un-3327.html>>. Acesso em 16 mar. 2017.

18 MOREIRA NETO, op. cit., 2014, p. 772.

19 BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: v. 239, p. 1-32, jan. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43855>>. Acesso em: 12 set. 2017.

um princípio sobre os demais. Além disso, quando da colisão de princípios, é consagrada a técnica de ponderação, instrumentalizada a partir do postulado da proporcionalidade, com o fulcro de promover a mais intensa realização de todos eles.

Nessa mesma linha, deve-se observar que da mesma forma que não é possível a concepção de um direito absolutamente prevalecente sobre todos os outros, tampouco é possível imaginar a existência de um interesse público único a ser protegido. Diante de uma sociedade complexa e diversificada, não há um interesse público unitário, mas uma pluralidade de interesses igualmente considerados públicos a serem resguardados²⁰.

Tais interesses, por certo, devem ser confrontados de forma a produzir sínteses mais democráticas, por meio de técnicas próprias e variadas. Assim, deve-se utilizar tais instrumentos legitimadores com o intuito de se alcançar um interesse público de maior grau a ser protegido diante do interesse majoritário da coletividade, sem que isso importe no afastamento integral dos demais interesses.

De forma que se evidencia que a legitimidade aferida a partir de meras eleições majoritárias, sem a devida discussão sobre um projeto de governo, não tem o condão de legitimar os mais variados atos da administração ordenados pelo chefe do executivo de uma determinada época. Isso, porque a “escolha legitimatória, no Estado Democrático de Direito, já não se cinge apenas à escolha dos governantes, mas amplia-se ao como queremos ser governados”²¹.

1.3. Administração Pública dialógica em uma sociedade em rede

O Direito Administrativo, tal como é concebido hoje, é fruto do Estado de Direito e da sua exigência de submissão dos ditames estatais à lei. Sob uma concepção em que a atividade administrativa só pode ser exercida quando legalmente permitida, busca-se garantir a realização do interesse público, porquanto a norma geral e abstrata reguladora tem origem na deliberação da pluralidade dos representantes da população da respectiva comunidade, como forma de se

20 JUSTEN FILHO, op. cit., 2015, p. 132-136.

21 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p.140.

tentar limitar o autoritarismo do poder executivo²².

Assim, desde o seu surgimento, o princípio da legalidade representou a grande fortaleza dos populares frente às investidas das mais diversas formas de autoritarismo governamental. De forma que, em maior ou menor medida, representou uma barreira aos avanços de reis e imperadores, de líderes religiosos, ou mesmo de poderes oligárquicos e caudilhescos.

Nesse sentido, se ao longo dos últimos séculos, o modelo de Administração regido pelo princípio da legalidade representou a trincheira necessária frente às imposições de submissão dos administrados às vontades imperiais estatais; a Administração participativa, fundada no conflito democrático, surge como desenvolvimento indispensável face às novas demandas por uma efetiva legitimação dos atos estatais²³, a partir de uma maior horizontalidade e convergência dos atos da Administração em relação aos interesses qualificados dos seus administrados.

A base do primeiro é o princípio democrático, segundo o qual todo poder emana do povo e que está consagrado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição brasileira²⁴, e o seu consectário princípio representativo, uma vez que a lei geral e abstrata é editada pelos representantes do povo. A base do segundo são os princípios democrático, da cidadania e da participação.

O princípio democrático se funda em dois pilares estruturais básicos: de um lado, o princípio majoritário, qual seja o de participação política em condições de igualdade por parte dos cidadãos; e, de outro, o limite da proteção e garantia de uma esfera de direitos e liberdades fundamentais.

O princípio da cidadania, corolário do princípio democrático, “entroniza o cidadão como o supremo protagonista político e jurídico do Estado”²⁵. Assim, tal princípio, consagrado no inciso II do artigo 1º da Constituição brasileira, tem alcance muito além do mero direito de participar, pois insere o cidadão no centro político das variadas etapas decisórias, no *iter* decisório, das ações da Administração.

O princípio participativo, que está genericamente previsto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição, por sua vez, é caracterizado pela “participação direta e pessoal da cidadania

22 BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 102-109.

23 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 65.

²⁴ BRASIL, op. cit., nota 10.

²⁵ MOREIRA NETO, op. cit., 2014, p. 156.

na formação dos atos de governo”²⁶. Logo, em que pese não haver tantas previsões expressas sobre a sua implementação ao longo do texto constitucional²⁷, tal norma programática confere guarida e estímulo a previsão e implementação da participação cidadã em qualquer esfera de atuação relacionada a legitimidade, fundada no poder emanado do povo.

Acerca do princípio, Fábio Konder Comparato²⁸ assevera que:

o princípio da participação implica, pois, a realização mais concreta da soberania popular. Soberano é o povo, não apenas periodicamente, quando os cidadãos se deslocam para manifestar o seu voto, mas também e sobretudo quando eles exercem diretamente funções públicas no interesse coletivo.

Portanto, a participação política e a representação política²⁹ conformam um princípio instrumental orientado à realização plena da Democracia. Dessa forma, elas objetivam a superação de um atrasado modelo democrático meramente representativo e formalista para modelos mais sofisticados e complexos de uma democracia participativa³⁰.

A atuação consensual do Estado, por sua vez, é uma proposta, ao mesmo tempo inevitável e contra lógica, em um contexto de globalização e revolução das telecomunicações, marcas da Era da informação³¹. Ambiente pautado por uma nova sociabilidade assente numa dimensão virtual, em que as distâncias globais são encurtadas, cresce o nível de educação da população, amplia-se o conhecimento geral médio e diversificam-se as fontes de informação e transparência em uma sociedade em rede.

De forma que o consensualismo é uma doutrina que aponta no horizonte das mais variadas áreas das ciências humanas. Conquanto não se trate de proposta nova, tampouco revolucionária, suas potencialidades de transformação e realização provocam reações que variam entre a descrença e o entusiasmo.

Publicamente, poucos atores sociais se manifestam contrariamente a tal caminho. A proposta, em abstrato, parece apontar em um sentido determinante contrário aos agentes da política real – *realpolitik* - e do Mercado, acostumados a estarem sozinhos nos espaços decisórios. Contudo, na prática, observa-se que a mais das vezes a consensualidade trabalho em favor de silenciamentos de opiniões minoritárias dissonantes – em termos de influência, poder

26DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 143.

27 Entre as consagradas, pode-se enumerar as dos artigos 10; 11; 31, §3º; 37, §3; 74, §2º; 194, VII; 206, VI; e 216, §1º, da CRFB/1988. BRASIL, op. cit., nota 10.

28 COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 127.

29 Consubstanciado por meio de eleições periódicas, no qual o eleito pratica atos em nome do povo que lhe conferiu um mandato representativo. Cf. SILVA, op. cit., 2015, p. 143.

30 MOREIRA NETO, op. cit., 2014, p. 158.

31 CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e terra, 2005, p. 67-71.

ou mesmo socialmente - e, por isso, perturbadoras.

Com efeito, o consensualismo é desejado entre iguais O que é inclusive estimulado normativamente, seja no âmbito judicial, seja no âmbito administrativo, conforme, respectivamente, artigos 3º, §2º, e 165, e artigo 174, todos do Código de Processo Civil³².

Entretanto, a realidade mostra que, salvo casos específicos, o consenso muitas vezes é utilizado como ferramenta de uma pseudo-legitimação de decisões tomadas em espaços assimétricos. O que ganha destaque no campo político – Estado versus cidadão, notadamente o não organizado -, no campo econômico – federações do comércio, indústria e bancos versus população, especialmente a hipossuficiente -, e no debate público, como um todo, quando não há vias institucionalizadas de participação – meios de comunicação em oligopólio x opiniões contramajoritárias.

Logo, deve-se buscar uma solução, de caráter altamente participativo, em que se busque instrumental que mais realize os interesses naturalmente contrapostos e legitime as tomadas de decisão. O que muitas vezes é alcançado por meio de fortes dissensos iniciais, os quais, quando devidamente canalizados para uma solução mais concretizadora.

A noção de tal processo, que contrapõe uma demanda por direitos e participação, de um lado, e os interesses no sentido de restringir as vozes capazes de determinar os rumos da Administração, de outro, é uma premissa básica para compreensão do caso concreto a ser analisado nos próximos capítulos. Como será visto, o caso do Porto Maravilha é simbólico pelos espaços participativos formais e limitados, via de regra, às hipóteses de imposição legal, bem como pela construção de soluções dialógicas quase à fórceps entre Administração municipal e administrados após manifestações populares reivindicatórias.

Segundo Pedro Estevam Serrano³³, é exatamente “através dos conflitos e perturbações das manifestações públicas de pensamento e reivindicações, das reuniões de pessoas em torno de protestos públicos (...) é que a democracia alcança seu objetivo maior no convívio social”. Nesse sentido, o constitucionalista aponta que esse é o único caminho para o alcance da paz “buliçosa, perturbadora do sossego, tensa” da democracia, qual seja pela substituição do silêncio dos povos envolvidos em combate armado entre grupos de interesses ou das ditaduras pelo debate público.

O que é corroborado por Cass Sunstein³⁴, que aponta que “uma sociedade que permite

³²BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 23 jul. 2017.

³³SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *A Justiça na sociedade do espetáculo*: reflexões públicas sobre direito, política e cidadania. São Paulo: Alameda, 2015, p. 259.

³⁴SUNSTEIN, Cass. *Why Societies Need Dissent*. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 146.

a dissidência e não impõe a conformidade está em uma posição muito melhor para se conscientizar e corrigir sérios problemas sociais”. Isso porque a abertura e a dissidência são capazes de revelar problemas sociais reais e incipientes, tornando mais provável que assuntos de relevo sejam efetivamente debatidos.

Ademais, de modo a evidenciar o longo caminho civilizatório a ser percorrido ainda, Diogo de Figueiredo³⁵, identifica de modo sistemático o deficit democrático na estrutura do Estado brasileiro, aponta que há no âmbito administrativo: um considerável deficit de legalidade, causador de insegurança jurídica e litigiosidade judicial, a despeito de alta produção quantitativa de diplomas legais; e um profundo deficit de legitimidade, o que causa forte desconfiança nas instituições e nos seus respectivos atos.

Entre os vícios identificados, quanto aos agentes públicos destaca-se a (i) abusividade no recrutamento de agentes para cargos em comissão; (ii) o autoritarismo dos agentes públicos; e (iii) a ausência ou não utilização devida dos mecanismos de controle internos e externos. Em relação à atuação da administração, observam-se vícios de excesso de burocracia e formalismo; arbitrariedade, em retroalimentação com o autoritarismo dos agentes; e a ausência, deficiência ou mau emprego dos instrumentos de participação democrática.

De fato, a Administração Pública, em geral, e a latino-americana, em especial, carrega uma tradição fortemente autoritária e vertical. Isso, desde o seu “berço” colonial – colonial-imperial no caso brasileiro -, passando pelo período oligárquico e pelo período ditatorial. De forma que os avanços recentes em uma direção de um progresso civilizatório e democrático, ainda que tímidos e contraditórios, devem ser postos sob perspectiva histórica. O processo de reversão do deficit democrático e participativo acumulado ao longo de séculos é demorado e necessário.

Nesse processo, o enfrentamento dos antigos vícios arcaicos para construção de uma nova sociedade, dialógica e democrática, só ocorrerá pela transformação do setor público. Enquanto o setor privado - seja no ambiente empresarial, seja no ambiente contracultural - já desenvolve e difunde uma cultura dialógica em rede; a esfera pública é o setor da sociedade em que as novas tecnologias da informação e comunicação estão menos desenvolvidas, bem como onde mais encontram barreiras à inovação e pleno funcionamento³⁶.

35 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Deficit democrático do Estado brasileiro (legislativo e administrativo). In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Cord.). *Direito administrativo e democracia econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 113-114.

36 CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). *A sociedade em rede: do conhecimento à Acção Política*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006, p. 27.

1.4. Administração Pública eletrônica: do papel aos *bytes*

A reforma do setor público, baseada na reestruturação da tecnologia da informação e o compartilhamento de informações e decisões com a população, é indispensável para reformulação estrutural da sociedade globalizada e em rede. Um dos principais caminhos que se destacam para tanto é a difusão de um sistema de regulação dinâmica das esferas comunicacionais e do que se poderia denominar governo eletrônico, ou e-governo.

Um gênero que se traduz em um governo mais do que meramente digital, uma Administração que inclua, efetivamente, a participação dos cidadãos em sua realização e seja mais eficiente. Isso, por meio de uma estrutura interativa e organizada em rede do setor público, ao revés da atual modelo burocrático racional, compartimentado e já sem sentido no mundo digital contemporâneo.

O e-gov pode ser definido como um complexo de sistemas digitais interconectados que permitam uma gestão compartilhada de dados e informações. Ou seja, uma rede baseada na universalidade de acesso, transparência e publicidade dos serviços ao cidadão, cuja finalidade é a consecução de maior agilidade, efetividade, interatividade e legitimidade dos atos administrativos.

Nesse sentido, Jessé Torres e Marinês Dotti³⁷ afirmam o seguinte:

a governança eletrônica pretende restaurar a erodida legitimidade do sistema político-administrativo pela criação de canais de participação e parceria entre o setor público e privado, contribuindo para novas formas democráticas de gestão. As potencialidades da TIC [Tecnologias da Informação e Comunicação] atenderão não apenas às exigências de maior eficiência/eficácia de gestão pública, mas, também, a valores democráticos como participação, transparência, a representatividade e o controle, pela sociedade da atuação estatal.

Logo, diferentemente das estruturas tradicionais, que são hierarquizadas, lineares e em uma via de mão única, o *E-government* é apontado por Darrel West³⁸ com uma estrutura não é hierarquizado nem linear, mas uma via de mão dupla e disponível vinte e quatro horas por dia nas relações “Estado-cidadão”. O que confere ao cidadão a possibilidade de exercer caracteres da sua cidadania a qualquer momento, sem a limitação física-temporal da distância ou do período em que a repartição pública estará aberta. De forma que se alcança uma maior e

³⁷ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 60.

³⁸ WEST, Darrel M. E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. *Public Administration Review*. v. 64, n. 1, p. 15-27, jan./fev. 2004.

melhor prestação do serviço público na medida em que aumenta a responsividade estatal ao cidadão e, conseqüentemente, aumenta sua confiança na Administração.

Assim, pode-se afirmar que nesse contexto³⁹:

[...] a cultura de informação tem de ser o alicerce no processo de mediação da relação entre o Estado e a sociedade, pois facilita e possibilita o compartilhamento dos conteúdos informacionais identificáveis pelos diferentes atores, através dos portais governamentais para, a partir daí, gerar mudanças de nível cognitivo no indivíduo, de modo que este se apresente em melhores condições de decidir e exercer sua participação política e social com maior responsabilidade e consciência.

Essa filosofia de um governo eletrônico, entretanto, exige alguns predicados como forma de se evitar que a almejada transformação do setor público signifique a mera evolução de uma burocracia autoritária e ineficiente de papel para uma igual, só que digital e “corporificada” em *bytes*. Para tanto, a doutrina⁴⁰ indica variadas técnicas que permitam a prestação de um serviço público mais eficiente, efetivo e responsivo aos cidadãos. Entre elas, destaca-se a promoção de uma abertura governamental por meio de respostas às demandas dos administrados por informações compreensíveis e serviços acessíveis, que é base de uma Administração transparente.

Portanto, uma administração eletrônica, baseada na transparência e da interatividade, revela-se um direito da pessoa humana no contexto da Era da Informação. Nesse sentido, conforme os artigos 27 e 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴¹, articula-se o direito de “todo ser humano participar do progresso científico e de seus benefícios” com o direito que todo ser humano tem “de tomar parte no governo de seu país diretamente”^{42,43}.

Especificamente no contexto de uma sociedade da informação, a Organização das Nações Unidas, ao menos desde a Declaração de Princípios de Genebra⁴⁴ de 2003, recomenda que os Estados garantam que as oportunidades oferecidas pela tecnologia da informação

39 DIAS, Adelio; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Política de Governo Eletrônico em Moçambique: um olhar na perspectiva de uma cultura de informação. *Informação & Informação*, v. 17, n. 1, p. 60-77, 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/10292>>. Acesso em 28 fev. 2017.

40 LA PORTE, Todd M.; DEMCHAK, Chris C.; DE JONG, Martin. Democracy and bureaucracy in the age of the web: Empirical findings and theoretical speculations. *Administration & Society*, v. 34, n. 4, p. 411-446, 2016.

41 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em 05 mar. 2017.

42 Direito de participação também previsto no artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Cf. BRASIL. *Decreto n° 592*, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em 05 mar. 2017.

43 Direito de participação também previsto no artigo 23 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. Cf. Idem. *Decreto n° 678*, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em 05 mar. 2017.

44 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação. *Declaração de Princípios de Genebra*, de 12 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.fbln.pro.br/downloadable/pdf/CMSI_declaracaoprincipios_Genebra2003.pdf>. Acesso em 05 mar. 2017.

proporcionem benefício para todos. Nessa conformidade, os Estados deveriam trabalhar juntos para realização dos seguintes princípios chave para a construção de uma Sociedade da Informação inclusiva:

aumentar o acesso à infraestrutura e às tecnologias de informação e comunicação, assim como à informação e ao conhecimento; formar competências, aumentar a confiança e a segurança no uso das TIC; criar um ambiente favorável em todos os níveis; desenvolver e ampliar as aplicações de TIC, fomentar e respeitar a diversidade cultural; reconhecer o papel das mídias; abordar as dimensões éticas da Sociedade da Informação; e estimular a cooperação internacional e regional.

No mesmo sentido, a União Europeia emitiu a Declaração dos ministros responsáveis pela política de Administração Eletrônica da União Europeia⁴⁵, em que reconheceu como uma de suas prioridades: dar maior capacidade de intervenção aos cidadãos oferecendo a prestação de serviços públicos por via eletrônica, com base nas necessidades dos usuários e a ser desenvolvidos em colaboração com terceiros; maior acesso às informações públicas, maior transparência e meios mais eficazes de envolvimento dos interessados no processo político; promover a eficiência e a eficácia por meio da utilização de serviços eletrônicos para reduzir o ônus administrativo e melhorar os processos organizacionais. O plano atualizado com novas metas até 2020⁴⁶, objetiva a facilitação da interação digital entre Administração e cidadãos para prestação de serviços públicos de alta qualidade.

Nesse passo, o Mercosul e a União Europeia assinaram convênio para a promoção do Projeto “Apoio à Sociedade da Informação do Mercosul”⁴⁷, denominado de Mercosul Digital. O Convênio visa a promoção de políticas e estratégias comuns no âmbito de uma Sociedade da Informação para redução da exclusão digital e das assimetrias em matéria de Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs na região.

Nos marcos contemporâneos de uma sociedade em rede e globalizada, Cass Sunstein⁴⁸ aponta como um dos seus grandes desafios a avaliação da influência das novas tecnologias na preservação e efetivação da cidadania. Assim, a despeito do hiperfoco no consumo pelas redes digitais, é mister compreender como as inovações tecnológicas serviram de instrumento à construção ou desconstrução da sociedade contemporânea e do futuro.

45 UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. 5th Ministerial eGovernment Conference. *Ministerial Declaration on eGovernment*, de 18 de novembro de 2009. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf>>. Acesso em 04 mar. 2017.

46 UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Plano de Ação Europeu (2016-2020) para a administração pública em linha: acelerar a transformação digital da administração pública*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0179&from=EN>>. Acesso em 04 mar. 2017.

47 MERCADO COMUM DO SUL. Grupo Mercado Comum. *Resolução nº 18*, de 20 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6350/1/res_018-2008_pt_convênio_de_financiacao_soc_info.pdf>. Acesso em: 04 set. 2017.

48 SUNSTEIN, Cass. *Republic.com 2.0*. New Jersey: Princeton University, 2007, p. 119-124.

Em 2014, o Governo Federal do Brasil substituiu o Governo Eletrônico pela plataforma digital participativa e colaborativa “Participa.br”. A ferramenta se propõe a ser um “ambiente virtual de participação social que utiliza a internet para o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil, com o objetivo de promover a interação, a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta”⁴⁹.

Na atual quadra histórica em que pelo menos 58% dos brasileiros acessam a internet⁵⁰, observa-se que os meios digitais, como ferramentas neutras, são gradualmente instrumentalizados para fins diversos do imaginado em seu germinar. Assim, contemporaneamente, consolida-se a canalização da vontade participativa das pessoas conectadas em escrutínios digitais acerca das questões mais efêmeras da sociedade do espetáculo.

Dessa forma, não só se faculta, mas permanentemente se estimula a participação geral em tais questões menores, como forma de conferir vazão à demanda coletiva por uma participação nas tomadas de decisão. Esse fenômeno tem provocado um efeito duplo sobre a esfera digital de debate.

Por um lado, a população progressivamente conscientiza-se da inaceitabilidade dos argumentos pela sua exclusão dos processos decisórios, oferecidos por aqueles eleitos para representá-los justamente nas questões maiores referentes à sociedade como um todo. Por outro, verifica-se certo engessamento desse potencial coletivo diante do desvirtuamento da aferição dos interesses do corpo social atento a tais questões mais simplórias

Assim, convém salientar o risco de que, por caminhos diversos, se desenvolva uma Administração do espetáculo em uma sociedade hiperconectada, em que o público carente de participação nas decisões estatais substantivas seja canalizado a continuar a decidir questões efêmeras relacionadas a um mundo quase imaginário, orientado para produção de entretenimento. Ou seja, a atuação popular se tornaria novamente seu próprio circo, tal qual os gladiadores na Roma antiga. Isso pois diante da inevitabilidade das agruras cotidianas, constata-se uma inconsciente preferência por um mundo de aparências e consumo permanente de notícias e mercadorias, inclusive na esfera pública.

⁴⁹ PARTICIPA.BR. *Quem somos?* Disponível em: <<http://www.participa.br/ajuda/ajuda/quem-somos>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

⁵⁰ BOCCHINI, Bruno. Pesquisa mostra que 58% da população brasileira usam a internet. *Agência Brasil*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/pesquisa-e-inovacao/noticia/2016-09/pesquisa-mostra-que-58-da-populacao-brasileira-usam-internet>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

O perigo desse cenário reside justamente na hipótese de que tais padrões, uma vez inseridos na esfera pública decisória, produzam os mesmos efeitos já observados no campo da publicidade, dos meios de comunicação e do ambiente virtual como um todo. Nesse contexto, não é difícil vislumbrar um cenário em que as atividades estatais são desenvolvidas com a orientação de gerar imagens, sonhos e manter uma audiência entretida, no dizer de Fabio Merusi⁵¹ ao destacar o surgimento de um Estado do Espetáculo.

Ao se replicar o mundo real em um mundo idealizado, baseado em efeitos manipulados por determinado governante, se tornaria impossível para o cidadão ter a exata noção da dimensão da realidade, conforme proposição inicial de Guy Debord⁵². Isso, pois, nesse contexto, agentes estatais podem se utilizar de tais estratégias para transmitir informações puramente imaginárias com os mais diversos propósitos: manipulação direta em casos extremos⁵³, produção de notícias favoráveis a preencher o noticiário⁵⁴ ou a contrapor noticiário negativo em relação a própria Administração⁵⁵. Ao fim e ao cabo, os agentes públicos se tornam atores a desempenhar papéis buscando o holofote e o aplauso dos expectadores⁵⁶.

Logo, cria-se uma relação social da comunidade baseada nas imagens, que, em abundância, substituem a função anteriormente exercida pelo diálogo presencial. Logo, capazes de produzir o isolamento de cada indivíduo por um efeito bolha, ainda que fisicamente esteja rodeado de diversas outras pessoas, ou seja, o “isolamento das multidões solitárias”⁵⁷.

Esse efeito bolha cria uma “virtualidade real”. O que, segundo Manuel Castells⁵⁸, é

51 MERUSI, Fabio. *Dallo Stato Monoclasse allo Stato degli Interessi Aggregati*. In: CASSESE, Sabino; GUARINO, Giuseppe (coord.). *Dallo Stato Monoclasse alla Globalizzazione*. Milano: Giuffrè - Isle, 2000, p. 119-123.

52 DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997, p. 12-27.

53 O fenômeno das denominadas “Fake News” se dissemina contemporaneamente, em uma conjuntura marcada pela interconectividade e pela polarização política. Exemplificativamente, o presidente eleito estadunidense inventou um atentado terrorista para respaldar as ações do seu governo contra imigrantes. Cf. TOPPING, Alexandra. 'Sweden, who would believe this?': Trump cites non-existent terror attack. *The Guardian*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/19/sweden-trump-cites-non-existent-terror-attack>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

54 O prefeito eleito paulistano se veste de gari para reportagens, apesar de a varrição de rua ter recuado em seu primeiro ano de mandato. Cf. RODRIGUES, Artur; MACHADO, Leandro. Símbolo da nova gestão, varrição de rua recua no primeiro mês de Dória. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/02/1860078-simbolo-da-nova-gestao-de-sao-paulo-varricao-de-rua-recua-sob-doria.shtml>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

55 O governante brasileiro distribui presentes de natal para crianças como forma de contrabalancear o noticiário negativo em relação ao seu governo sem legitimidade popular. Cf. URIBE, Gustavo. Por pauta positiva, Temer distribui presentes de Natal para crianças. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1842014-por-pauta-positiva-temer-distribui-presentes-de-natal-para-criancas.shtml>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

56 JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo do espetáculo. ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 70.

57 DEBORD, op. cit., p. 25.

58 CASTELLS, op. cit., 2005, p. 459.

um sistema em que a própria realidade é inteiramente captada, totalmente imersa na composição de imagens virtuais, no qual as aparências não apenas se encontram na tela comunicadora da experiência, mas se transformam na experiência.

Nesse sentido, a sociedade pós-moderna hiperconectada torna-se cada vez mais a realização da “sociedade do espetáculo”, em que os fatos e dados concretos cedem vez e preferência à imagem e à aparência do ser, quanto mais atrativos e vistosos esses forem. Nesse passo, a capacidade analítica e crítica são esvaziadas frente a uma profusão de informações que conduzem o receptor a um amortecimento frente a valores preestabelecidos. Ademais, leva-se, na sociedade digital, à níveis de extremismo que inviabilizam a construção de soluções minimamente concordantes, como progressivamente se constata na atualidade.

No mesmo cenário, Cass Sunstein⁵⁹ aponta para os perigos para Democracia e para a liberdade de opinião em uma sociedade em rede cujos integrantes diante de uma polarização coletiva apenas interajam – por textos, vídeos, conversas ou alimentador (*feed*) de notícias – com as “câmaras de eco”. Um alter ego digital representativo dos seus próprios interesses e pontos de vista. Talvez, nesse sentido, o ambiente das redes sociais se aproxime mais da ideia de cisão radical entre o emissor e o receptor da mensagem, elaborada por Niklas Luhmann, do que as substanciais possibilidades de participação políticas da modernidade imaginadas por Jürgen Habermas.

Tal cenário, segundo o professor de Harvard, é potencializado pela fragmentação social e pelo fenômeno que denomina como cascata cibernética, pelo qual grupos de opinião são capazes de espalhar milhares ou mesmo milhões informações de interesse, ainda que falsas⁶⁰. Em contrapartida, o autor sustenta justamente a necessidade de informações diversas, baseadas em posições variadas como forma de se constituir uma barreira contra extremismos não dialogáveis.

Ademais, outro cenário negativo pode ser vislumbrado, qual seja o do controle estatal sobre o controle popular a ser exercido, pois uma vez assumido o papel de plateia de um espetáculo, em seu bojo vem questões inerentes a tal função. Dessa forma, Marçal Justen Filho⁶¹ aponta que não se nega o exercício de opiniões por parte da audiência; contudo, não se admite uma posição ativa do expectador, não prevista e não desejada pelo produtor do espetáculo governativo.

⁵⁹ SUNSTEIN, op. cit., 2007, p. 60-67.

⁶⁰ Idem. *#Republic: divided democracy in the age of social media*. New Jersey: Princeton University, 2017, p. 98-107.

⁶¹ JUSTEN FILHO, op. cit., 2012, p. 73.

Portanto, o “Direito Administrativo do espetáculo” se destinaria “a gerar a imagem de controle, sem que isso traduza uma efetiva capacidade de interferir sobre a evolução dos fatos”. Assim, a população é convidada a participar de forma ritual e midiática, usada e manipulada como convier, mas desprezada quando necessário.

Diante dos potenciais cenários negativos descritos a se desenvolverem a partir do aumento de uma participação despolitizada e fundada nas bases do espetáculo, o melhor remédio parece ser justamente a impulsão e consolidação de uma cultura de democracia e participação institucionalizada e instrumentalizada. De maneira que a atividade administrativa se desenvolva sob uma via procedimentalizada, na qual resulte da colaboração entre a Administração e os seus administrados, em que se garanta o direito de que o governo não apenas não impeça o livre debate, mas também o subsidie com dados e informações⁶².

Para tanto, se faz necessária a previsão e efetiva implementação, manutenção e aprimoramento de mecanismos de participação popular, como suporte e fortalecimento da democracia representativa pela democracia direta, semidireta e comunitária. Nessa perspectiva, em sociedades formalmente democráticas, mas ainda carentes da realização de uma democracia mais substancial, os espaços participativos e de dissonância são um instrumental a possibilitar o aumento de uma cultura participativa e, como consequência, de uma densificação democrática.

Com efeito, proposições nesse sentido têm se imiscuído nas diversas funções administrativas: desde o planejamento e tomada de decisão, acompanhando e colaborando na execução, até o exercício do controle dos atos administrativos, além de participar da solução de conflitos, via conciliação, mediação ou arbitragem. Ademais, tem se demonstrado um instrumento capaz de aumentar a eficiência da administração, nos termos da previsão do artigo 37, *caput*, da Constituição⁶³.

1.5. A essencialidade da participação administrativa

A participação popular na Administração Pública é um instrumento essencial de

⁶² SUNSTEIN, op. cit., 2017, p. 40-41.

⁶³ BRASIL, op. cit., nota 10.

legitimação dos seus atos⁶⁴ e de consecução do interesse público primário. Ademais, serve ao controle de legalidade de tais atos, bem como representa um mecanismo direcionado à eficiência administrativa.

Nesse sentido, a Carta do Rio⁶⁵, elaborada na Conferência Rio-92 da ONU, estabelece, como um dos seus princípios, a participação dos cidadãos nos processos decisórios, ressaltando o papel vital da participação plena das mulheres e das comunidades tradicionais para se alcançar o desenvolvimento sustentável – Princípios 20 e 22. Para tanto, os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, inclusive com a viabilização do acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, conforme disposto em seu Princípio 10.

O conceito de participação popular⁶⁶⁷ está, em sua essência, estritamente relacionado com um dos principais anseios dos seres humanos: o reconhecimento da identidade e o direito do indivíduo ou dos coletivos de poder intervir e influir na tomada de decisões que afetam suas vidas cotidianas. Nesse sentido, Fábio Comparato⁶⁸ afirma que “se se deve tomar a sério a ideia de que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, qualquer do povo tem o direito de exercer diretamente funções públicas sem ser funcionário ou agente público”.

Portanto, a participação administrativa deve ser vista como um princípio orientador e norteador do Estado, por um lado, e como um direito fundamental e dever cidadão, por outro. A construção desse paradigma participativo se esteia, portanto, na reconfiguração do conceito de soberania popular, a ser baseado em uma busca por uma democracia substancial.

Assim, a partir de uma interação mais intensa com a sociedade se almeja aproximar as decisões estatais das vontades manifestadas pelos cidadãos caso a caso. Modelo diferente da antiga noção sustentada simplesmente em uma deliberação coletiva majoritária, realizada de forma genérica a cada determinado período de anos.

Uma democracia substancial deve, idealmente, ser buscada pela tentativa de

64 MOREIRA NETO, op. cit., 1992, p. 97-88.

65 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento*, de 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

66 Em que pese a possibilidade de se utilizar variadas denominações, nesse estudo opta-se, preferencialmente, pelo termo participação popular, uma vez que é mais amplo que os demais, ao congrega qualquer pessoa interessada em participar do processo democrático direto.

67 Nesse diapasão, a participação cidadã, conquanto venha acompanhado do valor da cidadania, se revela excludente no contexto jurídico brasileiro, embora, quando utilizada, no contexto de participação e democracia, se referia a uma noção de cidadania para todos. A diferenciação se deve ao fato do ordenamento pátrio equiparar o conceito de cidadão ao de eleitor, ou seja, o cidadão em gozo dos direitos civis e políticos. Isso conforme a exigência do artigo 1º, §3º, da Lei de Ação Popular que o cidadão - legitimado ativo para uso desse instrumento de controle e fiscalização da coisa pública - prove sua cidadania por meio de título eleitoral ou documento que a ele corresponda. Cf. BRASIL. *Lei nº 4.717*, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 06 mai. 2017.

68 COMPARATO, op. cit., 1989, p. 127.

conjugação de modelos de democracia representativa, direta e comunitária na Administração como um todo. De forma que um modelo seja o suporte necessário do outro, pois a participação regenera e legitima a representação, assim como a representação fortalece as vias e instrumentos da participação.

O modelo representativo relaciona-se com a participação nas variadas funções estatais por meio do voto e da iniciativa popular, na esfera legislativa, mas, também, na executiva e judicial, em determinados casos. O modelo direto compreende a capacidade de proposição, criação, reforma e derrogação dos atos administrativos, através da iniciativa popular de lei, referendo, consulta popular etc. Por fim, o modelo comunitário traz a sociedade estruturada em organizações sociais e comunitárias para defesa dos seus direitos e interesses coletivos, por meio de audiências públicas, assembleias, conselhos populares, ouvidorias gerais ou defensores do povo etc.

Por sua vez, Maria Sylvia Di Pietro⁶⁹ identifica duas formas de participação: direta e indireta. Os mecanismos de participação direta seriam o direito de ser ouvido, relacionado ao direito de defesa e ao contraditório em todas as hipóteses em que ocorra restrições dos direitos individuais; e a enquete, referente às consultas à opinião pública sobre assuntos de interesse geral, a qual a autora também equipara às audiências públicas e a publicação de anteprojeto Legislativos. Os mecanismos de participação indireta seriam a participação popular em órgãos de consulta, tais como o Conselho da República e os Conselhos de Defesa dos Direitos Humanos e de Educação; em órgãos de decisão, como os conselhos tutelares e os colegiados universitários; e por meio da figura do “*ombudsman*”, que seria uma espécie de ouvidor geral detentor de uma série de prerrogativas de controle administrativo.

Nessa perspectiva, Diogo de Figueiredo⁷⁰ aponta que:

no horizonte perscrutável da instituição estatal, é de se esperar o prosseguimento da tendência à pluralização das instituições participativas, não só multiplicando-as e facilitando a aplicação das mais tradicionais, como sejam o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, como ampliando o uso das que estão despontando no campo do Direito Administrativo, como a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado misto, as agências reguladoras e a mais recente delas, a delegação atípica, outorgada às chamadas entidades intermediárias.

A previsão normativa, implementação, manutenção e aprimoramento de tais mecanismos permitiria vislumbrar o alcance das suas potencialidades em aproximar as tomadas de decisões das preferências da população administrada. Assim, constituindo, para ela, um meio

69DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. *Revista trimestral de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, fev. 2015.

70MOREIRA NETO, op. cit., 2007, p.14.

de controlar, fiscalizar, legitimar os atos da Administração, bem como de comunicar suas expectativas e necessidades. De fato, a participação popular no controle administrativo é tida, por Maria Sylvia Di Pietro⁷¹ como, “provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública”.

Entretanto, para isso, os mecanismos precisam ser realistas, flexíveis e funcionais⁷². Realistas, de forma a se harmonizarem às condicionantes histórico-culturais da sociedade a que se aplicarão; flexíveis, para terem a capacidade de se adequar às demandas concretas que se apresentem; e funcionais, para servirem efetivamente à sociedade e seus valores, realizando substancialmente o interesse público.

Logo, não é suficiente a mera previsão legal engessada e desconectada com as demandas da sociedade. Há a necessidade de uma normatividade que permita instrumentalizar tais mecanismos e conseguir sua viabilidade jurídica plena, sem limitações de conteúdo. Ademais, é mister a possibilidade de ativação destes mecanismos diretamente pela cidadania sem a previsão de altos quóruns ou condições que impossibilitem o seu efetivo exercício.

Em que pese os flagrantes deficit de legitimidade na atuação administrativa do Estado brasileiro, bem como o fato de ainda ser recente a defesa da essencialidade da participação administrativa como forma de legitimar os atos estatais, há um inegável crescimento das teses e defesas no sentido da necessidade da sua regulamentação e efetivação. Para tanto, cumpre importante influência a doutrina europeia, desenvolvida em ambos sistemas jurídicos no pós-Guerra, e que conta com amplo reflexo na legislação e jurisprudência.

Nesse caminho, Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández⁷³ apontam para a importância da participação cidadã na Administração, fundada numa crescente consciência social acerca da necessidade de uma “interiorização (ou aproximação, pelo menos) do poder na sociedade, substituindo a antiga separação entre sociedade e Estado”. Ademais, esse modelo de “Administração ‘participada’ ou combinada” permitiria fiscalizar e mesmo reduzir disfunções organizacionais e burocráticas, bem como obter uma nova legitimidade - nos termos de Jacques Chevalier -, com o fim de superar a crise do atual comando vertical e autoritário.

Os supracitados autores⁷⁴, assim, identificam três círculos de atuação cidadã nas

71 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 878.

72 MOREIRA NETO, op. cit., 1992, p. 62.

73 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo I*. Traduzido por José Roberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014-A, p. 667-674.

74 Idem. *Curso de Direito Administrativo II*. Traduzido por José Roberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014-B, p. 111-123.

funções administrativas: orgânica, funcional e cooperativa. Ademais, excluem dos três círculos, por não serem considerados como fenômenos participativos em sentido estrito, os casos dos agentes públicos atuando profissionalmente na própria administração; os trabalhos profissionais em parceria, como os concessionários; e as participações compulsórias, como no serviço militar obrigatório. Portanto, restringem o fenômeno à atuação participativa livre e não profissionalizada, em prol de interesses coletivos, ainda que não homogênea.

A participação orgânica seria estruturada de forma que os cidadãos fossem incluídos em órgãos formais da Administração, mas no papel de cidadãos e não como servidores públicos ou políticos. O objetivo é o de provocar infiltrações na burocracia estatal hermética de forma a evidenciar os pleitos dos diretamente interessados no seu bom funcionamento. Isso ocorreria por meio da participação em órgãos auxiliares de assistência externa, órgãos de decisão e por comissões de representação de interesses e participação de especialistas.

Nessa direção, em busca de uma Administração menos verticalizada, hierarquizada e autoritária para se tornar mais democrática, dialógica e próxima dos administrados, Di Prieto⁷⁵ identifica a necessidade da (i) substituição das estruturas hierárquico-autoritárias por formas de deliberação colegial, (ii) eleição para os cargos de direção e (iii) uma gestão participativa por meio de organizações populares.

A participação funcional⁷⁶, por sua vez, não significa uma atuação profissionalizada como o nome pode induzir, mas uma atuação colaborativa para o desenvolvimento de atividades da Administração. Esse círculo seria composto pela atuação em consultas públicas; pela realização de denúncias aos órgãos administrativos e judiciais competentes; ajuizamento das ações coletivas para as quais é legitimado, como a ação popular - cidadão isolado - e a ação civil pública - cidadão organizado.

A participação cooperativa⁷⁷, por fim, seria aquela em que o cidadão realizaria atividades estritamente privadas, mas em consonância com os interesses comuns apontados e fomentados pela Administração. Logo, atuaria a partir de estímulos ou incentivos, em regra, econômicos, como isenções fiscais, privilégios de crédito; mas também por incentivos jurídicos, como os benefícios aos cidadãos que atuam no tribunal do júri ou como mesários nas eleições, e de outras espécies. No Brasil, as atuações cooperativas também são estimuladas pelos termos de colaboração ou fomento com as organizações da sociedade civil, bem com os

75 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação da comunidade em órgãos da Administração Pública. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo. V. 1, n. 1, p. 36-45, 2000.

76 GARCIA DE ENTERRÍA; FERNANDEZ, op. cit., 2014-B, p. 111-123

77 Ibidem.

anteriores termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e os contratos de gestão com as Organizações Sociais (OS).

Na América Latina, diante de um processo de acirramento do conflito social e da crescente demanda por participação popular, em especial, a partir da transição democrática da grande maioria dos países da região, ressaltam-se alguns exemplos de fomento à participação popular. Movimento que revela a tentativa de construção de uma cultura democrática fundada na articulação entre instrumentos de democracia representativa com os de democracia direta, semidireta e comunitária.

A Carta Democrática Interamericana⁷⁸, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, conquanto não seja vinculante, compondo a *soft law*, constitui importante documento em prol da participação no continente latino-americano. Dessa forma, revela-se vetor de interpretação de como promover a democracia e os direitos políticos.

A Carta, assim, afirma o direito à democracia como essencial para o desenvolvimento social, político e econômico; e que a democracia representativa se reforça e aprofunda com a participação permanente da cidadania. Ademais, aponta que a transparência governamental é componente fundamental do exercício da democracia, conforme, respectivamente, seus artigos 1º, 2º, 4º.

O documento internacional em questão também aponta, em seu artigo 6º, que a participação da cidadania nas decisões relativas ao seu próprio desenvolvimento é um direito, uma responsabilidade e uma condição necessária para o pleno e efetivo exercício da democracia. Assim como que a promoção e o fomento das diversas formas de participação fortalecem a democracia.

Saliente-se, por fim, as declarações, contidas nos artigos 9º, 11 e 28, no sentido de que a eliminação de toda forma de discriminação e o respeito à diversidade contribuem para o fortalecimento da democracia e da participação cidadã; que a democracia e o desenvolvimento econômico-social são interdependentes e se reforçam mutuamente; e que os Estados promoverão a plena e igualitária participação da mulher nas estruturas políticas como elemento fundamental para a promoção e exercício da cultura democrática.

A Constituição da Bolívia de 2009⁷⁹, inserida no movimento do novo constitucionalismo latino-americano, criou um leque de instrumentos participativos, em seu

78 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta Democrática Interamericana*. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm>. Acesso em: 04 set. 2017.

79 BOLÍVIA. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gob.bo/documentos/publicaciones/constitucion.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2017.

título sobre a “*participación y control social*”. Nele, prevê a participação da sociedade civil organizada no desenho das políticas públicas e da gestão estatal.

Complementarmente, os artigos constitucionais 241 e 242 foram regulamentados pela *Ley de Participación y Control Social*⁸⁰ de 2013. O seu artigo 2º determina a aplicação do novo marco geral de participação e controle social no âmbito de todas as entidades, empresas e instituições públicas, bem como às entidades territoriais autônomas departamentais, regionais, municipais e indígenas originárias e camponesas – nestes casos, respeitando as normas e procedimentos próprios destes entes. Ademais, estabelece que a sociedade civil atuará nos espaços permanentes de Participação e Controle Social criados, gozando da legitimidade e do reconhecimento do Estado para exercício dos seus direitos.

Outro exemplo do mesmo movimento constitucional que buscou a refundação do Estado pela participação popular, é a Constituição do Equador de 2008⁸¹, que, em seus artigos 204 a 216, determina a criação do *Poder Función de Transparencia y Control Social*. No caso equatoriano, os cidadãos e organizações sociais selecionam os membros do *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* para fiscalização de todos os níveis de governo e dos setores privados que prestam serviço ou desenvolvem atividades de interesse público⁸².

Ademais, há a Controladoria Geral do Estado, um órgão técnico encarregado do controle da utilização dos recursos estatais e da consecução dos objetivos institucionais do Estado. Assim como a Defensoria do Povo, um órgão de direito público, com jurisdição nacional e autonomia administrativa e financeira, destinado à proteção e tutela dos direitos da população.

Por seu turno, no campo de uma Administração dialógica, surgem estudos e exemplos no sentido de uma Administração do futuro baseada em uma “arquitetura da escolha”, a qual facilitaria a tomada de decisão tanto pela gestão pública, como pelo administrado. Nesse sentido, Cass Sunstein⁸³ assinala que a capacidade de governos, ou entidades privadas, influenciarem as demandas, interesses e objetivos da população a partir de ações que confirmem relevância a determinados temas a despeito de outros.

A partir de tais premissas, fundadas na análise do comportamento humano,

80 Idem. *Ley n° 341*. Disponível em: <http://www.procuraduria.gob.bo/images/docs/marcolegal/Ley_Participacion_Control_Social.pdf>. Acesso em: 04 set. 2017.

81 EQUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>. Acesso em: 04 set. 2017.

82 Idem. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. *Participación Ciudadana y Control Social*. Disponível em: <<http://www.cpcs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/>>. Acesso em: 04 set. 2017.

83 SUNSTEIN, Cass. *Simpler: the future of government*. New York: Simon & Schuster, 2009, p. 137-139.

Administradores utilizam de um método simples e extremamente eficiente que poderia ser denominado como um empurrão para escolha desejada - *nudging*⁸⁴. O método, utilizado pelo autor durante três anos da presidência estadunidense de Barack Obama, também foi aplicado pelo governo do Reino Unido, por meio do *The Behavioural Insights Team*, com resultados expressivos segundo seus relatórios.

A equipe britânica, apelidada de *Nudge Unit*⁸⁵, apresentou números positivos quanto a melhora da política e dos serviços governamentais, bem como na economia de dinheiro público. Para tanto, a unidade desenvolveu projetos que por exemplo: elevaram o pagamento de imposto por meio da adição de um mero aviso nas cartas de cobrança informando que a maioria das pessoas pagava seus impostos com pontualidade; duplicou o pagamento de multas dos tribunais mediante o envio de uma mensagem de texto dez dias antes do oficial de justiça ser enviado para efetuar a cobrança, economizando cerca de trinta milhões de libras por ano; aumento em cerca de 20% o pagamento online de imposto por meio da alteração do link na página do serviço, de forma a torna mais simples e rápido o acesso dos usuários; obteve cerca de cem mil doadores de órgãos a mais por ano a partir de mensagem baseada na reciprocidade dos cidadãos que poderiam precisar também.

Outro conceito relevante é o de uma administração eletrônica participativa a partir de um suporte estrutural em um portal eletrônico que possibilite ao cidadão resolver suas pendências por meio de orientações e diretórios acessíveis, bem como pelo acesso a agentes capazes e competentes para resolver, à distância e em tempo real, eventuais demandas menos complexas que se apresentem. Complementarmente, é importante a existência de espaços de avaliação da prestação dos serviços prestados, bem como que haja o respectivo retorno da administração quanto ao tema tratado.

Entre tais iniciativas, é possível se analisar as diversas famílias de aplicações do denominado e-gov, como e-saúde, e-educação, e-segurança⁸⁶. Especificamente no campo da transparência administrativa, exige-se bons níveis de acessibilidade da informação dos portais eletrônicos⁸⁷, que podem ser mesurados em cinco características principais:

(i) Cada órgão da Administração deter o controle direto sobre o conteúdo do material

84 Idem. *Nudging: a very short guide*. Disponível em: <<https://dash.harvard.edu/handle/1/16205305>>. Acesso em: 04 set. 2017.

85 SERVICE, Owain et al. *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. London: The behavioural insights team, 2014. Disponível em: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf>. Acesso em: 04 set. 2017.

86 MULGAN, Geoff. Moldar de novo o Estado e a sua relação com os cidadãos: o potencial das tecnologias de comunicação e informação no curto, médio e longo prazo. In: CASTELLS; CARDOSO, op. cit., p. 207-213.

87 LA PORTE; DEMCHAK; DE JONG, op. cit., p. 411-446.

disponibilizado em seu portal eletrônico destinado especificamente a sua área de atuação. Uma vez que há uma tendência de os portais serem mais genéricos e menos prestativos quando a produção de conteúdo e a sua organização são subordinadas ao portal de um órgão hierarquicamente superior e que centralize todos espaços eletrônicos de seus órgãos subordinados;

(ii) Disponibilização de informações sobre a estrutura operacional e/ou organizativa do respectivo órgão da administração. Assim, a sua relevância será medida pela qualidade das informações a respeito das atividades desenvolvidas, bem como os apontamentos das conexões dessas atividades com outros órgãos ou organizações. Para tanto, sugere-se a disponibilização de organogramas, relatórios, textos de lei e regulamentos pertinentes, artigos e teses acadêmicas sobre o tema etc⁸⁸.

(iii) Disponibilização e acessibilidade de informações de contato dos agentes públicos responsáveis pelo comando do órgão, o que tem o condão de evidenciar o grau de abertura à interação com o administrado. No caso, não se trata de analisar se o modelo será por disponibilização de contato direto ou por meio de uma central única, mas de permitir efetivo contato com os agentes capazes de solucionar ou responder as demandas do usuário.

(iv) Atualidade do conteúdo do portal. Isso pois uma maior constância na atualização do conteúdo do sítio eletrônico tende a atrair um maior e permanente acesso pelos usuários e, também, indica a importância que a administração confere à transparência e interatividade com o administrado.

(v) Acessibilidade e antecipação das necessidades do cidadão-usuário. Assim, a Administração já disponibilizaria as respostas padrões para dúvidas frequentes, formulários online, lista de documentos exigíveis para requisições ou atos com a Administração.

Ademais, o desenvolvimento tecnológico parece apontar também na direção de serviços públicos de educação online à distância, a permitir a difusão de uma base de conhecimento comum, tais quais as universidades abertas. Em um passo à frente, já se vislumbra a utilização de sistemas mais sofisticados de gestão do conhecimento para difundir melhores práticas, seja no campo da saúde, como a iniciativa *Cochrane* e do Sistema Nacional de Saúde do Reino Unido, *UK National Health Service*, que produz informações médicas de confiança e de livre e fácil acesso para população⁸⁹.

⁸⁸ Conforme se analisará de forma mais profunda no próximo capítulo, o portal do Porto Maravilha apresenta todos os itens aqui mencionados. Cf. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Estudos acadêmicos*. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/estudos_academicos>. Acesso em: 28 mar. 2017.

⁸⁹ SCHOLTEN, R. J. P. M.; CLARKE, M.; HETHERINGTON, J. The Cochrane Collaboration. *European Journal*

No Reino Unido, em busca de uma maior transparência e facilidade no acesso dos dados de desempenho de gestão dos serviços públicos, já é possível acesso em tempo real a gestão de dados em escolas, delegacias e hospitais. Em um ponto futuro, o caminho parece ser além da disponibilização das informações em tempo real aos profissionais públicos e privados envolvidos na realização dos serviços de interesse público, mas seu compartilhamento com a população em geral.

Na Suécia, os bancos de dados digitais de empregos ajudaram a melhorar os resultados de centros de empregos e criaram novos tipos de parcerias entre o setor público e o privado. Experiência que permitiu que o governo sueco lançasse, em 2005, uma iniciativa eletrônica de via rápida para auxiliar imigrantes a encontrar emprego⁹⁰, em busca de uma colocação empregatícia e social mais rápida aos recém-chegados no país, inclusive com processos digitais de regularização de especializações técnicas e aprendizado intensivo da língua local.

Assim, com todo esse suporte, a população tende a progressivamente assumir maiores responsabilidades e desenvolver soluções individualmente e com a comunidade. O que já se observa no desenvolvimento de fóruns digitais auto-organizados e ferramentas desenvolvidas para o melhor compartilhamento de informações úteis produzidas pelos próprios usuários da coisa pública.

Nesse rumo, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, o Tribunal Superior Eleitoral, ao afirmar o dever da Justiça Eleitoral de acompanhar a evolução tecnológica, editou a Resolução nº 23.491⁹¹, de 16/08/2016. Nela, com objetivo de disponibilizar instrumentos que garantam a transparência e permitam à sociedade o exercício dos direitos pertinentes à cidadania, determinou a utilização do aplicativo móvel "Pardal", que permite o recebimento de notícias de infrações eleitorais - propaganda eleitoral; compra de votos; uso da máquina pública; crimes eleitorais; doações e gastos eleitorais; e outros - por meio de transmissão de vídeos, fotos ou áudios – enviadas pelos cidadãos⁹².

Igualmente, é possível o desenvolvimento de instrumentos digitais que facilitem e agilizem a relação do cidadão com a máquina pública. De modo que, tal como no setor privado,

of *Clinical Nutrition*, nº 59, s. 1, p. 147–149, ago. 2005. Disponível em: <<https://www.nature.com/ejcn/journal/v59/n1s/pdf/1602188a.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

90 SUÉCIA. Government Offices of Sweden. *Fast track*: a quicker introduction of newly arrived immigrants. Disponível em: <<http://www.government.se/articles/2015/12/fast-track---a-quicker-introduction-of-newly-arrived-immigrants/>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

91 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.491*, de 16 de agosto de 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234912016.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

92 A identificação do cidadão denunciante, por meio de nome e CPF, é obrigatória, mas caso solicitado o sigilo da identidade deve ser resguardado pela autoridade responsável. As notícias de ilícitos são informadas ao TRE, bem como são automaticamente encaminhadas para bancos de dados do Ministério Público Eleitoral.

se possibilite a realização de transações financeiras eletronicamente, como o pagamento de multas e impostos; emissão de documentos de registro civil e vistos consulares; e a superação dos formulários físicos por bases cadastrais unificadas dos usuários.

Nesse sentido, já se observa um crescente emprego de técnicas dialógicas a orientar a atuação administrativa. Isso não só formalmente, por imposição legal ou como instrumento alternativo, mas como mecanismos capazes de produzir soluções mais eficientes, legítimas e pacificadoras no seio social.

A progressiva implementação desse amplo leque de instrumentos, desenvolvidos no contexto da denominada terceira revolução industrial⁹³, no âmbito da Administração Pública, tem potencial diversos, cujos reflexos podem se mostrar positivos ou negativos, conforme o sentido que é realizado. Assim, segundo pesquisa realizada por Dennis Thompson⁹⁴, os resultados esperados da participação popular na Administração seriam: o entrave a influência de interesses espúrios; a garantia da observância de todos os interesses sociais na decisão político-administrativa; o desenvolvimento de uma cultura e consciência política dos cidadãos; uma maior legitimidade das decisões; e uma maior realização dos interesses da coletividade.

Portanto, aponta-se para essencialidade da Administração Pública assumir o princípio participativo como orientador das suas ações, notadamente daquelas envolvendo interesses, por sua natureza, diversos e conflituosos. Assim sendo, é mister a realização de espaços democráticos de participação substancial, para além da observância de exigências legais, como forma da construção de uma cultura democrática a possibilitar ações que concretizem, ao máximo, os direitos dos cidadãos.

⁹³THE ECONOMIST. *The third industrial revolution*. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21553017>>. Acesso em: 05 set. 2017.

⁹⁴THOMPSON apud MOREIRA NETO, op. cit., 1992, p. 66.

2. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: UM INSTRUMENTO, POSSIVELMENTE, PARTICIPATIVO DE REFORMA URBANA

O objetivo desse capítulo, a partir de revisão bibliográfica, pesquisa legislativa e sucinto estudo de casos, é construir um referencial teórico necessário para a posterior análise jurídica, sob uma perspectiva participativa e democrática, do caso concreto. O qual se refere a segunda etapa da reabilitação portuária da Região Portuária do Rio de Janeiro, desenvolvida justamente no bojo do instrumento da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha.

Nesse sentido, a primeira seção elabora um panorama das operações urbanas, no Brasil e no mundo. A segunda seção investiga, no direito comparado, o núcleo comum dos modelos estrangeiros que inspiraram o desenvolvimento do instituto no Brasil. Em seguida, a terceira seção apresenta o conceito doutrinário e legal da Operação Urbana Consorciada - OUC no Brasil, com o necessário enfoque participativo. Nesse diapasão, a seção seguinte discorre sobre os elementos formais da OUC, sob a perspectiva da participação popular. E, por último, aborda-se os principais casos de operações urbanas realizadas no Brasil.

2.1. Um mecanismo para o desenvolvimento social da cidade?

A Operação Urbana Consorciada, em abstrato, consiste em um instrumento urbanístico teleologicamente orientado à tentativa de desenvolver a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, de forma a evitar e corrigir as distorções do crescimento da cidade e seus efeitos negativos sobre a população e o meio ambiente⁹⁵. Trata-se de mecanismo legalmente previsto pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001⁹⁶, o autodenominado Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federal Brasileira de 1988⁹⁷.

95 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da cidade comentado*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 182.

96 BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 23 out. 2016.

97 Idem, op. cit., nota 10.

O instituto, tal qual hodiernamente estruturado no ordenamento jurídico brasileiro, contudo, não tem sua gênese na previsão normativa dos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade. As suas bases têm germinal a partir da década de 1970 com a crise do modelo de Estado do Bem-Estar - *Welfare State* - na Europa e nos Estados Unidos da América e na consequente reestruturação produtiva do capitalismo⁹⁸. Quando se fortalece um ideário que aponta para necessidade de um regime de parceria e corresponsabilidade entre os atores urbanos na gestão das cidades.

Nesse sentido, é possível vislumbrar semelhanças entre a OUC e, principalmente, as figuras da *Zône d'Aménagement Concerté* francesa; a *Cooperación* espanhola; e a *Enterprise Zone* britânica. Modelos cujas diferenças são determinadas pelos seus respectivos contextos locais, mas as similitudes são explicadas pelo contexto global em que se desenvolveram.

No Brasil, antes mesmo do Estatuto da Cidade, já havia a previsão de instrumentos de política urbana bastante semelhantes em planos diretores de diversas cidades, ainda que não com a mesma exata configuração. Assim, a literatura urbanística e administrativista⁹⁹ costuma traçar paralelos, sobretudo, com as operações urbanas integradas realizadas na cidade de São Paulo, previstas desde a década de 1980.

Essa espécie de instrumento de intervenção na urbe foi desenvolvida à luz do regime de parceria¹⁰⁰, caracterizado pela cooperação mútua do Poder Público, da sociedade civil e do setor privado empresarial em busca de fins que retratassem interesses da coletividade. O instituto, em teoria, não só possibilita, como estimula e busca intervir estruturalmente em determinadas áreas do ambiente urbano a partir da concertação de tais agentes.

Não obstante o sentido eminentemente voltado para consecução dos interesses sociais, as experiências desenvolvidas no país até o momento indicam uma prática bastante distinta da teoria. Dentre as operações concertadas, aquelas que se mostraram viáveis economicamente estão restritas, ou mesmo vinculadas, às áreas controladas pelos interesses da iniciativa privada¹⁰¹ - em especial do mercado imobiliário e especulativo, cujo motor é a valorização imobiliária¹⁰². Isso, em um ecossistema social e político controlado, ainda, por oligarquias político-financeiras¹⁰³, notadamente marcado pelo controle privado sobre o Estado.

98 HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 17. ed. São Paulo: Loyola, 2008, p. 145-161.

99 GASPARINI, Diogenes. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: NDJ, 2002, p.180-181.

100 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 274-275.

101 MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Comentário ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 114.

102 MARICATO, op. cit., 2007, p. 60.

¹⁰³ Em análise não pacífica, parcela dos estudiosos da Sociologia e da Ciência Política identifica esse cenário como representativo da tese do patrimonialismo no qual vigorariam práticas do uso pessoal da esfera pública e o exercício

Nesse cenário, deve-se atentar para apropriação do urbanismo e seus instrumentos de intervenção pelos interesses exclusivamente financeiros-mercadológicos, processo denominado de “urbanização corporativa”. O qual, conforme o geógrafo Milton Santos¹⁰⁴, relaciona-se à influência direta ou indireta que as grandes corporações exercem na reformulação do espaço urbano, com objetivo de orientá-las para consecução dos seus interesses empresariais.

Em São Paulo e outras cidades pelo mundo, observa-se a utilização das operações urbanas para servir ao propósito de atores políticos, empresariais e financeiros que perseguem a transformação das grandes cidades em “cidades globais”¹⁰⁵. Para tanto, orientam a atuação do Poder Público com o fim de implementar a infraestrutura necessária para o alcance de tal status, a despeito das necessidades e desejos da população envolvida¹⁰⁶.

Isso, diante da potencial força e influência dos investidores privados, como consequência lógica da capacidade de investimento que dispõem. Capitais, estes, canalizados para tais operações em razão das contrapartidas oferecidas pelo Estado, no exercício do seu poder regulador e, em tese, legitimadas pela participação popular em cada fase da intervenção.

Nesse sentido, cogita-se que o potencial regressivo ou progressivo e includente ou excludente para as cidades em que a OUC será implementada, bem como para as suas respectivas populações, estará relacionado aos níveis quantitativos e qualitativos de capacidade de organização e mobilização das populações, direta e indiretamente, afetadas pelas transformações pretendidas. A presença desse elemento associado a outros, a serem abordados ao longo do capítulo, serão os responsáveis pelo sucesso ou insucesso das medidas adotadas na persecução da efetiva concretização do interesse público¹⁰⁷.

2.2. Origens, inspirações e aspirações dos instrumentos de renovação urbana

A expansão das fronteiras imobiliárias e renovações de áreas degradadas, mediante a

da política do favor, ou troca. Cf. FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001, p. 36-37; 870-876.

104 SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 106.

105 O tema será devidamente analisada na seção 3.1 - Um porto de oportunidades: as teorias das cidades globais.

106 MARICATO, op. cit., 2007, p. 65.

107 LOMAR, Paulo José Villela. Operação Urbana Consorciada. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 253-255.

criação ou recriação de novos centros econômicos urbanos foram objeto de grande propaganda mundo afora, como modelos a serem perseguidos rumo ao sucesso. Assim, as experiências realizadas no centro do capitalismo global foram rapidamente mimetizadas nas grandes cidades da periferia do mundo. Entretanto, tais cópias, em regra, olvidam – ou ignoram – as diferenças estruturais e conjunturais entre os cenários inspiradores de transformação – Boston, Barcelona e Londres - e os cenários que aspiravam transformar - São Paulo, Buenos Aires e Cidade do Cabo.

Nesse sentido, se faz necessário a tomada dos devidos cuidados na análise e comparação entre os diversos modelos estrangeiros de operações urbanas realizados mediante a cooperação entre setor público e privado. O que não significa o esvaziamento da importância de se conhecer e compreender o que inspirou políticos, urbanistas, juristas, agentes financeiros e imobiliários a conceberem as operações urbanas consorciadas brasileiras.

José Afonso da Silva¹⁰⁸ aponta semelhanças entre a OUC e os instrumentos urbanísticos identificados no direito alienígena, tais como os *comparti edificatori*, na Itália; a “associação da Administração com os proprietários”, em Portugal; a *Compensación*, na Espanha; e a *Zône d’Aménagement Concerté*, na França.

O *comparto edificatorio* italiano¹⁰⁹, previsto no artigo 23 da Lei urbanística estatal italiana nº 1.150/1942¹¹⁰, desenvolve-se a partir da convocação do Poder Público local aos proprietários para que manifestem se desejam participar, individual ou coletivamente em consórcio, da implementação do plano detalhado de transformação da área em questão, inclusive com realização de obras públicas. Nele, o método de equalização – *perequazione* - com compartilhamento de vantagens e desvantagens gerou um sistema que assegurava a igualdade de tratamento entre os proprietários¹¹¹. Contudo, embora identifiquem-se semelhanças pontuais com a OUC, o instituto italiano era vocacionado para atuação nas pequenas comunas italianas, com a participação direta dos locais, sem a previsão de investimentos privados para além daqueles aportados pelos próprios proprietários.

Em Portugal, há três sistemas de execução, dentre os quais o de “associação da Administração com os proprietários do solo” é o que mais se assemelha ao instituto ora estudado. Nele, há a previsão de colaboração entre a Administração Pública e particulares, que

108 DA SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 362.

109 MENGOLI apud Ibidem, p. 362.

110 ITÁLIA. *Lei nº 1.150*, de 17 de agosto de 1942. Disponível em: <http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_17_02_11.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2017.

111 SABBATO, Giovanni. *La perequazione urbanistica*. Disponível em: <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze0/~edisp/intra_031136.htm>. Acesso em: 16 nov. 2016.

recebem papel de grande relevo na coordenação e programação dos instrumentos previstos¹¹². Entretanto, diante de uma legislação omissa e escassa de uma maior diversidade de instrumentos urbanísticos, a ferramenta, isoladamente, mostra-se pouco efetiva e restringe-se a uma atuação bastante limitada na prática.

No direito urbanístico espanhol, há a previsão de operação urbana integrada, uma vez que aprovado um plano detalhado de intervenção e delimitada a área de atuação. A operação pode ser realizada mediante três sistemas tradicionais de execução, originalmente previstos no artigo 186 do *Reglamento de Gestión Urbana*¹¹³ e no artigo 113 da antiga *Ley del Suelo*¹¹⁴, a partir dos quais foram desenvolvidas variáveis pelas Comunidades Autônomas.

O objetivo comum era garantir o retorno de parcela da valorização proporcionada pelos investimentos à comunidade afetada. Tais modelos se diferenciam conforme o grau de participação dos proprietários no processo¹¹⁵, quais sejam: o *Sistema de compensación*, com gestão integrada e financiamento pelos proprietários; o *Sistema de expropiación*, com gestão integrada e com financiamento público; e o *Sistema de cooperación mixto*, com gestão pública e financiamento pelos proprietários¹¹⁶.

O Sistema de Cooperação, por vezes associado ao de Expropriação, revela-se, entre os três principais, o que mais se aproxima conceitualmente da OUC, ainda que não seja idêntico. Isso porque os proprietários devem compulsoriamente ceder terrenos e financiar a intervenção urbanística, recebendo os consequentes benefícios por uma lógica de redistribuição equitativa – *reparcelación*. Portanto, a cooperação não se caracteriza por uma parceria voluntária, mas por uma compulsoriedade participativa nos termos do plano de atuação.

O modelo francês contemporâneo, baseado nas zonas de ordenação concertadas – *Zônes d'Aménagement Concerté* –, é comumente associado pela doutrina administrativista brasileira¹¹⁷ como o maior inspirador das operações urbanas brasileiras. Entretanto, atualmente, quando se compara o procedimento francês das ZACs com o previsto no Estatuto da Cidade, somente é possível vislumbrar algumas semelhanças bastante genéricas. Basicamente, inerentes

112 CORREIA, Fernando Alves. Problemas actuais do Direito do Urbanismo em Portugal. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, ano 1, nº 2, p. 9-32, 1998. Disponível em: <<https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5500/3/revcedoua2%20Art.%201.%20FAC.pdf?ln=pt-pt>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

113 ESPANHA. *Real Decreto nº 3288*, de 25 de agosto de 1978. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-2886-consolidado.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

114 Idem. *Lei nº 135*, de 12 de maio de 1956. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1956-7013>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

115 TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ apud LOMAR, Paulo José Villela. op. cit., 2010, p. 284-285.

116 Díez, Ricardo Santos; RODRÍGUEZ, Julio Castelao. *Derecho urbanístico*: manual para juristas y técnicos. 6. ed. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2005, p. 778-789.

117 Por todos, LOMAR, op. cit., p. 286; e SILVA, op. cit., 2010, p. 362.

ao fato de ambas serem espécies do gênero operação urbana, caracterizadas pelo concerto entre iniciativa pública e privada.

A ZAC, prevista no artigo L 311-1 do *Code de l'urbanisme*¹¹⁸, foi concebida como procedimento de intervenção urbana substituto das antigas ZUPs – *Zônes à urbaniser en priorité* -, que eram muito criticadas por sua incapacidade de controlar a especulação imobiliária¹¹⁹. Assim, nas ZACs, sob um viés mais controlador, o Estado adquire propriedades na área delimitada para a operação, realiza transformações estruturais e ordena toda a área, determinando o uso a ser dado a cada parte. Por fim, vende as áreas, cujos projetos já foram elaborados, tanto para órgãos públicos quanto para iniciativa privada, que realizará a construção de escritórios e estabelecimentos comerciais, já planejados.

De maneira que a lógica financeira da operação se baseia na cobrança pela mais-valia produzida pela valorização da intervenção, o que permite amortizar a operação como um todo e destinar verbas para fins sociais¹²⁰. Logo, é parcialmente diferente do que se observará nos modelos anglo-estadunidense e brasileiro, baseados em um “autofinanciamento” pela iniciativa privada atuante na área.

Cumprir frisar uma das notas marcantes dessas Zonas de Desenvolvimento Concertado, que é o fato do seu procedimento se caracterizar por ser integralmente orientado para uma atuação concertada. O que é realizado desde a fase de concepção do projeto, por meio da concertação prévia – *concertation préalable* – definida no artigo L 300-2 do Código de Urbanismo francês¹²¹. Segundo a qual, o dossiê do projeto deve ser submetido a consulta de moradores, associações e demais interessados que possam vir a ser afetados pela operação concertada, que poderão fazer comentários e sugestões a serem anexados ao pedido de autorização da ZAC ao Poder Público.

Na Inglaterra, a política monetária adotada a partir do governo Margareth Thatcher (1979-1990), que visava reduzir o financiamento estatal e aumentar a participação do poder privado, teve como medidas práticas o desenvolvimento das *Urban Development Corporations* - UDCs e das *Enterprise Zones* - EZs. Instrumentos urbanísticos fundamentados no *Local Government, Planning and Land Act*¹²², de 1980.

118 FRANÇA. Decreto n. 54-766, de 26 de julho de 1954. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=81DB0E417E2E18641D3D978F4B2F1AE4.tpdila17v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006128562&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20161120>. Acesso em: 20 nov. 2016.

119 LEBRETON apud OLBERTZ, Karin. *Operação Urbana Consorciada*. 2011. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – USP, São Paulo, 2011.

120 MARICATO; FERREIRA, op. cit., p. 5-6.

121 FRANÇA, op. cit., nota 118.

122 REINO UNIDO. *Local Government, Planning and Land Act*, de 13 de novembro de 1980. Disponível em:

As *UDCs*, corporações de desenvolvimento urbano, eram companhias responsáveis pelo planejamento local de áreas em declínio ou reconversão, com competência para determinar desapropriações, destruição de edificações, implantar infraestrutura e alienar propriedades. Por seu turno, as *EZs*, zonas de empreendimento, eram áreas prioritárias de incentivos fiscais, com reduzidas exigências burocráticas e descentralização das decisões em prol dos novos empreendedores e capitais¹²³.

Esses instrumentos, comumente aplicados de forma integrada, constituíam áreas de reestruturação física e das bases econômicas das regiões em decadência das cidades em que eram definidos, cujo principal exemplo é a região das docas londrina - *Docklands*. Verdadeiro caso internacional de urbanismo, que revela o padrão de aplicação de uma operação urbana a partir uma orientação política liberal, baseada no primado do mercado, no qual as estratégias são orientadas pela estreita colaboração entre o Poder Público e os agentes financeiros privados¹²⁴.

Nos EUA, a partir de forte apoio do Governo Ronald Reagan, o modelo acima descrito foi vastamente replicado, conquanto a Administração Federal não tenha conseguido aprovar uma legislação federal para tanto. Em todo caso, tais figuras foram implementadas em 26 estados, gerando cerca de 1400 *Enterprise Zones*, em 680 localidades pelo país¹²⁵.

No país também foram desenvolvidas as *Transfer of Development Rights - TDR* e as *Incentive Zoning - IZ*, por meio das quais tem por fim a preservação de recursos naturais e o crescimento urbano conjuntamente. A partir de uma controversa operação em que, paralelamente, se designa uma área de preservação e uma área de crescimento urbano, de forma a se vender os direitos de desenvolvimento não utilizados na área de preservação para aplicação nas áreas de incentivo ao desenvolvimento¹²⁶.

Outro modelo estadunidense relevante é o dos denominados *Business Improvement Districts, BIDs*, distritos comerciais em que, após sua formação, empresários e proprietários taxam-se a si próprios para a manutenção e a melhoria de áreas públicas sob seus controles. A sua peculiaridade consistia no fato de que os respectivos recursos eram devolvidos pelo governo para serem administrados pelo *BID* em questão e deveriam ser utilizados apenas no próprio

<<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/65/contents?view=plain>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

¹²³ HALL, Peter. *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design since 1880*. 4°. ed. Malden: Wiley-Blackwell, 2014, p. 424-425.

¹²⁴ VILARINO, Maria do Carmo. *Operação urbana: a inadequação do instrumento para promoção de áreas em declínio*. 2006. 188 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – USP, São Paulo, 2006.

¹²⁵ HALL, op. cit., 2014, p. 438.

¹²⁶ MISKOWIAK, Douglas; STOLL, Linda. *Planning Implementation Tools: Transfer of Development Rights (TDR)*. Wisconsin: Center of Land Use Education, 2006. Disponível em: <https://www.uwsp.edu/cnr-ap/clue/Documents/PlanImplementation/Transfer_of_Development_Rights.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

local, modelo especialmente desenvolvido em Nova Iorque¹²⁷.

Contudo, em que pese a forte campanha de propaganda e a força dos grupos financeiros patrocinadores de tais operações, observa-se, de outro lado, que a comunidade local muitas vezes se opôs ao desenvolvimento das *BIDs*. Uma vez que o seu desenvolvimento, comumente, gera um intenso tráfico viário, a destruição do pequeno comércio local, encarece o custo de vida e realiza uma espécie de limpeza social em relação a moradores de rua. Assim, o que se observa é que as ricas *BIDs* confirmaram o temor de que a prosperidade dessas poucas áreas centrais representasse o empobrecimento do restante da cidade¹²⁸.

A despeito das críticas, muitas cidades estadunidenses, em um cenário de crise fiscal da segunda metade da década de 1970, pareciam ter encontrado uma “fórmula mágica” na qual se invertia a lógica do urbanismo e o planejamento. Assim, em vez de se controlar o crescimento urbano, passou a incentivá-lo fortemente, sob a influência dos interesses dos investidores privados conectados aos promotores imobiliários¹²⁹.

Deve-se observar que esse modelo é o que se replica, tanto quanto possível, nas parcerias de segurança entre a Estado do Rio de Janeiro e a Federação de comércio para o policiamento de determinadas regiões da cidade do Rio de Janeiro, sob a consultoria do ex-prefeito de Nova York, Rudolph Giuliani¹³⁰. Ademais, embora estruturalmente diferente da OUC, formula as bases econômica, financeira, social e política do modelo desenvolvido na Parceria Público-Privada (PPP), responsável pela operação urbana da área do Porto Maravilha.

Nesse cenário de importação de instrumentos e práticas, deve-se atentar que, mesmo em contextos dos países do capitalismo desenvolvido, os instrumentos concebidos para efetivação e equilíbrio dessas parcerias receberam desenhos diferentes conforme a realidade social, econômica e política. Assim, nos EUA, as parcerias tiveram contornos muito mais liberais; enquanto na Europa, o controle estatal sobre a gestão territorial continuou mais presente¹³¹.

Essas disparidades evidenciam as dificuldades da análise do instituto como um instrumento definitivo. De forma que ao se importar modelos estrangeiros é essencial que se

127 FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. *Cadernos de Urbanismo*, Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, n. 3. 2000, p. 3-4.

128 ZUKIN, Sharon. *The culture of cities*. Malden: Blackwell, 2000, p. 33-38.

129 HALL, op. cit., 2014, p. 420.

130 BOECKEL, Cristina. Fecomércio pagará R\$ 24 milhões para segurança de 3 regiões do Rio. *G1*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/10/fecomercio-pagara-r-24-milhoes-para-seguranca-de-3-regioes-do-rio.html>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

131 MARICATO, Ermínia, FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 4.

busque adequá-los à realidade local, pois não se pode esperar que soluções postas em conjunturas tão diversas se amoldem naturalmente às necessidades de desenvolvimento de regiões urbanas latino-americanas, em geral, e brasileiras, em especial. Para tanto, é essencial a previsão e efetivação de mecanismos que permitam a sua adaptação para melhor responder aos anseios do ambiente urbano em que será incubado.

Uma das principais disparidades estruturais entre as zonas urbanas do Sul e do Norte global¹³² é o acesso ao mercado, cuja dinamização a partir da renovação de áreas degradadas da urbe por meio de investimento privado é uma das vantagens identificadas na OUC. Contudo, enquanto nos países desenvolvidos, mercado significa o conjunto da população, ainda que marcada por desigualdades no acesso; nos países subdesenvolvidos, parcela bastante significativa da população sequer está inserida nele. Assim, uma das contrapartidas sociais tão destacada que seria a dinamização do mercado tem seu efeito positivo restringido¹³³.

Deve-se atentar também para a longa tradição democrática de países como França e Inglaterra, bem como para o fato das respectivas sociedades possuírem um tecido social altamente integrado, cuja organização cria as condições necessárias para maior capacidade de mobilização e enfrentamento diante de interesses múltiplos e, por vezes, contrários aos seus. Assim, são capazes de produzir dissensos iniciais que obliteram falsos consensos postos sobre determinadas formas ou ideologias, de forma a se realizar um debate social mais amplo e transparente sobre os interesses envolvidos e, conseqüentemente, produzir decisões mais legítimas e plurais, assim como controles sociais mais efeitos sobre os rumos das operações de reabilitação urbana.

2.3. Conceito brasileiro de Operação Urbana Consorciada

Antes da atual estrutura dada pelo Estatuto da Cidade, algumas operações urbanas, estruturadas pela cooperação das esferas pública e privada, já eram desenvolvidas no Brasil desde a década de 1980. Projetos esses motivados pela crise fiscal e por um crescente ideário

132 SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. (Orgs.) *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 464.

133 Esse ponto será essencial para a compreensão das relações entre a reforma estrutural urbana promovida pela OUC Porto Maravilha e a população local que historicamente habitou a Região Portuária carioca, notadamente residindo em cortiços e em moradias precárias nas favelas.

que apontava para necessidade de investimentos localizados, com fulcro na geração de valorização imobiliária, baseado na crítica e tentativa de superação do modelo de planejamento e urbanização então vigente¹³⁴.

Segundo José Afonso da Silva¹³⁵, a OUC, prevista no Estatuto da Cidade, seria o resultado da condensação das denominadas “operações urbanas integradas” e das “operações urbanas interligadas”, surgidas na cidade de São Paulo. Contudo, o que se observa, conforme Toshio Mukai¹³⁶ e José Carvalho Filho¹³⁷, é que a definição legal praticamente repete o conceito das operações urbanas integradas, dado pelo próprio doutrinador à época, cuja marca diferencial para a outra era a plurilateralidade da relação jurídica base.

Por sua vez, as operações urbanas interligadas paulistanas foram, originalmente, concebidas como solução para o “problema das favelas”¹³⁸. De forma que, em tese, permitiriam que os proprietários requeressem medidas compensatórias à Administração municipal, em uma relação jurídica bilateral, nos termos da Lei municipal nº 10.209/1986¹³⁹ – a denominada “Lei de desfavelamento”.

Logo, mediante a modificação dos índices e características do uso e ocupação do solo da própria área ocupada ou de outras pertencentes ao mesmo proprietário, este se comprometia a construir e doar habitações sociais ou a implementar atividades de interesse coletivo¹⁴⁰. Sistemática pela qual facilmente se denota que, na realidade brasileira, tal instrumento serviu meramente a mitigação dos prejuízos de proprietários cujas terrenos e edificações, orientados à especulação imobiliária e em descumprimento da sua função social¹⁴¹, eram ocupados por trabalhadores sem teto. De forma que, se pouco alcançou o suposto objetivo de produção de moradias para os removidos, efetivamente favoreceu a “limpeza social” dos bairros paulistanos mais ricos¹⁴².

As OUCs tampouco se confundem com o denominado consórcio imobiliário, em que a viabilização da intervenção urbanística ocorre mediante a transferência da propriedade ao Poder Público municipal, que, após a reestruturação da área, compensa o proprietário com unidade(s) imobiliária(s) na área urbanizada ou edificada. Esse sistema, caracterizado pela

134 MALUF; MALUF, op. cit., p. 114.

135 SILVA, op. cit., 2010, p. 362.

136 MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade: anotações à Lei nº 10.257, de 10-7-2001*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 37.

137 CARVALHO FILHO, op. cit., 2009, p. 224.

138 SILVA, op. cit., 2010, p. 363.

139 SÃO PAULO (município). *Lei nº 20.209, de 09 de dezembro de 1986*. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10209-de-09-de-dezembro-de-1986/>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

140 CARVALHO FILHO, op. cit., 2009, p. 224.

141 CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Direito urbanístico*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 40-41

142 FIX, op. cit., 2000, p. 12.

parceria entre o setor público e a privado, tampouco foi efetivo e serviu, na prática, aos grandes empreendimentos de incorporação imobiliária¹⁴³, a despeito da diretriz que orienta a justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização, contida no artigo 2º, IX, do Estatuto da Cidade.

Com efeito, o termo “operação urbana” já era uma denominação utilizada no direito brasileiro, duas décadas antes de 2001, em diversas legislações municipais, ainda que bastante distintas, material e/ou formalmente, do previsto no Estatuto da Cidade. Assim sendo, a previsão específica da OUC na Lei federal levanta o questionamento no sentido de se qualquer forma de operação urbana passa a ser qualificada como OUC.

Em termos gerais, qualquer medida urbanística que altere a realidade urbana com a finalidade de reconfigurar uma determinada área é uma operação urbana¹⁴⁴. O urbanista Jorgensen Júnior¹⁴⁵ pondera, contudo, que uma operação urbana pode ser classificada de formas variadas conforme o lugar e a circunstância em que estiver inserida.

Segundo o autor, há três principais acepções do termo: uma relativa a qualquer intervenção urbanizadora, de forma genérica; outra relacionada ao uso de instrumentos urbanísticos onerosos; e uma terceira, como um tipo especial de intervenção urbanística, de iniciativa pública ou privada, mas regida por interesses públicos, direcionada a transformação estrutural do ambiente urbano. Assim sendo, é essa última acepção que mais se aproxima do conceito de OUC promovido pela Lei nº 10.257.

Nos termos do Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada é classificada como um instrumento de política urbana, conforme rol exemplificativo¹⁴⁶ do seu artigo 4º, logo, a sua aplicação deve ser orientada pelas diretrizes expostas em seu artigo 2º. Entretanto, tal classificação e diretrizes não são, por si só, muito elucidativas quanto ao seu conteúdo, uma vez que a lei considera como instrumento dessa categoria todos os meios que tenham a capacidade de executar a política urbana planejada¹⁴⁷.

Assim, a conceituação deve ser integrada pelo artigo 32, §1º, do próprio Estatuto, que traz definição bastante precisa desse instrumento. Conforme disposto nele, a OUC é um

143 SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 158.

144 SILVA, op. cit., 2010, p. 361.

145 JORGENSEN JÚNIOR, Pedro. Operações urbanas: uma ponte necessária entre a regulação urbanística e o investimento direto. *Cadernos de Urbanismo*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro, ano 1, n. 3, p. 10-11, nov. 2000.

146 CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Instrumentos de intervenção urbanística. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, nº. 16, mai.-ago., 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/instrum_interv_urbanistica_pafonso.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2016.

147 GASPARINI, op. cit., p.16.

conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal em parceria com a população – direta ou indiretamente - afetada e investidores privados, cujo objetivo é a realização de transformações estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em determinada área urbana.

Por fim, deve-se suplementar com os elementos trazidos no *caput* e no §2º do dispositivo supracitado, bem como pelo artigo 33. Os quais, conjuntamente, determinam que a OUC deve ser aprovada por lei municipal específica, a ser baseada no plano diretor da cidade, em que conste o plano de Operação Urbana Consorciada. Ademais, exemplificam quais as medidas urbanísticas, ambientais e financeiras poderão ser adotadas na operação.

Diante de tais elementos conformadores, pode-se resumir que a Operação Urbana Consorciada, prevista no ordenamento brasileiro, é um instrumento de política urbana que objetiva a realização de transformações estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em determinada área da cidade. Operação cuja execução deve ser realizada cooperativamente pelo Poder Público, pela sociedade civil e pela iniciativa privada, a partir das intervenções e medidas urbanísticas, ambientais e financeiras previstas, especificamente, em lei municipal e em consonância com o plano diretor da cidade.

Essa conceituação permite, assim, identificar dois elementos nucleares da OUC: a promoção de transformações estruturais, sociais e ambientais em uma determinada área e a operação urbana realizar-se, necessariamente, de forma concertada – e participada - entre a Administração Pública municipal, a sociedade civil e a iniciativa privada.

O estatuto legal denota que não é toda intervenção urbana¹⁴⁸ com participação privada que poderá ser juridicamente qualificada como OUC, mas tão somente as que tiverem como finalidade a realização de transformações estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental¹⁴⁹. O que significa, respectiva e exemplificativamente, a revisão e o melhoramento dos elementos de infraestrutura urbana de certas áreas para o bem-estar da população local; as que, além das provenientes da transformação estrutural da área, podem ser implementadas especificamente para o cumprimento de tal quesito, como a criação de moradias populares, postos de saúde ou escolas; e a valorização compreendida em sentido amplo, como preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, mas também como valorização social, estrutural e

148 Convém salientar que José dos Santos Carvalho Filho diferencia os termos, considerando intervenção como espécie de medidas. Assim, para o autor, medidas, enquanto providência urbanística, podem ser adotadas por qualquer ente da OUC. Por outro lado, as “intervenções” referem-se a espécie do gênero medidas, apenas adotadas propriamente pelo poder executivo municipal, uma vez que somente a ele cabe intervir nas relações urbanísticas. Cf. CARVALHO FILHO, op. cit., 2009, p. 224.

149 LOMAR, op. cit., 2010, p. 251.

arquitetônica¹⁵⁰.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho¹⁵¹, a fisionomia do artigo 32, §1º, do Estatuto revela que o grande fundamento do instituto é o regime de parceria entre o setor público e privado, a ser coordenado pelo ente municipal. Contudo, deve-se atentar para que tal divisão inicial binária feita pelo autor, ainda que seguida do desmembramento do setor privado em quatro categorias com perfil social próprio, não desvirtue a diretriz do aspecto subjetivo da OUC. Segundo a qual, tal aspecto deve ser visualizado em desenho triangular, em que a sociedade civil - proprietários, moradores e usuários permanentes – é o vértice e o fator de equilíbrio dos interesses do Poder Público e dos setores privados em disputa.

Se essa não fosse o espírito da lei - *mens legis* -, o Estatuto teria somente previsto, em sua definição legal, que a OUC ocorreria com a participação do setor privado. Contudo, ao revés, o legislador previu, especificadamente e em ordem não alfabética, a participação dos proprietários, dos moradores, dos usuários permanentes e, por último, dos investidores privados.

Tratando-se, portanto, das quatro principais “categorais sociais” representantes do setor privado¹⁵². O que não significa a exclusão do restante da população, inclusive, pelo fato de tais operações, por consequência lógica, produzirem efeitos irradiantes para além dos espaços delimitados para sua atuação.

Entre os participantes privados, os proprietários serão, em teoria, os maiores beneficiários. Isso porque os seus imóveis localizados na área de transformação receberão benefícios diretos e indiretos, como a melhor e mais variada estrutura urbanística e a consequente valorização real da propriedade.

Contudo, na prática, observa-se que muitos deles não suportam o aumento do custo da área revitalizada, notadamente aqueles que desenvolvem, em seus imóveis, pequenos comércios e prestação de serviços locais. Ademais, não é incomum que os proprietários dessas áreas degradadas, objetos de revitalização, sofram ações de desapropriação movidas pelo Poder Público, em que a indenização não represente uma efetiva melhoria da sua condição anterior.

Os moradores, nos termos da lei, são os residentes não proprietários dos imóveis beneficiados, tais como os locatários, usuários, usufrutuários e mesmo os familiares do proprietário. Na maioria dos casos, essa categoria será preenchida pelos locatários que, ao contrário dos proprietários, tendem a ter apenas malefícios com a OUC, tais como os efeitos

150 CARVALHO FILHO, op. cit., 2009, p. 221-222.

151 Ibidem, p. 219.

152 Ibidem, p. 220-221.

negativos de uma potencial gentrificação¹⁵³ da região. De forma que, assim, ao não suportar os novos custos da área valorizada, são conseqüentemente expulsos, em um processo de remoção branca¹⁵⁴.

Os usuários permanentes, por sua vez, são todos os que, não sendo proprietários ou moradores, utilizam a área afetada com frequência. Conquanto apenas a análise do caso concreto possa determiná-los com precisão, é possível vislumbrar que eles serão representados, entre outros, pelos que desempenham atividades profissionais ou estudantis na área afetada à operação.

Os investidores privados, por sua vez, merecem atenção especial, pois, embora previstos por último na lei, na prática, seus interesses, via de regra, se sobrepõem aos dos demais participantes. Afinal, “o território é a base comum de operação para todos os atores, mas é sobretudo favorável às corporações”, segundo os ensinamentos de Milton Santos¹⁵⁵.

O objetivo lucro é inerente às suas atividades empresariais, porém sua atuação deve estar em compasso com o planejamento urbanístico traçado com fim de realizar o interesse público primário¹⁵⁶. Quando a ordem de interesses é invertida, como no caso da OUC se tornar um fim em si, instrumentalizada para a alavancagem das operações imobiliárias¹⁵⁷, há inequívoco afastamento do espírito da lei. Ou seja, um desvio de finalidade, passível de declaração judicial de nulidade¹⁵⁸.

Nessa categoria, convém fazer uma importante diferenciação entre o pequeno empresário e o grande investidor. Uma vez que, tal qual acima analisado, o pequeno empresário local estará, a mais das vezes, sujeito aos mesmos efeitos negativos suportados pelos moradores. Diante da sua incapacidade de mobilização de recursos para suportar as consequências da valorização local, perdem o seu comércio face a alta dos custos operacionais.

Paulo Lomar¹⁵⁹ aponta que a definição legal de OUC adota a participação social como elemento fundamental da aplicação do instrumento. Assim, prevê expressamente a participação dos proprietários, dos moradores, dos usuários permanentes.

Diante dessa pluralidade de interesses envolvidos, o sucesso do processo de

153 As questões da gentrificação e das desapropriações no contexto da OUC Porto Maravilha são tratadas na seção 4.3.

154 CUMMINGS, Jake. Confronting favela chic: the gentrification of informal settlements in Rio de Janeiro, Brasil. In: LEES, Loretta; SHIN, Hyun Bang; LÓPEZ-MORALES, Ernesto. *Global gentrifications: uneven development and displacement*. Bristol: Policy Press, 2015, p. 81-100.

155 SANTOS, op. cit., p. 107.

156 BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 65-67.

157 MARICATO; FERREIRA, op. cit., p. 232-233.

158 MOREIRA NETO, op. cit., p. 322-325.

159 LOMAR, op. cit., 2010, p. 253.

(re)urbanização será, em grande medida, definido pela participação ativa dos atores sociais mencionados no desenvolvimento da operação, que deve ser dialógica. O que não importa na exclusão da participação do restante da população da cidade, porquanto a participação de toda população possui previsão geral nas três primeiras diretrizes do estatuto cidadão.

É nesse sentido, e a despeito do que se observa na prática das OUCs até o momento, que o presente trabalho se propõe a refletir sobre a necessidade de compreensão do aspecto participativo como essencial e determinante em todas as fases de uma Operação Urbana Consorciada. Uma vez que o alcance dos objetivos traçados pela Lei está, inevitavelmente, associado à participação da sociedade como procuradora e garantidora do interesse público, legalmente qualificado, no desenvolvimento social e preservação ambiental da área intervinda.

2.4. Aspecto participativo dos elementos formais da OUC

A gestão democrática é um dos três pilares da Operação Urbana Consorciada. Assim, a participação social é uma das características formais das OUCs que deve ser observada na definição dos seus objetivos e meios de realização, bem como na execução das medidas previstas, mesmo que sob coordenação do poder executivo municipal¹⁶⁰.

Em um contexto do reconhecimento dos novos direitos – ou direitos de participação, o direito à gestão democrática da cidade é amplamente reconhecido no Direito Internacional¹⁶¹. A Organização das Nações Unidas, inclusive, prevê que o processo de participação social na gestão é um fator imprescindível na construção da democracia e do desenvolvimento sustentável, conforme seu Relatório Global sobre Aglomerações Urbanas¹⁶².

Ademais, a Agenda Habitat¹⁶³ confere grande ênfase aos princípios da responsabilidade, transparência e participação popular. Documento oficial da ONU que prevê

160 BATISTELA, Marcos. Operações Urbanas Consorciadas. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 276.

161 CARMONA, op. cit., 2010, p. 56-57.

162 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais. *World Urbanization Prospects: the 2014 revision*. New York: United Nations, 2014. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.Pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

163 Idem. 2ª Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II. *Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)*. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

a necessidade de institucionalizar a participação popular e o dever dos governos em garantir o direito de todas as pessoas de participar ativamente dos assuntos das sociedades em que vivem, bem como de garantir a efetiva participação nos processos de adoção de políticas em todos os níveis.

No âmbito do Mercosul, foi criada a Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul - UPS, por meio da Decisão do Conselho do Mercado Comum n° 65/10¹⁶⁴. O organismo tem o objetivo de promover, consolidar e aprofundar a participação das organizações e movimentos sociais da região no bloco, bem como consolidar e fortalecer os espaços e mecanismos de participação e ampliar a cidadania em geral.

A participação democrática possui, igualmente, amparo geral na Norma Fundamental brasileira¹⁶⁵. Marcadamente pelo princípio democrático consagrado no artigo 1º, parágrafo único, bem como em variadas previsões ao longo do texto constitucional¹⁶⁶. Especialmente, naquelas que preveem mecanismos e instrumentos de participação popular direta ou semidireta, como a iniciativa popular de projetos de lei, em seu artigo 61, §2º, a realização de audiências públicas com representantes da sociedade civil no exercício da função legislativa, no artigo 58, §2º, II, e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, em seu artigo 29, XII.

A participação popular, na forma como foi concebida pela CRFB, deve permear todos os níveis de exercício da política, mas é o nível local que será o seu habitat¹⁶⁷. Assim, o poder local emerge como uma das questões fundamentais para organização da sociedade, considerado fator determinante para transformações que envolvam descentralização, desburocratização e a participação. Ainda nesse sentido, Ladislau Dowbor¹⁶⁸ ensina que nos países subdesenvolvidos, esse tema se “reveste de particular importância na medida em que o reforço do poder local permite, ainda que não assegure, criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centralizado das elites”.

Em específico, quanto aos instrumentos de intervenção urbana, o artigo 2º do Estatuto da Cidade prevê dentre as suas dezesseis diretrizes gerais: o direito à cidade¹⁶⁹, no inciso I, trazendo um novo conceito ao panorama Legislativo brasileiro¹⁷⁰, ao garantir o direito a cidades

164 MERCADO COMUM DO SUL. Conselho do Mercado Comum. *Decisão n° 65/10*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_065-2010_PT_UPS.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2017.

165 BRASIL, op. cit., nota 10.

166 CARVALHO FILHO, op. cit., 2009, p. 298.

167 PETRUCCI, Jivago. Gestão democrática da cidade – Delineamento Constitucional e legal. In: DALLARI; DI SARNO, op. cit., p.163-164.

168 DOWBOR, Ladislau. *O que é o poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999, p. 11.

169 LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 6. ed. São Paulo: Centauro, 2011, p. 105-134.

170 MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; DE ALMEIDA, Fernando Dias Menezes

sustentáveis para as presentes e futuras gerações. Cidades, estas, que devem ser geridas democraticamente, segundo o inciso II. Isso por meio da participação da população na formulação, execução e controle dos projetos de desenvolvimento urbano, sob a perspectiva de confrontar a visão do governo eleito com os anseios e necessidades específicas da população local como forma de produção de decisões legítimas.

Complementarmente, o seu terceiro inciso estipula a cooperação entre governo, iniciativa privada e os demais setores da sociedade em atendimento ao interesse social, sob uma concepção de conjugação de esforços entre Estado e sociedade civil¹⁷¹. Há também a previsão da realização de “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades”, no inciso XIII das diretrizes gerais. Por fim, o artigo 43 exemplifica alguns mecanismos participativos que podem ser ativados para gestão democrática da cidade.

Sem olvidar que o plano diretor, com o qual o plano especial da OUC deve estar em consonância, precisa obrigatoriamente ser elaborado mediante a “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população”, nos termos do art. 40, §4º, I. Em compasso com tais normas, Maria Paula Dallari Bucci¹⁷² entende que a “realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade”.

Assim, todo o procedimento da OUC deve ser permeado e legitimado pela participação da população na sua gestão democrática¹⁷³. É nesse sentido a imposição da análise da efetiva concretização do aspecto participativo em todas as suas fases: planejamento, com a consequente elaboração de um plano de operação; tomada de decisão, notadamente por meio da aprovação de lei municipal específica; execução, mediante a participação concertada da sociedade civil, do poder executivo municipal e da iniciativa privada. Ademais, todas as fases devem, necessariamente, ser objeto de controle, em especial do controle realizado pela sociedade a complementar os controles institucionais definidos por lei.

Nesse sentido, afirma Marcelo Lopes de Souza¹⁷⁴:

[...] sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade da ação governamental, não há dúvida de que a participação da população e das associações representativas de vários segmentos da comunidade é norma geral da qual o administrador municipal não pode se esquivar na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, projetos e

(Coords.): *Estatuto da Cidade* – Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 26-27.

171 Ibidem, p. 28.

172 BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI; FERRAZ, op. cit., p. 336-337.

173 Gestão se diferencia de gerenciamento no exato ponto de envolver leque mais amplo de responsabilidades como coordenação e planejamento. Cf. CARVALHO FILHO, op. cit., 2009, p. 299; MUKAI, op. cit. p. 51.

174 DE SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e às gestões urbanas*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2013, p. 33.

programas de desenvolvimento urbano. Em outros termos, como concretização do 'direito à cidade' e exercício da democracia direta, a efetiva (nem meramente consultiva, em 'teatral') participação popular no planejamento e na gestão das cidades é um direito inalienável.

Preliminarmente ao efetivo início da execução da primeira função administrativa, a do planejamento, é necessário um mapeamento dos agentes envolvidos na OUC, tais como proprietários, moradores - e suas associações e movimentos organizados -, locatários, usuários permanentes, população flutuante, empresas instaladas e que tenham manifestado interesse em atuar na área, órgãos públicos e todos que possam ter qualquer forma de interesse na operação¹⁷⁵. Nesse ponto, insta frisar que o mapeamento não serve a uma mera elaboração formalista de gráficos e anexos ao plano, sem qualquer utilidade prática, mas como ponto de partida para a divulgação, convite e estímulo à participação substantiva de todos os atores identificáveis, tanto no início como ao longo do seu desenvolvimento.

Assim, segundo José dos Santos Carvalho Filhos¹⁷⁶:

as autoridades governamentais, sobretudo as do Município, sujeitam-se ao dever jurídico de convocar as populações e, por isso, não mais lhes fica assegurada apenas a faculdade jurídica de implementar a participação popular no extenso e contínuo processo de planejamento urbanístico.

Nesse passo, é fundamental que a Prefeitura envolva ativamente os diferentes setores da sociedade nos debates dos instrumentos de política urbana¹⁷⁷. Afinal, apenas a plena realização de um procedimento plenamente democrático é que pode garantir que as OUCs não serão transformadas em mais um instrumento tecnocrático a serviço de interesses não devidamente evidenciados e legitimados, mas cumpram a sua função legal de servirem como verdadeiro meio de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusão¹⁷⁸.

Portanto, apenas quando a sociedade civil, caracterizada pela sua pluralidade de representações, estiver integrada ao conjunto responsável pela elaboração do planejamento, deve-se iniciar tal função administrativa em si. O que cominará na elaboração do plano especial a ser traduzido em um projeto de lei municipal específica criadora da OUC.

A lei a ser aprovada, legitimada pela participação democrática, terá a função de introduzir a operação urbana no mundo jurídico. Inclusive, hipoteticamente, tal lei pode ser de iniciativa da sociedade civil, nos termos do art. 43, IV, do Estatuto da Cidade, que prevê a

175 INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade* – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001, p. 82.

176 CARVALHO FILHO, op. cit., 2009, p. 298.

177 CYMBALISYA, Renato. *Estatuto da cidade: Dicas* – Desenvolvimento urbano, n. 181. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade/>>. Acesso em 20 nov. 2016.

178 BUCCI, op. cit., p. 337.

“iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Um ponto importante na formação dessa pluralidade de vozes, que devem representar ao máximo a multiplicidade de atores sociais, é o papel dos agentes imobiliários. Porquanto, a despeito de todas as ressalvas feitas, é indubitável o papel central que exercerão para o sucesso ou não da operação. Uma vez que, na forma que o instrumento foi concebido e vem sendo implementado no Brasil, eles são os responsáveis por parcela considerável dos valores investidos, notadamente pela aquisição dos certificados do potencial adicional de construção na área intervinda.

Na prática corrente brasileira, é notória a associação prévia entre os agentes imobiliários e financeiros com os agentes políticos do Executivo e Legislativo¹⁷⁹. Contudo, o pretendido distanciamento acadêmico, que acaba por afastar da própria realidade, pode gerar certo equívoco de análises ou a construção de hipóteses restritas ao dever-ser. Assim, a despeito de se criticar o patrimonialismo e clientelismo característico da análise das atividades público-privadas, ignora-se a imbricação entre o público e o privado na construção de políticas públicas sequestradas por interesses privados primários.

De modo que, por vezes, são apresentadas propostas teóricas, quase ingênuas, de participação social, sem que, contudo, se obtenham resultados concretos, em razão de se ignorar a atuação de tais atores e a correlação de forças dominante no seio da sociedade¹⁸⁰. Ou pior, a participação é realizada à profusão, até mesmo por tais atores, uma vez que o “participativismo” ganhou um status positivo e vendável no mercado. Contudo, trata-se de uma esfera pública em que participação não é construída com o objetivo de aferir reais necessidades e promover suas consequências¹⁸¹.

Um projeto democrático e participativo para a cidade exige a convocação de todos os atores para o centro da arena de disputa social, convocando-os para expor suas razões e interesses. Somente assim, será possível determinar os pontos de contato e conflito, bem como buscar concordâncias no que for possível, ademais de se poder futuramente invocar as razões apresentadas quando as práticas de tais agentes se mostrarem contraditórias com o inicialmente

¹⁷⁹ Os principais exemplos são da OU Faria Lima e a OUC Porto Maravilha, conforme análise dos casos concretos realizada nas seções 2.5 e 3.5, respectivamente.

¹⁸⁰ Por essa razão que esse trabalho, como será observado, optou por destrinchar o contexto social e político que envolveu a cidade do Rio de Janeiro para então realizar a análise jurídica das funções administrativas de planejamento, tomada de decisão, execução e controle da OUC Porto Maravilha, conforme seção 3.5 - Uma nova Abertura dos Portos: a revitalização da Região Portuária carioca no limiar do século XXI.

¹⁸¹ MARICATO, Erminia. Nunca fomos tão participativos. *Revista Sem Terra*. Ano X, nº 43, p. 17-20, jan.-fev., 2008.

exposto. Portanto, os espaços participativos precisam contar com a presença dos agentes financeiros que estão impulsionando a futura OUC.

Os espaços participativos clássicos são os debates, consultas e audiências públicas, previstos na CRFB e no Estatuto da Cidade. Paulo Lomar¹⁸² aponta ainda que o Poder Público deve “promover e coordenar reuniões informativas com os diferentes grupos sociais, auscultando suas críticas, indagações, sugestões e anseios e incorporando aos planos as que forem compatíveis com os objetivos” propostos. Ademais, no artigo 43 do Estatuto há a previsão, exemplificativa, de mecanismos participativos previstos para gestão democrática da cidade, quais sejam: (i) órgãos colegiados de política urbana, (ii) debates, audiências e consultas públicas, (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano e (iv) a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Previsão que, conquanto seja positiva e auspiciosa, se revela genérica insuficiente. Posto que não há clara definição da composição e objetivos dos órgãos colegiados, o que abre margem para serem apenas mais um aglomerado de indicações interessadas e sem representatividade social¹⁸³.

Além disso, possuem, em regra, apenas poder consultivo, o que esvazia sua esfera de influência, em que pese ser possível conferir poderes deliberativos em todas as matérias que não exijam lei específica¹⁸⁴. Igualmente, os mecanismos de debates, audiências e consultas por sua falta de vinculação decisória, tornam-se urnas de opinião com pouca ressonância política ou social, quando não manipuladas por grupos de pressão e interesses.

Nesses casos, nota-se que a ampliação da esfera de debate, possibilitada pelos meios eletrônicos de um e-gov, permitem que se vislumbre um expressivo aumento quantitativo da participação da população em tais foros de discussão. Conquanto incipiente no Brasil, há exemplos internacionais que indicam fóruns online e outros mecanismos digitais que permitem a implementação de formas de democracia deliberativa como meio de reforço da legitimidade e construção de concordâncias pela participação da população local em debates e consultas que visem subsidiar ou orientar o planejamento, a tomada de decisão e a execução de projetos governamentais.

As conferências, embora bastante positivas, servem a debates sobre questões mais amplas e gerais, não servindo tanto a pacificação de questões mais específicas como as

182 LOMAR, op. cit., p. 253.

183 AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. Da gestão democrática da cidade. In: MEDAUAR; DE ALMEIDA, op. cit., p. 264-265.

184 BUCCI, op. cit., p. 344.

produzidas pelas OUCs. Por fim, a iniciativa popular de lei é um mecanismo de maior intensidade participativa, contudo ainda limitado pela exigência de elevado número de assinaturas, bem como pela não vinculação do Legislativo a análise célere do projeto popular, diferentemente do que já ocorre em outros países¹⁸⁵.

Mecanismos formalizados que não impedem a expansão e experimentação de novas formas, a serem disciplinados na lei municipal ou regulamento próprio, que permitam um contato mais direto com a população, bem como uma ampliação da capacidade consultiva por meios tecnológicos¹⁸⁶. Expansão participativa desejável em uma democracia representativa e participativa, na qual a cidadania é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Uma vez integrados os agentes sociais ao procedimento, deve-se elaborar o plano especial, que constará da lei municipal específica a ser aprovada, cujo conteúdo mínimo exigido pelo artigo 33 do Estatuto deve conter: (i) a definição da área a ser atingida, (ii) o programa básico de ocupação da área, (iii) o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, (iv) as finalidades da operação, (v) o estudo prévio de impacto de vizinhança; (vi) a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios (vii) a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; e a (viii) a natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados.

A definição da área urbana a ser intervinda é o primeiro e essencial item. Trata-se do momento que se determinará, conseqüentemente, aqueles que serão definidos como proprietários, moradores e usuários permanentes. Consorciados que para além do interesse geral nos rumos da OUC como municípios, possuirão especial interesse por suportarem os ônus e bônus diretos da reestruturação da área.

A definição do programa básico de ocupação, ao propor um novo desenho para área em questão, implicará diretamente nos segmentos de mercado que serão, ou não, ocupantes futuros da área urbana reabilitada¹⁸⁷. A aplicação do plano será determinante para a

¹⁸⁵ Exemplificativamente, o artigo 55 da Constituição Colombiana de 1991 prevê que os projetos de lei de iniciativa popular terão regime de urgência e os cidadãos poderão nomear um porta-voz para acompanhar e se manifestar durante todo o trâmite legislativo. Cf. COLÔMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2017.

¹⁸⁶ Isso conforme já analisado nas seções 1.4 e 1.5.

¹⁸⁷ Por exemplo, quando uma operação incentiva o remembramento de lotes, está automaticamente destinando a área para empreendimentos de maior porte, o que, automaticamente, exclui segmentos de mercado com menor renda, desvaloriza terrenos privados menores e valoriza os maiores, causando impactos regressivos no mercado,

possibilidade de o comércio local gozar da revitalização da área ou de não ter condições de se manter, bem como a capacidade econômica dos moradores seguirem na região. Portanto, trata-se de um momento vital às disputas dos rumos da operação pela comunidade local.

O terceiro elemento que é a previsão do programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela OUC expressa a preocupação com o destino da população moradora e usuária da área definida. Nesse ponto, entra em foco o elemento que, embora muitas vezes esquecido ou invisibilizado, é central para o sucesso do ponto de vista humano e social da OUC. Posto que a intervenção é teleologicamente destinada às áreas deterioradas, em especial nas operações de revitalização, cuja a população é hipossuficiente e uma parcela significativa se encontra em moradias precárias, irregulares ou mesmo em situação de rua.

A simples realização de investimentos públicos e privados em uma região, reordenando-a e dotando-a de equipamentos públicos, tem a valorização da área como uma consequência esperada e desejada. Fato que se não acompanhado de medidas mitigadoras dos seus efeitos na população local, terá como consequência a ocorrência de limpezas sociais ou outros efeitos negativos provocados pelo polêmico fenômeno da gentrificação.

Essas medidas, portanto, devem estar previstas nessa parte do plano, como um verdadeiro “subprojeto do programa básico”¹⁸⁸. Assim sendo, deve prever garantias de enfrentamento e compensação das consequências da intervenção no tecido urbano, que serão mais precisas e adequadas se orientadas por técnicos, mas principalmente pelos setores diretamente atingidos, que poderão apontar, com mais propriedade, uma solução mais efetiva à realidade em questão.

Por seu turno, a definição das finalidades da operação será o aprofundamento e especificação de objetivos concretos, já previstos genericamente no projeto básico, que a OUC perseguirá. Isso em consonância com o planejado no plano diretor da cidade e com as demandas da população local e dos interesses dos investidores privados. Assim, para o delineamento de tais finalidades, é mister a prévia consulta e debate com os atores locais sobre tais pontos.

O estudo prévio de impacto de vizinhança, previsto no artigo 4º, VI, do Estatuto e aprofundado no artigo 37, tem a função de analisar os efeitos positivos e negativos da OUC no que tange à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Tal análise, antes relegada nas ações urbanísticas, assumiu grande relevância, uma vez que permite à Administração analisar os efeitos da OU sobre proprietários, moradores, usuários permanentes

como ocorreu nas OUs Centro e Faria Lima em SP. Cf. INSTITUTO PÓLIS, op. cit., p. 83.

188 CARVALHO FILHO, op. cit., 2009, p. 226.

e transitórios da região afetada, como forma de evitar ou mitigar consequências negativas que a operação poderá gerar sobre eles¹⁸⁹.

O fator transparência é uma exigência expressa a ser observada pelo Poder Público na elaboração do EIV. Nos termos do artigo 37, parágrafo único, deve-se dar publicidade a todos os documentos relacionados ao estudo, de forma a possibilitar o acesso a qualquer interessado. O que permitirá, em tese, um cotejo entre as vantagens obtidas dentro da área de intervenção e as consequências negativas para as proximidades, elemento crítico diante da imposição da restrição dos investimentos à área da operação, nos termos do artigo 33, §1º, do Estatuto¹⁹⁰.

O instrumento de política urbana, segundo a disposição normativa, deverá ser executado com o fim de analisar os efeitos positivos e negativos da atividade na qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, devendo contemplar, no mínimo, questões como o (i) adensamento populacional, (ii) equipamentos urbanos e comunitários, (iii) uso e ocupação do solo, (iv) valorização imobiliária, (v) geração de tráfego e demanda por transporte público, (vi) ventilação e iluminação e (vii) paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Trata-se, por conseguinte, de ferramenta moderna e que exige, necessariamente, a participação da população na sua execução, conforme o Princípio da obrigatoriedade do planejamento participativo¹⁹¹. Princípio constitucional expresso pelo artigo 29, XII, da CRFB, no ponto que estipula o preceito da cooperação das associações representativas no planejamento municipal. O que evidencia o elemento participativo como essencial ao conceito de planejamento desenvolvido pelas demais normas constitucionais supracitadas.

Essa noção é reforçada pelo próprio Estatuto da Cidade que, nos incisos II e IV do seu artigo 2º, articula a diretriz geral de planejamento do desenvolvimento das cidades com a da gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação de planos e projetos de desenvolvimento urbano. Além da exigência, em seu artigo 40, §4º, de que os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantam a promoção do efetivo uso dos instrumentos participativos na elaboração do plano diretor, principal instrumento do planejamento urbano brasileiro e que confere suporte a lei específica da OUC.

Exigência que é justificada pelos altos custos sociais gerados por uma operação de intervenção urbana. Logo, se faz necessário o uso de uma metodologia que busque harmonizar

189 Ibidem, p. 219-220.

190 INSTITUTO POLIS, op. cit., p. 84.

191 CARMONA, op. cit., 2010, p. 44-45.

o máximo de satisfação do interesse coletivo na OUC com o mínimo de sacrifícios para a população local¹⁹².

Assim, não é possível cogitar o alcance do seu objetivo sem a integração dos atores que sofrerão direta e indiretamente os efeitos da operação consorciada. Nesse passo, insta salientar que o estudo não se restringe à população residente na área, mas, também, na sua proximidade, bem como os usuários permanentes e em trânsito.

Nesse sentido, é essencial que se realize uma efetiva publicidade de tais atos administrativos, de forma que efetivamente chegue ao conhecimento de toda a população, bem como das organizações da sociedade civil atuantes na região, em observância dos Princípios da transparência e da publicidade. O que terá o condão de viabilizar a realização de reuniões preparatórias e consultas com o intuito de embasar e qualificar a participação ao longo da execução do EIV e do projeto de desenvolvimento urbano como um todo.

O registro das potenciais atividades deve delinear a possível intensificação e desconcentração do comércio e dos serviços locais, bem como a perspectiva de alteração do perfil da região¹⁹³. Frequentemente, diante da construção de vias de acesso rápido e de grande circulação, a comunidade local se encontra em posição dúbia entre o desejo pela revitalização do seu bairro e o temor da transformação em um mero corredor de passagem. Fim não desejado diante do consequente ônus de suportar o aumento da poluição ambiental e sonora, degradação e não fixação de comércio e população residente na região.

Dentre os elementos mínimos a serem analisados no EIV, a questão do uso e ocupação do solo será determinante para a definição do futuro que se planeja para a região. Logo, deve ser um ponto de debates abertos e com participação substantiva da população residente.

Isso pois, frequentemente, a operação consorciada é fruto da expectativa do setor imobiliário e financeiro em transformar completamente o perfil local. Nesse passo, tais forças atuam para que a aprovação do plano ocorra de forma rápida e direta pela via legislativa, em busca de uma legitimidade representativa que permita a não realização de um efetivo debate público com a população que será diretamente marginalizada e, comumente, está subrepresentada no parlamento municipal.

Tal questão estará, logicamente, entrelaçada com a valorização imobiliária da área afetada. Devendo ser analisada, em especial, a partir da alteração quanto às modalidades de uso

192 SILVA, op. cit., 2010, p. 106.

193 SEGUIN, op. cit., 2002, p. 43.

residencial, comercial ou misto do ponto abordado acima. Assim, o elemento é importante tanto para o planejamento em si, como o futuro controle¹⁹⁴.

As questões do adensamento populacional e dos equipamentos urbanos e comunitário estão intrinsecamente relacionadas. Uma vez que se deve analisar, por um lado, o quantitativo populacional existente e a expectativa de crescimento a partir da intervenção; e, de outro, os equipamentos existentes e os que devem ser construídos para atender o novo contingente populacional fixo e móvel projetado, com fulcro de garantir a qualidade da vida comunitária local.

Como consequência do adensamento, deve ser estudado o crescimento da demanda por transporte público, tanto para circulação interna, como em conexão com os demais pontos da cidade. A necessidade é maior por se tratar, em regra, de áreas marginalizadas, porquanto a disponibilidade de transporte coletivo, quando existente, costuma ser escasso. O mesmo pensamento é aplicável à questão da geração de tráfego¹⁹⁵, pois deve-se planejar a construção de vias de acesso que permitam a mobilidade local, mas sem que o novo fluxo viário afete de forma excessivamente negativa a qualidade de vida dos moradores e usuários.

Por seu turno, a análise acerca da ventilação e iluminação deve ser estudada com atenção diante das construções que se planejam¹⁹⁶. Questão que pode se tornar problemática devido ao potencial crescimento vertical, quanto mais em razão do estímulo gerado pela comercialização dos certificados de potencial adicional de construção – CEPACs para a região.

Por fim, o último elemento básico a ser analisado no EIV, segundo o Estatuto, é a paisagem urbana, o patrimônio natural e cultural, que devem ser preservados pela nova

194 Cite-se, por exemplo, a matéria da Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo Pública, apontou para indícios da realização de operações de engenharia financeira que teriam subvalorizado terrenos públicos na área do Porto Maravilha. Segundo a matéria, a análise de documentos internos do governo federal revelaria, por exemplo, que o Pátio Ferroviário da Marítima teve seu m² avaliado em R\$373,80, enquanto o valor médio na área seria cerca de R\$3.500,00; igualmente, o Pátio da Praia Formosa, em área valorizada próxima à rodoviária, o m² foi avaliado em R\$212,70. Cf. BELISÁRIO. Adriano. Engenharia financeira subvalorizou terrenos públicos no Porto Maravilha. *Agência Pública*. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/08/engenharia-financeira-subvalorizou-terrenos-publicos-no-porto-maravilha/>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

195 Vide o caso dos protestos dos moradores dos bairros de Pinheiros, Itaim e Vila Olímpia, em São Paulo, diante do temor que a extensão da Avenida Brigadeiro Faria Lima, a Nova Faria Lima, causasse mais efeitos negativos do que positivos na região; e o caso dos moradores das favelas Jardim Edith, no bairro paulistano do Brooklin, diante da construção da Avenida Água Espraiada.

196 Em especial, no caso de uma orla marítima como a da Região Portuária do Rio de Janeiro, por exemplo.

intervenção. No ponto, deve-se atentar para as áreas afetadas por APACs¹⁹⁷, Área de Proteção do Ambiente Cultural¹⁹⁸, bem como as tombadas pelo Poder Público¹⁹⁹.

Exemplificativamente e em adiantamento a análise do caso concreto a ser realizada no capítulo 4 do presente estudo, pode-se citar que a Secretaria de Urbanismo do Governo Municipal do Rio de Janeiro, logo após assumir a nova gestão em 2017, editou resolução acerca de tombamentos na da Região Portuária²⁰⁰. Segundo a normativa, apenas são considerados válidos os instituídos até 2009, bem como que novos tombamentos na área estão condicionados à análise e anuência prévia dos gestores e executores da OUC Porto Maravilha.

Assim, diante dessa análise minuciosa exigida, a operação urbana deve planejar todas as atividades da Administração e dos agentes que atuam em parceria, de forma que a execução de obras e serviços atendam efetivamente às necessidades da população²⁰¹. De forma que a principal característica que se exsurge do EIV é a democratização das decisões tomadas sobre os empreendimentos projetados para cidade. Portanto, configurando-se como instrumental dos anseios e temores da população, direta e indiretamente, envolvida num processo de cidadania participativa²⁰².

Nesse ponto, é importante ressaltar também a questão do Estudo de Impacto Ambiental. O EIA, conquanto não previsto como conteúdo mínimo do plano especial, deve ser necessariamente realizado, porquanto previsto no capítulo do meio ambiente da CRFB. A

197 Carvalho Filho, em análise crítica, aponta para recente prática de tombamento de imóveis urbanos para o fim de impedir sua demolição e evitar novas edificações em determinadas áreas da cidade do Rio de Janeiro, em particular, cujo a demanda de serviços públicos e equipamentos urbanos seriam incompatíveis com a oferta possível no local. Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Atlas, 2014, p. 817-818.

198 Como exemplo, o entorno do Mosteiro São Bento, via Decreto Municipal nº 24.420/2004, e a área que abrange os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, via Lei municipal nº 971/1987, todos na Região Portuária do Rio de Janeiro, são afetados por APACs. Cf. RIO DE JANEIRO (município). *Decreto nº 24.420*, de 21 de julho de 2004. Disponível em:

<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4354659/4107438/apac_entorno_mosteiro_sao_bento_ok.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2017. RIO DE JANEIRO (município). *Lei nº 971*, de 04 de maio de 1987. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/b6c0193e5f8f38a7032576ac00738eff?OpenDocument>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

199 Em contrapartida, sobre a resolução municipal, Raquel Rolnik aponta que, além de ilegalidade de alteração da salvaguarda constitucional do patrimônio cultural e histórico por resolução municipal, a sujeição de tombamentos na região do Porto aos interesses do FIIPM representa emblemático exemplo da subversão do projeto para proteção da rentabilidade dos capitais investidos, pois visaria impedir eventuais limitações da altura das edificações ou impedir a demolição de construções pré-existentes, de modo a garantir a máxima rentabilidade dos negócios imobiliários no Porto do Rio. ROLNIK, Raquel. *Prefeitura do Rio proíbe novos tombamentos na região do Porto Maravilha*. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2017/08/11/prefeitura-do-rio-proibe-novos-tombamentos-na-regiao-do-porto-maravilha/>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

200 RIO DE JANEIRO (município). Secretaria Municipal de Urbanismo, infraestrutura e Habitação. *Resolução SMUIH nº 28*, de 28 de julho de 2014. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?reload=ok&edi_id=00003491&page=39&search=cdurp>. Acesso em: 13 ago. 2017.

201 DA SILVA, José Afonso. *Manual do Vereador*. 5. ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 177.

202 ROCCO, Rogério. *Estudo de impacto da vizinhança*: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.25.

norma constitucional prevê o EIA como instrumento exigido, na forma da lei, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que deve ser implementado com observância ao princípio da publicidade.

O comando constitucional é reforçado pela expressa disposição do artigo 38 da Lei nº 10.257, no sentido de que o EIV não substitui a elaboração e aprovação de EIA. O que, de forma combinada, conduzem ao entendimento pacífico da doutrina administrativista quanto a necessidade de sua elaboração autônoma ao EIV.

O entendimento é corroborado pela análise sistemática do Estatuto, como pela previsão do EIA como um instrumento de política urbana, nos termos do artigo 4º, VI, da Lei. Ademais, a OUC poderá prever medidas diversas quanto ao uso e ocupação do solo, subsolo e normas edificações, ao considerar o impacto ambiental delas decorrentes, conforme artigo 32, §2º, I.

Complementarmente, o Princípio 10 da Carta do Rio²⁰³, uma *soft law* do direito internacional, também estabelece que “a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados” e que cada indivíduo deve ter oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. O que revela o Princípio da participação comunitária - ou da participação popular - no meio ambiente, segundo o qual as pessoas possuem o direito de participar ativamente das decisões políticas ambientais, na medida em que os danos ambientais são transindividuais.

O Estudo de Impacto Ambiental deve mensurar o dano provável e indispensável ao projeto de desenvolvimento urbano que será executado, bem como determinar as demais condicionantes que deverão servir para redução de impacto ambiental ou para evitar eventuais danos colaterais. Assim, o instrumento foi concebido com o objetivo de inserir a necessidade de observância de critérios substantivos de qualidade ambiental no caminho percorrido pela Administração Pública para tomada de decisão acerca de ações que envolvam potencialmente alguma forma de impacto ambiental.

Nesse contexto, a discussão realizada na elaboração do EIA, exerce importante função de democratização ambiental. Uma vez que a sua transparência e publicidade permite uma substancial participação acerca dos pontos positivos e negativos do desenvolvimento do projeto na comunidade.

A ampla e efetiva publicidade de todos os elementos do EIA possui assento constitucional no artigo 225, §1º, IV, da CRFB. O que é reforçado pelo artigo 3º da Resolução CONAMA nº 237/1997²⁰⁴, sobre o sistema de licenciamento ambiental, e pelo artigo 11, §2º,

203 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, op. cit., nota 65.

204 BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 237*, de 19 de dezembro 1997. Disponível em:

da Resolução CONAMA n° 01/1986²⁰⁵, que versa sobre o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Esta resolução prevê que o EIA-RIMA deve ser disponibilizados à consulta pública, que será aberto prazo para comentários públicos e que haverá audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais.

O EIA já era previsto no ordenamento brasileiro desde a Lei n° 6.938/1981²⁰⁶, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. O princípio 17 da Carta do Rio²⁰⁷ o prevê como instrumento nacional a ser efetuado para as atividades planejadas que possam ter impacto adverso significativo sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, o princípio 10 da desse documento internacional estipula que “cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas”. Complementarmente, dispõe que “os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos”.

Assim, é mister a realização de uma efetiva publicidade da realização do EIA e da consequente decisão final do órgão ambiental responsável. Isso como forma de garantir que os aspectos e consequências socioambientais do projeto sejam considerados e que tais informações acessíveis permitam uma participação pública substancial a legitimar, ou não, politicamente a decisão a ser tomada pelos representantes políticos.

Superada a análise do EIV, bem como da questão da obrigatoriedade do EIA, retorna-se ao rol do artigo 33 do Estatuto cidadão. O dispositivo prevê ainda, como sexto conteúdo básico do plano especial da OUC, a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados. A previsão dessa compensação no regime de cooperação dos interessados é em função da utilização dos benefícios das medidas do regime urbanístico diferenciado possibilitado pela OUC.

Assim, uma vez que se projeta que os agentes locais receberão benefícios, deve-se prever as contrapartidas que deverão entregar em contraprestação. Tal planejamento e definição visa impedir decisões arbitrárias ou desiguais quando a OUC já estiver em execução.

A utilização dos CEPACs, prevista no artigo 34 do Estatuto, é o principal exemplo de contrapartida de interesse precípua do Município, que irá capitalizar a intervenção. Assim como

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

205 Idem. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução n° 001*, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 27 de mai. 2017.

206 Idem. *Lei n° 6.938*, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 06 mai. 2017.

207 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, op. cit., nota 65.

dos proprietários e potenciais proprietários de terrenos na área da OUC, pois possibilitará o uso de novos e mais dilatados índices urbanísticos²⁰⁸. Tal título, alienável, via leilão, pelo Poder Público, segundo Paulo Lomar²⁰⁹:

representa a autorização do Poder Público Municipal dada ao adquirente do Certificado para realizar o potencial construtivo adicional representado pela quantidade de área construída a ele autorizada em imóvel situado na área da própria Operação Urbana Consorciada. Esta autorização é concedida ao titular do Certificado, que poderá exercê-la quando julgar conveniente ou negociá-la com terceiros; mas seu exercício efetivo fica condicionado à apresentação futura de pedido de licença para construir, com o respectivo projeto executivo elaborado nos termos da legislação em vigor e a inclusão, neste, do potencial adicional autorizado no Certificado.

Com o fim de que todos tenham iguais possibilidades de sua aquisição, a lei previu que sua alienação deve ser feita via leilão, modalidade de licitação a ser feita em consonância com a Lei nº 8.666/1993 – Lei de Licitações²¹⁰. Contudo, o que se observa na prática é que a Prefeitura, em compasso com os planos do mercado imobiliário, define as áreas que são de interesse da iniciativa privada e as que infraestrutura urbana permita um adensamento ainda maior por meio do potencial adicional construtivo²¹¹.

Os CEPACs, assim, são livremente negociados. Entretanto, apenas são conversíveis em direito adicional de construir na própria área da operação. De forma que uma vez apresentado o pedido de licença para construção, o certificado deve ser apresentado para que seja permitida a superação dos parâmetros da legislação de uso e ocupação do solo²¹².

Insta ressaltar os riscos decorrentes da desvinculação que o título da CEPAC permite entre a compra do potencial construtivo e a propriedade em que será aplicado futuramente, pois produz um novo tipo de especulação imobiliária “financeirizada”²¹³. Diante deste cenário, o título da CEPAC assume a função de moeda corrente para financiar o projeto de urbanização municipal, como ocorre com os títulos da dívida pública e título da dívida agrária, que perderem valor ao longo dos anos²¹⁴. O que já se observa com as CEPACs lançadas nas recentes OUCs²¹⁵.

O sétimo item trata da exigência de representação da sociedade civil no controle compartilhado da operação. Trata-se da única previsão específica da participação social no

208 GASPARINI, op. cit., p. 186.

209 LOMAR, op. cit., p. 283.

210 BRASIL. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/

211 MALUF; MALUF, op. cit., p. 116.

212 MEIRELLES, op. cit., p. 544.

213 DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos Santos. In: MEDAUAR; DE ALMEIDA, op. cit., p. 220.

214 Ibidem.

215 Arrecadação insuficiente com CEPACs da OUC Linha Verde obrigada prefeitura de Curitiba a buscar outros financiamentos para continuar obra. Cf. ANTONELLI, Diego. Conclusão da Linha Verde Norte depende de novas fontes de recurso. *Gazeta do Povo*. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/conclusão-da-linha-verde-norte-depender-de-novas-fontes-de-recurso-2pu60gyjnjnz3l8qy5jrshphq>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

desenvolvimento da OUC, uma vez que por mais seja uma característica marcante presente por todo Estatuto, sua previsão é sempre genérica. Contudo, não significa uma garantia de ampliação da participação democrática no controle da OUC, pois o termo “representantes da sociedade civil” é vago e sujeito a distorções conforme a vontade do aplicador.

A despeito da omissão, deve o plano especial da OUC conter os procedimentos e competências de gestão e controle a ser exercido de forma compartilhada pelos agentes da OUC. Em todo caso, o controle social integrará de forma difusa uma série de controles institucionais controle composta pelo Judiciário, Ministério Público, Legislativo, Tribunais de Contas e auditores externos²¹⁶.

A gestão da OUC também deve ser concertada entre Poder Público, sociedade civil e empresariado. No caso, como se trata, em regra, de operação complexa e de longa duração, pressupõe-se a criação de um órgão gestor colegiado e permanente²¹⁷. Qualquer que seja o formato escolhido para a administração da OUC, deve a sua cadeia de comando ser composta de forma paritária e pluralmente representativa.

2.5. Operações urbanas brasileiras

As primeiras experiências brasileiras de operações urbanas ocorreram na cidade de São Paulo, berço natural de um modelo inspirado na “fórmula mágica”²¹⁸ de experiências realizadas nos EUA e Europa. Fórmula baseada no primado do mercado, que prevê uma “parceria criativa” entre o setor público e o setor privado.

Inicialmente, as OUs aparecem no Plano Diretor elaborado pela gestão do prefeito Mario Covas (1983-1985, PMDB²¹⁹), mas sem contornos bem definidos ou aplicação prática. O conceito foi retomado e encorpado como Operação Interligada na gestão Jânio Quadros (1986–1988, PTB), que incorporou ambos os modelos no novo Plano Diretor da cidade, mas

²¹⁶ A questão do controle social é analisada ao fim da seção 4.4.

²¹⁷ DOS SANTOS, op. cit., 2004, p. 284.

²¹⁸ HALL, op. cit., 2014, p. 419.

²¹⁹ Ao longo do estudo, cuida-se de indicar, após a menção ao nome do chefe do Poder Executivo, o período da sua gestão para melhor visualização da linha cronológica dos eventos, bem como o(s) seu(s) partido(s) político(s) para uma melhor compreensão dos variados grupos do espectro político nacional que recorreram ao instrumento da operação urbana para reabilitações urbanas.

igualmente sem relevantes aplicações práticas²²⁰. Em 1991, a gestão Luiza Erundina (1989–1992, PT) propôs, entre outras, as OUs Anhangabaú, Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis, bem como aprovou a OU Anhangabaú, contudo, não obteve sucesso, diante da ausência de interesse do mercado imobiliário²²¹.

Finalmente, na gestão Paulo Maluf (1993–1996, PDS/PPR/PPB), as operações urbanas paulistanas se concretizaram: a OU Faria Lima foi aprovada pela Lei nº 11.732/1995²²²; a OU Água Branca foi aprovada pela Lei nº 11.774/1995²²³; a OU Anhangabaú, que foi transformada em OU Centro e aprovada pela Lei nº 12.349/1997²²⁴ e a OU Água Espraiada que foi revista e construída, antes mesmo da aprovação formal da OU que só ocorreu pela Lei nº 13.260/2001²²⁵.

Entre os fatores determinantes para a prioridade e desenvolvimento de tais projetos, destaca-se a maior proximidade entre os gestores públicos de então e o mercado imobiliário. Assim, as operações se situaram em áreas de expansão imobiliária de alto padrão, ou seja, áreas de criação ou consolidação de novos polos empresariais.

Ademais, a despeito das narrativas propagandeadas que as OUs permitiriam grandes obras em que os próprios beneficiários arcariam com os custos - sem onerar os cofres públicos-, o que se observou foram grandes investimentos iniciais realizados pelo Município. Nesse passo, as regiões demarcadas para a operação receberam a construção de equipamentos culturais, acessos viários e/ou obras de embelezamento e paisagismo²²⁶.

Assim, ainda que não de forma inadvertida, a lógica abstrata de uma operação de cooperação entre o setor público e privado para consecução do interesse público é deturpada para velha lógica na qual os interesses e ganhos privados são sustentados por investimentos públicos, em que o retorno à população é concentrado na área de interesse. Portanto, a OU, sem participação e controle social, revelou-se apenas mais um instrumento pós-moderno inserido num quadro arcaico para perpetuação do modelo de criação de áreas reservadas ao alto poder

²²⁰ NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. *Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades*. In: II Seminário Internacional da LARES. São Paulo: LARES, 2004. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/e_nobre/instrumentos_urbanisticos_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²¹ FIX, op. cit., 2000, p. 5.

²²² SÃO PAULO (município). *Lei nº 11.732*, de 14 de março de 1995. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11732-de-14-de-marco-de-1995/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²³ Idem. *Lei nº 11.774*, de 18 de maio de 1995. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/lei_11774_18_05_95.pdf/>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²⁴ Idem. *Lei nº 12.349*, de 06 de junho de 1997. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/783a3_Lei_N_12.349-97_Estabelece_programas_de_melhorias.pdf/>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²⁵ Idem. *Lei nº 13.260*, de 28 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13260-de-28-de-dezembro-de-2001/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²⁶ Padrão que se repetiu, dentre outros, no Porto Maravilha, com a construção do Museu do amanhã, do Museu de Arte do Rio e o trajeto do VLT percorrendo as principais áreas da OUC, conforme será analisado na seção 4.3.

financeiro e político²²⁷.

Nesse contexto, a OU Faria Lima foi eleita como prioritária pela gestão Maluf, que enviou seu projeto para Câmara dos Vereadores em 1993. O projeto previa uma “operação de renovação urbana” que realizaria a desapropriação de grandes áreas para construção de avenidas e seria executado mediante uma parceria entre o setor público e privado.

O plano foi concebido sob a inspiração de modelos de operações bem-sucedidos em cidades dos países desenvolvidos²²⁸ e contou com forte pressão política do Executivo e dos agentes do mercado. Contudo, foi aprovado apenas dois anos depois, devido às inúmeras ações judiciais promovidas pelas associações de moradores dos bairros que seriam afetados pela construção das avenidas.

Os moradores dos bairros paulistanos de classe média de Pinheiros, Itaim e Vila Olímpia, que seriam atingidos pela nova avenida, se mobilizaram contra os efeitos negativos previstos como consequência da operação. Assim, tais atores foram capazes de se organizarem para conseguir levar a questão para o centro do debate público municipal, atraindo atenção dos meios de comunicação e da sua opinião pública.

Com efeito, essa parcela da sociedade conseguiu a alteração do traçado original e o retardamento do projeto de prolongamento da pista. Contudo, mesmo com sua capacidade de resistência organizada por meio de associações, ao final, os moradores acabaram expulsos dos seus bairros, mediante indenização pelo valor venal dos seus imóveis²²⁹.

A OU Água Branca, por seu turno, foi elaborada com a finalidade de revitalizar uma região bem localizada próxima ao centro da cidade e que havia sido ocupada por várias indústrias. O seu objetivo, de fato, era criar uma nova centralidade na cidade, como uma forma de expansão de áreas executivas.

Entretanto, a despeito dos esforços empregados por diferentes Administrações, o esperado desenvolvimento do mercado imobiliário em seu interior não ocorreu como o planejado, de forma que permaneceu estagnado por mais vinte anos. Um elemento caracterizador do insucesso foi o baixo consumo dos estoques de CEPACs residenciais e não residenciais, apenas 26% do total.²³⁰

227 MARICATO; FERREIRA, op. cit., p. 11.

228 FIX, op. cit., 2000, p. 4.

229 Idem. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

230 Recentemente, a OU foi revisada pela Lei nº 15.893/2013 e pelo Decreto regulamentador nº 55.392/2014, mas ainda não é possível aferir avanços substanciais no seu desenvolvimento. Cf. SÃO PAULO (município). *Lei nº 15.893*, de 07 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=163691>. Acesso em: 03 abr. 2017; Idem. *Decreto nº 55.392*, de 12 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=176735>. Acesso em: 03 abr. 2017.

A OUC Centro englobou a encerrada OU Anhangabaú, a primeira OU paulistana, quando formulada pela Lei nº 12.349/1997. A realização desta OUC se deve a mobilização de representantes do setor empresarial, organizados na Associação “Viva o Centro”, que lutaram por políticas públicas direcionadas à área central da cidade. Por se tratar de uma operação que abrangia grandes áreas, ela foi subdividida, de forma que o Programa Nova Luz se tornou parte exponencial do projeto, ainda que também sem grande sucesso.

A denominada “Nova luz” é o projeto de revitalização da denominada “Cracolândia”, aprovado em 2005, mas que apenas começou a ser implantada em 2010. Ademais, a licitação não seguiu a forma comum de concurso público, mas se realizou por escolha do grupo considerado mais habilitado para o seu desenvolvimento.

Um dos instrumentos previstos no novo projeto foi a concessão urbanística, que confere ao consórcio escolhido o poder de realizar as desapropriações necessárias. Essa possibilidade causou preocupação nos comerciantes locais de serem desapropriados da região para instalação de grandes empreendimentos na nova área a ser valorizada. Assim, em 2009, ocorreram manifestações contra o projeto de lei que aprovaria tal instrumento²³¹.

Saliente-se que por duas vezes, em 2010 e 2011, a justiça suspendeu a operação motivada justamente pela ausência de participação da comunidade atingida, logo, em desconformidade com a lei federal 10.257/2011. Por fim, o projeto acabou revogado em 2013 pela gestão que assumiu a Prefeitura à época.

Analisando-se as operações urbanas paulistanas observa-se que todas estão localizadas nas áreas centrais da cidade, que apresentam altos níveis de valorização ou bons potenciais de valorização imobiliária. Ainda assim, exceto pelo OU Faria Lima que obteve relativo sucesso, as demais, até o momento, podem ser consideradas como fracassos ou, no máximo, com resultados aquém do planejado.

Cenário que revela a distância que separa o discurso da prática, não podendo se confiar que as OUCs, por si só, garantirão o sucesso da intervenção urbana²³². As tais “fórmulas mágicas”, importadas de outros países, onde todos ganhariam e ninguém perderia, não produziram sua maravilha no país. Assim, as Operações Urbanas Consorciadas se revelam um mecanismo a ser disputado na arena urbana, cujos objetivos e formatos conformados pela participação social serão decisivos para o seu sucesso ou fracasso.

231 Comerciantes e trabalhadores do Santa Ifigênia, no centro de São Paulo, protestaram contra o PL 87/2009 que regulamenta a concessão urbanística, por julgarem ser uma tentativa de “leiloar” a cidade. Cf. FREITAS, Carolina. Comerciantes protestam contra projeto de Kassab. *Agência Estado*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral/comerciantes-protestam-contra-projeto-de-kassab,340279>>. Acesso em 21 nov. 2016.

232FIX, op. cit., 2000, p. 1.

3. “REVITALIZAÇÕES”: O REDESCOBRIMENTO DOS PORTOS DAS METRÓPOLES

O terceiro capítulo tem como objetivo tratar da questão das “revitalizações” portuárias, tema que ganha relevo no último meio século. Assim, a primeira seção aborda, de forma sucinta, as teorias das cidades globais. A partir dessa perspectiva, em seguida, relata-se os casos mais relevantes de “revitalizações” de regiões portuárias em grandes metrópoles. Com base em tais casos, descreve-se, resumidamente, os principais pontos a serem considerados nos processos de reformas urbanas portuárias e a disputa por seus rumos.

A quarta seção, por sua vez, apresenta o plano de fundo da questão ao narrar o histórico bicentenário da Região Portuária da cidade do Rio de Janeiro, uma região que sempre esteve às margens da urbe. Por fim, a quinta seção trata do período imediatamente antecedente ao Porto Maravilha, objeto do próximo capítulo. Assim, delinea e contextualiza os conflitos e confluências de interesses públicos e privados ao redor dos projetos de reabilitação do Porto carioca no século XXI.

3.1. Um porto de oportunidades: as teorias das cidades globais

O porto é historicamente uma área de oportunidades, das mais diversas e para todos os públicos. É a partir dele, desde as primeiras épocas, que os integrantes das comunidades litorâneas, lacustres e ribeirinhas partiam em busca de alimentos e produtos para suprir as necessidades da coletividade. Ao mesmo tempo que sempre foi um local de despedidas e de retorno, também é o da chegada das novidades alienígenas, concentrando a saudade, a felicidade e, principalmente, a esperança de populações inteiras.

Assim, ao longo dos séculos anteriores à Era da informação, o porto foi o principal - ou mesmo o único - portal de comunicação entre as sociedades, através do qual novas informações, tecnologias e negócios aportavam para impulsionar o desenvolvimento geral. De forma que mesmo hoje, em um mundo globalizado e hiperconectado, tais áreas que haviam sido abandonadas e representavam o passado, transformam-se novamente em símbolo de aventuras e oportunidades.

A revitalização de regiões portuárias tornou-se a ambição de amplo leque de atores sociais mundo afora: desde pobres populares marginalizados pelo Poder Público e movimentos sociais até políticos em busca de um legado e biografias perenes, e, em especial, do mercado financeiro e imobiliário. Há exemplos por todo o globo, tais como *Port Vell*, em Barcelona; *Docklands*, em Londres; *Victoria & Alfred Waterfront*, na Cidade do Cabo; *Barangaroo Port*, em Sidney; *Fuxing Island Development*, em Xangai; *West Kowloon Reclamation*, em Hong Kong; *Inner Harbor*, em Baltimore; e *Puerto Madero*, em Buenos Aires.

O que, em regra, entrelaça esses diversos casos de modernização portuária pelo planeta é a reunião de certos atributos que os categorizam como cidades globais, ou, ao menos, como pretensas cidades globais. A entrada nesse seleto rol de cidades é exatamente o que move o Rio de Janeiro em suas tentativas de reabilitar a sua Região Portuária e superar a perda do protagonismo e prestígio dos tempos em que foi a única capital europeia fora da Europa e um proeminente centro comercial a partir da primeira abertura dos seus portos.

O conceito de cidade global ou mundial é trabalhado profundamente por diversos campos do saber, de forma que há referências acadêmicas ao termo desde o início do século XX. Não obstante, foi Peter Hall²³³, em 1966, quem apresentou um conceito estruturado a partir de um conjunto de critérios que as apontam como ilhas de desenvolvimento cultural, político, econômico e tecnológico.

John Friedmann²³⁴ avançou no tema ao apontar quais cidades simbolizariam tais elementos e comandariam a economia global. Contudo, foi Saskia Sassen²³⁵ que, em seu trabalho seminal sobre a questão, apresentou o conceito dentro de um esquema estruturado e inserido na lógica globalizada da sociedade contemporânea.

Assim, cidades globais seriam centros de acumulação de capitais e destino dos investimentos externos, em que são sediados os centros de comando e tomada de decisão das corporações multinacionais e transnacionais. O que acaba por desenvolver, em uma relação simbiótica, uma mão de obra altamente qualificada e bem remunerada, formando um forte mercado consumidor de alto padrão.

Logo, tratam-se de centros de serviços financeiros – bancários e de seguros – e dos centros de comando das maiores companhias de produção que, à vista disso, atraem serviços

233 HALL, Peter. *The World Cities*. New York: Saint Martin's Press, 1984, p. 18-45.

234 FRIEDMANN, John. The world city hypothesis. *Development and Change*, London, v. 17, n. 1, p. 69-83, 1986.

235 SASSEN, Saskia. *The global city*: New York, London, Tokyo. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 1991, p. 323-338.

especializados. O que, por consequência, estimula um turismo de negócios e o mercado imobiliário executivo²³⁶.

Por outro lado, ao mesmo tempo que são criadoras de riquezas e alto desenvolvimento tecnológico, são marcadas pela crescente terceirização e informalização do mercado de trabalho, de modo que, por essas e outras razões, produzem a eclosão de conflitos de classe estimulados pela ampliação das desigualdades sociais. Nesse contexto, os setores marginalizados pelas amplas alterações nos processos produtivos se organizam em movimentos comunitários e sociais²³⁷ com o objetivo de demandar voz e poder de influência nas decisões dessas administrações públicas, cuja orientação é voltada para o alcance e a permanência na condição de cidade global, sob a lógica de um planejamento estratégico²³⁸ excludente.

A partir desse marco, é possível caracterizar o contexto em que se desenvolve as teorias das cidades globais como aquele sob forte influência de consensos econômico-financeiros neoliberais, em que há uma progressiva financeirização das metrópoles. Isso como – pretenso - meio de superação da crise fiscal e do inchaço estatal através das parcerias público-privada, do empresariamento urbano²³⁹, do empreendedorismo, do planejamento estratégico e marketing urbano²⁴⁰ orientado para o escoamento do capital sobreacumulado e especulativo.

Saskia Sassen²⁴¹ organiza e reflete sobre esse conteúdo do modelo de cidade global, de forma, assim, a formular sete hipóteses sobre o tema. Segundo a socióloga urbana, o primeiro ponto é que nelas estão localizados os centros de comando das multinacionais e transnacionais: a partir da globalização e da simultânea dispersão geográfica das atividades econômicas e sua

236 HALL, Peter, Globalization and the world cities. In LO, Fu-chen; YEUNG, Yue-man (Eds.). *Globalization and the world of large cities*, New York: United Nations University Press, 1997, p. 17-33. Disponível em: <<http://collections.unu.edu/eserv/UNU:2381/pdf9280809997.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

237 HARVEY, David. The right to the city. *New Left Review*, v. 53, set.-out., 2008. Disponível em: <<https://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

238 Trata-se de modelo de planejamento urbano difundido na modernidade em que se prega a adoção de conceitos e técnicas do planejamento empresarial nas Municipalidades, uma vez que estariam as cidades submetidas às mesmas condições e desafios das sociedades empresariais, sob a égide da globalização e de uma pretensa constante competição entre os centros mundiais. Cf. VAINER, op. cit., 2000, p. 75-104.

239 O termo se refere a um modelo em que governos e a Administração urbana desempenham papel de facilitadores de um processo desenvolvido pela “formação de alianças e coligações voltadas para o desenvolvimento econômico das cidades, que tem por finalidade tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego, no sentido de tornar as cidades mais atrativas para o desenvolvimento capitalista”. Cf. DE ARAÚJO, Flavio Faria. *Empresariamento Urbano: concepção, estratégias e críticas*. *Anais do Circuito de Debates Acadêmicos*: programa e resumos. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo7.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2017.

240 O marketing urbano – *city marketing* – representa o grande marco do ideário urbanístico que exsurge nas décadas 1980 e 1990, segundo ele visualiza-se as cidades como mercadorias a serem vendidas no extremamente competitivo mercado internacional de cidades, de modo que seu planejamento é orientado para satisfação dos interesses dos virtuais compradores, a depender do mercado com qual se identifiquem. Cf. Vainer, op. cit., 2000.

241 SASSEN, Saskia. The global city: introducing a concept. *Brown Journal of World Affairs*, v. 11, n. 2, p. 27-43, winter-spring, 2005. Disponível em: <<http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

integração pelo transporte e comunicação, tornam-se mais complexas e estratégicas suas funções centrais de gerenciamento, coordenação, manutenção e financiamento das redes de operações dessas companhias.

Contudo, essas funções centrais são, progressivamente, terceirizadas. Assim, paralelamente, como consequência da crescente complexidade de tais operações, há um movimento de terceirização da prestação de serviços altamente especializados, como os de contabilidade, programação e telecomunicações. Por esse motivo, enquanto os centros de comando e de tomada de decisão permanecem concentrados, há uma relativa dispersão de atividades essenciais para novas localidades, marcadas pela presença de redes de alta tecnologia, com mão-de-obra qualificada e serviços sofisticados.

Processo esse que caracteriza a formação de economias de aglomeração. A formação de mercados complexos e globalizados, em que há a reunião de companhias de ponta, trabalhadores qualificados e alto conhecimento, transforma determinados ambientes urbanos em centros de informação, qualificados por um extremamente intenso e denso ciclo de informações.

Assim, há uma progressiva dispersão geográfica das subsedes operacionais. De modo que a crescente dispersão espacial dessas atividades é uma outra implicação da assinalada complexificação das atividades e da consequente terceirização dos serviços especializados. Movimento que reforça que, independentemente da localização geográfica, as vantagens de produção das cidades globais é o seu setor de serviços altamente especializados e em rede²⁴².

Nesse cenário, nota-se a formação de redes transnacionais entre as cidades. Uma vez que esse quadro cria uma demanda para que essas companhias de serviços especializados forneçam seus serviços em uma rede global de filiais ou de parcerias. O que resulta em um reforço das transações e redes entre as cidades globais, de forma a consolidar sistemas urbanos transnacionais.

Contudo, esses processos globais também geram o aumento do grau de desigualdade espacial e socioeconômica nessas urbes. Isso como efeito do aumento da quantidade de profissionais de alto nível e de empresas de serviços especializadas com alto lucro, que, em oposição, leva as atividades e trabalhadores que não são dotados destes atributos a um ciclo inverso.

242 No ponto, Sassen refuta a ideia que é o número de matrizes de companhias é o que define uma cidade global, pois tal traço representa a capacidade de infraestrutura de país de maior desenvolvimento tecnológico e não uma característica exclusiva dos centros financeiros centrais. Cf. Ibidem, p. 29.

Por fim, também se observa o crescimento do trabalho informal nessas cidades. Como resultado do ponto anterior, há uma crescente informalidade de todas as partes das atividades de produção e distribuição, incluindo os serviços, o que é uma das formas de sobrevivência diante das novas condições impostas.

Em contrapartida aos anseios das metrópoles do capitalismo periférico, Erminia Maricato²⁴³ aponta que não é qualquer urbe que atinge o status de cidade global, mas apenas uns poucos centros onde os destinos do planeta são definidos. Para tanto, precisam ser caracterizados por localizarem sedes das grandes corporações, centros de tecnologia de ponta e pesquisa aliados a centros universitários, mão-de-obra qualificada e serviços sofisticados, moderna e estruturada rede de informática e logística, entre outros.

No mesmo sentido, Peter Hall²⁴⁴, a partir das já analisadas hipóteses de Sassen sobre a dispersão espacial da produção e dos serviços, identifica três níveis hierárquicos de cidades globalizadas²⁴⁵, quais sejam: global, subglobal e regional. De forma que designa como cidades globais ou internacionais, um pequeno número de cidades comerciais, como Nova Iorque, Londres, Paris e Tóquio. São aquelas com as características comuns já analisadas no presente trabalho, como a produção de serviços de informação especializados, serviços financeiros, de mídia, educacionais e turismo de negócios.

Em seguida, ao tratar da hierarquia imediatamente abaixo indica se tratar, em regra, de cidades do Norte global que tentam competir com as cidades da primeira categoria em segmentos específicos: sejam capitais nacionais no governo global, como Washington, Amsterdã, Bruxelas, Copenhague, Estocolmo, Oslo, Berlim, Viena, Budapeste, Roma, Madri, Lisboa e Dublin; sejam cidades consideradas como capitais comerciais ou culturais, como Genebra, Frankfurt, Chicago, São Francisco e Osaka²⁴⁶ nos serviços financeiros ou Barcelona, Milão e Los Angeles na cultura e na moda.

Por sua vez, as cidades regionais são aquelas que tipicamente servem como centros de alto nível de serviço e são típicas por serem prósperos centros urbanos-rurais que mantêm o seu dinamismo econômico apesar de muitos terem decaído a partir das mudanças das matrizes

243 MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 65-66.

244 HALL, op. cit., 1997, p. 17-26.

245 Friedmann, antes, havia estabelecido uma hierarquia em que definia Londres, Nova Iorque e Tóquio como “articulações financeiras globais”; cidades como Los Angeles, Frankfurt e Singapura como “articulações multinacionais”; e cidades como Paris, São Paulo, Seul e Sidnei como “articulações nacionais importantes”.

246 Hall destaca a peculiaridade japonesa no tema, em razão da longa preocupação com a união política e econômica, bem como com a homogeneização do país, as cidades regionais possuem um papel menos relevante que as europeias. Contudo, o mesmo processo é observável em face do desenvolvimento da União Europeia. Cf. HALL, op. cit., 1997, p. 17-26.

produtivas e comerciais, tais como Manchester, Lyon, Hanover, Nápoles, Valência, Boston, Atlanta, Denver, Nagoya e Sendai. Tais aglomerados, em regra, não são capazes de competir substancialmente em nível internacional com as das demais categorias, embora em alguns casos possam ter um papel relevante na cena internacional de determinado nicho, mas sem a capacidade de competição real com as globais e subglobais.

Diante de tais categorias, Hall levanta também questões acerca de determinadas espécies de cidades geográfica ou ideologicamente periféricas. A problemática, embora concebidas para tratar de cidades do Norte global – Glasgow, Cádiz, Buffalo e Sapporo, por exemplo -, pode ser transportada e desenvolvida para o contexto do Sul global.

Nas últimas décadas, diante da ampla disseminação das teorias sob análise, diversas cidades, regionalmente predominantes na América Latina, África e Ásia, organizaram o seu desenvolvimento com o objetivo de alcançar o status global. Contudo, observa-se o fenômeno da “periferização da periferia” em sentido oposto ao logicamente esperado a partir da rápida evolução dos transportes e telecomunicações.

A razão do fenômeno é o fato das cidades localizadas no eixo central se tornarem mais próximas e conectadas às cidades globais, ou seja, quase completamente integradas como uma única rede. O que gera uma percepção de que as que se localizam fora do norte geográfico são relativamente ainda menos acessíveis, embora faticamente as distâncias e o tempo tenham diminuído.

No ponto, ressaltassem os casos excepcionais em que é possível vislumbrar relativo sucesso no objetivo de posicionamento de poucas cidades no eixo central, qualificando-se como subglobais ou de articulação multinacional, tais como São Paulo, Cidade do México, Johannesburg ou Seul. Contudo, o que se observa é que tais metrópoles para se integrarem a rede mundial, realizam um processo inverso de desarticulação em relação às suas próprias periferias, de modo que impulsionam processos de hiperurbanização e desigualdades sociais nos limites internos e externos da urbe.

Nessa questão paradigmática é que se detecta a falha estrutural de tais modelos quando aplicados a realidades características do Sul global. Uma vez que a ausência de determinados fatores essenciais ao relativo sucesso alcançado no Norte global, pela articulação de tal teoria com os esquemas do planejamento estratégico e o marketing urbano, não se encontra concretizados nos países em desenvolvimento. Ou seja, mais uma vez na história latino-americana se confirma Simón Rodríguez: *o inventamos o erramos*.

3.2. A reabilitação urbana a partir das zonas portuárias

A evolução tecnológica do transporte de cargas na segunda metade do século XX gerou um mercado de circulação internacional de mercadorias em constante busca por maior eficiência e menores custos. Assim, desenvolveu-se um sistema de transporte por contêineres, via grandes navios cargueiros, com a aplicação de uma economia de grande escala, subsidiada pelo emprego de alta tecnologia e que exige amplos espaços de cargas, bem como infraestrutura de transporte capaz de conectar os portos aos centros consumidores.

De forma que os antigos portos localizados nas zonas centrais das grandes cidades foram progressivamente tornando-se obsoletos. Isso devido tanto à incapacidade empresarial de se adaptar às novas dinâmicas e tecnologias; quanto à incapacidade física de criar amplos pátios, aumentar significativamente o calado do porto e construir novas rodovias e ferrovias de alta circulação de carga no meio dessas metrópoles, já caóticas do ponto de vista da mobilidade interna.

Nesse passo, mesmo os grandes elementos de infraestrutura portuária e urbana já existentes podem representar obstáculos a modernização da área nos processos que objetivam conferir novas funcionalidades a tais áreas degradadas e sem vitalidade²⁴⁷. Isso devido a uma concepção urbanística, ou a falta dela, na qual se priorizou exclusivamente as necessidades de funcionamento do porto, a despeito da sua integração com o restante da cidade e acessibilidade à população.

Logo, com frequência, se observa a existência de linhas ferroviárias e expressas separando o porto do restante da cidade, em um incisivo corte no tecido urbano²⁴⁸. Ademais, há conflitos resultantes de concentração imobiliária em massas falidas²⁴⁹ ou proprietários que há muito abandonaram a região, bem como eventuais conflitos entre os moradores remanescentes, o setor privado e as autoridades públicas.

A revitalizações das regiões portuária de importantes metrópoles teve Baltimore e Boston como as suas pioneiras, ainda na década de 1960, focadas no uso de mercados com

247 DEL RIO, Vicente. *Voltando às origens: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos*. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.015/859>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

248 O caso de Barcelona é simbólico do sucesso da reconexão do tecido social, porquanto construiu uma via subterrânea para uma via de automóveis e um novo túnel para via férrea, reconectando a zona portuária ao restante da cidade.

249 A segunda maior proprietária de terras da Região Portuária carioca é a extinta Rede Ferroviária Federal S.A., que somente em 2007, após o fim do seu processo de liquidação, foi sucedida pela União.

âncoras gastronômicas e de entretenimento complementadas por variadas e pequenas lojas²⁵⁰. A partir desses dois casos de sucesso, desenvolveu-se um modelo estadunidense de revitalização baseado em um processo contínuo de planejamento estratégico e de ações integradas com base em um empresariamento urbano, inspiradas nas práticas comerciais das sociedades empresariais, como os casos do *South Street Seaport* de Nova Iorque e do *Bayside Mall* de Miami.

Nesses dois exemplos, um ponto importante é a colaboração triangular entre Poder Público, a comunidade local e a iniciativa privada. Assim, se assegurou a escolha dos projetos mais adequados para realizar as intervenções que tragam vantagens para todos os atores e viabilize uma implementação integrada e cooperativa²⁵¹.

O porto interior de Baltimore - *Inner Harbor* - foi revitalizado como desdobramento das bem-sucedidas intervenções de recuperação urbana do centro da cidade, datadas da década de 1950. As obras se desenvolveram por impulso gerada pela reunião de grupos de empresários que formaram o Greater Baltimore Commitee e o Commitee for Downtown. Assim, arrecadaram recursos para investimento na área denominada Charles Center, a ser administrada pela sociedade mista Charles Center Management Incorporate²⁵².

As obras portuárias, realizadas na década seguinte às primeiras intervenções, foram, também, pioneiras ao realizar a emissão de títulos da dívida pública para o financiamento das intervenções. Outra inovação foi a criação da Charles Center Inner Harbor Development Corporation²⁵³, uma sociedade privada supervisionada pela Municipalidade, para gerir os investimentos²⁵⁴ do projeto de renovação²⁵⁵.

O apoio da comunidade local e dos grupos empresariais foi obtido por meio da promessa a grupos minoritários e representações étnicas locais de reserva de vagas entre os empreiteiros, operários e futuros empregados do projeto, bem como de incentivo ao desenvolvimento do comércio por integrantes de tais grupos representativamente minoritários. Nesse sentido, das 140 propostas de comércio para a área revitalizada, 91% eram da comunidade local e 20% representavam minorias.

250 HALL, op. cit., 1984, 419-420.

251 DEL RIO, op. cit., nota 247.

252 Idem. Baltimore e o Inner Harbor. In: ANDREATTA, Verena (Org.). *Porto Maravilha e o Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010, p. 30.

253 Ibidem, p. 33.

254 Estima-se que o projeto custou US\$180 milhões ao governo federal e US\$58 milhões ao municipal, enquanto a iniciativa privada investiu a quantia de US\$22 milhões. Cf. HALL, op. cit., 1984, p. 420.

255 Conforme se observará, trata-se de modelo pioneiro a ser repetido e reforçado na quase totalidades das operações de revitalização urbana. Nele, conquanto se permita a supervisão pelo Poder Público, transfere-se o poder de tomada de gestão e a execução do projeto para o setor privado. Logo, via de regra, para o interesse privado.

Inclusive, o desenvolvimento do local demonstrou que a variedade e comércio marcado pela variedade étnica e social foi um fator relevante para o sucesso do empreendimento. Assim, Baltimore logrou a recuperação das suas edificações históricas associada a novas construções modernas na área junto à água, tornando-se um destino turístico relevante.

De forma sincronizada, três graus de latitude acima, a cidade de Boston planejava a demolição de quase a totalidade de sua área central na década de 1950. Contudo, a resistência comunitária logrou a conservação do patrimônio histórico, de forma que os planos de revitalização somente foram retomados na década de 1970.

Ao contrário do projeto inicial, a Municipalidade, por meio da Boston Redevelopment Authority, realizou fortes transformações na região central a partir justamente da reciclagem das edificações do *Quincy Market* e do *Faneuil Hall*. Localidades que, antes prometidas de demolição, se transformaram em centro comercial e gastronômico local.

Esses processos de recuperação urbana inspiraram o desenvolvimento de um movimento de revitalização portuária que se alastrou pelo globo, inclusive nas práticas de revitalização atuais²⁵⁶. Em contrapartida, a análise dos casos estadunidenses seguintes revela que o modelo se mostrou adequado apenas para um específico tipo de cidade.

Os exemplos de Boston, Portland, Denver e Minneapolis, notadamente, ajudam a conforma um específico tipo de zona urbana a ser revitalizada. Locais com um histórico porto, localizado nas cercanias de uma área industrial ou empresarial bastante próxima de tais centros reabilitados, e que seja dotada de uma grande população regional a servir de visitante base e uma forte rede turística. Por outro lado, cidades de médio porte e com modesto apelo turístico foram malsucedidas em suas empreitadas de replicar o modelo, tais como Flint e Norfolk, também nos EUA²⁵⁷.

Do outro lado do Atlântico, a partir do arquétipo de cidade-empreendimento estadunidense, Barcelona desenvolveu e aprimorou o modelo de planejamento estratégico. Saliente-se que o marketing urbano, notadamente a partir dos Jogos Olímpicos de 1992, foi aplicado de tal forma que o imaginário popular é permeado pela ideia de que foi na Catalunha que o empresariamento urbano de revitalização foi germinado.

O exemplo catalão possuiu peculiaridades - por vezes, (intencionalmente) ignoradas – que o distinguem dos modelos antecessores e posteriores de reabilitação urbana para muito

256 DINIZ, Nelson. *Porto Maravilha: antecedentes e perspectivas da revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, p. 18.

257 HALL, op. cit., 1984, p. 440.

além da mera propaganda. Nesse sentido, Otília Arantes²⁵⁸ aponta que a intervenção associou, por um lado, grande aporte financeiro do Estado espanhol às Olimpíadas, e, por outro, a experiência acumulada de gestão urbana de caráter social e progressista.

Assim, nota-se que, conquanto orientado pelo planejamento estratégico do “*Plans cap al 92*” e do posterior “Barcelona 2000”, a orientação das intervenções urbanas eram notadamente pela recuperação conjunta de toda a cidade. Logo, não se observou uma proposta explícita de criação de novas localidades exclusivas para o mercado imobiliário de alto valor, tal qual se verificaria em modelos internacionais futuros inspirados pelo urbanismo catalão.

O plano de Barcelona para o século XXI, iniciado em 1988, buscou orientar os cidadãos, já organizados e mobilizados em torno das pautas do Catalanismo, em prol de um movimento pela refundação da cidade e pela sua venda como uma cidade mundial cultural. Com efeito, Borja e Castells²⁵⁹ explicam que o plano para o futuro da urbe deve ser promovido de forma concertada entre os agentes públicos e privados. O que somente seria viável por meio da mobilização e participação da sociedade em torno de um “consenso cidadão construído a partir de uma cultura cívica e de um patriotismo citadino”.

A partir do propagandeado sucesso das Olimpíadas de 1992, conquanto não unânime como possa parecer²⁶⁰, o “modelo catalão” se espalhou ao redor do globo, promovendo candidaturas olímpicas e/ou revitalizações urbanas. Tais premissas, aprimoradas em um urbanismo de terceira geração, passam a inspirar variadas cidades a promoverem seus próprios processos de revitalização, notadamente grandes metrópoles do Sul global em busca da sonhada inserção no “Primeiro Mundo”.

No continente africano, o exemplo mais representativo de revitalização portuária foi a realizada no porto da Cidade do Cabo, na África do Sul. A transformação do *Victoria & Alfred Waterfront* foi um processo igualmente aclamado e criticado, na medida que foi um dos pioneiros entre as grandes metrópoles mundiais. Lançado na passagem da década de 1980 para a de 1990, em um cenário em que ainda vigia o regime do *apartheid* sul-africano²⁶¹.

Modelo que, por um lado, teve êxito ao ressignificar construções industriais e portuárias, tombar dezenas de monumentos nacionais, restaurar edificações e construir novos

²⁵⁸ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 51-58.

²⁵⁹BORJA; Castells, op. cit., p. 202-222.

²⁶⁰ Há críticas quanto a baixa participação no Conselho Gestor do Plano, bem como ao processo de gentrificação e a quase ausência de previsão de habitação popular nas intervenções urbanísticas em questão. Cf. ARANTES, op. cit., p. 57.

²⁶¹MCDONALD, David A. *World City Syndrome: neoliberalism and Inequality in Cape Town*. New York: Routledge, 2008, p. 175-218.

cartões postais e espaços culturais, bem como em expandir substancialmente a demografia local²⁶². Por outro lado, contudo, possui ressalvas que se relacionam precisamente quanto à debilidade da participação popular e acessibilidade. De forma que permanece exclusiva e indiferente às demandas do grosso da população local, mesmo em um contexto pós-apartheid e de consolidação democrática pelo governo do Congresso Nacional Africano²⁶³.

Nesse cenário, parcela do sucesso creditado à revitalização é tido como fracasso se analisado com maior distanciamento e explicado pelo momento histórico e social em que se iniciou e desenvolveu o projeto. Isso porque a renovação portuária foi concebida por e para aqueles que o antigo regime de exclusão se destinava, ou seja, a elite branca de origem inglesa²⁶⁴.

O que gerou uma forte segmentação do perfil dos moradores e usuários da região. Assim, constata-se críticas em relação à ocupação da localidade que, a despeito de majoritariamente financiada por capital público, se consolida como um espaço dominado pela população branca - socialmente minoritária e economicamente dominante. Uma vez que através de mecanismos de exclusão econômica perpetuam a separação entre a cidade dos brancos e o restante da cidade, cada dia mais “africanizado”²⁶⁵.

Na América Latina, o principal e maior exemplo até o surgimento do projeto do Porto Maravilha, foi o da revitalização do Puerto Madero, zona histórica de acesso ao Rio da Prata a partir da qual a cidade de Buenos Aires se desenvolveu. Em compasso com o processo ocorrido na maioria dos grandes portos mundiais, a região antigamente próspera e movimentada foi abandonada na medida que seu dinamismo comercial decaiu pela incapacidade de se adaptar aos novos tempos em que se exige maiores estruturas para o sistema de transporte de mercadorias em grande escala e baseado no uso de alta tecnologia.

262 IVINS, Courtney. *Revitalização de zonas portuárias*: riscos e oportunidades para economias emergentes. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, p. 8, jun. 2013. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6014/doc/365472246.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

263 McDonald relata o movimento de contenção das resistências populares ao desenvolvimento excludente da área portuária. Nele se aponta a manipulação da participação pública na tomada de decisão, bem como o uso perseguição e encarceramento da oposição, inclusive com uso de violência física e causando numerosas mortes a partir de 1996. Cf. MCDONALD, op. cit., p. 255-268.

264 WORDEN, Nigel; VAN HEYNINGEN, Elizabeth. Signs of the Times: Tourism and Public History at Cape Town's Victoria and Alfred Waterfront. In: *Cahiers d'Etudes africaines*, v. 36, n. 141-142, p. 215-236, 1996. Disponível em: <http://www.persee.fr/docAsPDF/cea_0008-0055_1996_num_36_141_2009.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2017.

265 Relata-se um processo de “africanização” da cidade a partir de migrações internas e externas no país, ao mesmo tempo em que se observa um crescente processo de segregação espacial-racial da cidade, que era reputada como uma das mais racialmente tolerantes sob o *apartheid*. Nesse passo, observa-se que europeus e estadunidenses brancos buscam refúgios em bairros financeiramente e, por vezes, fisicamente inacessíveis ao restante da população. Cf. MCDONALD, op. cit., p. 269-297.

A revitalização do berço da urbe representou o seu reencontro com o Rio da Prata, do qual se encontrava afastada por barreiras artificiais e sociais. Processo realizado em uma conjuntura de primado do mercado sobre o Estado, conforme a ideologia neoliberal amplamente predominante nos países latino-americanos no início da década de 1990.

Assim, a operação urbana desenvolveu-se fundada nos conceitos de cidade global com o uso de planos estratégicos modernos²⁶⁶, incentivados pelo Banco Mundial. Empreendimento em que se articulou alta intervenção privada e uma atuação estatal imbuída de criar as condições necessárias para a livre execução dos projetos apresentados pelos setores privados que se propunham a transformar a área.

Para tanto, criou-se a Corporación de Antiguo Puerto Madero S.A.²⁶⁷, que, conjuntamente aos governos nacional e municipal, executou a operação urbana em uma gestão público-privada. A operação, cujo início foi em 1991 a partir de diversas licitações de uma área de 320.000 m², proporcionou um conjunto de revitalizações e construções de edifícios ribeirinhos que permitiram a formação de uma nova centralidade financeira integrada a um polo gastronômico e turístico.

As contradições do projeto são semelhantes àsquelas das demais revitalizações portuárias. De um lado, seus defensores apontam as vantagens da recuperação de uma área degradada em um polo dinâmico e irradiador, marcado por uma interação complexa entre decisões públicas e escolhas dos agentes privados²⁶⁸. De outro, seus críticos²⁶⁹ destacam a continuidade do isolamento local, uma vez que a clivagem do tecido social deixou de ser motivada pela degradação para ser fomentada pela elitização e gentrificação da segregada Região Portuária.

Ademais, há uma forte discussão quanto ao fato de terras públicas terem sido transferidas para a supracitada corporação privada e autônoma criada para gerir o projeto. Isso porque tais propriedades foram alienadas para financiar o projeto, cujos retorno foi local e privado; logo, sem contrapartidas para a cidade como um todo²⁷⁰.

²⁶⁶ A partir da reabilitação de Barcelona, seus artífices passaram a percorrer o mundo pregando e vendendo um modelo fechado de revitalização. Assim como em Buenos Aires, eles também estiverem presentes, entre outros, na elaboração de variados projetos de revitalização do porto do Rio de Janeiro nas décadas 1990 e 2000.

²⁶⁷ A Corporación de Antiguo Puerto Madero S.A., fundada em 1989, assumiu o controle da área com objetivo de alavancar a urbanização local, além da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano e promover investimentos na área articulados com atividade imobiliária.

²⁶⁸ NOVICK, Alicia. Espacios públicos y proyectos urbanos: Oposiciones, hegemonías e interrogantes. In: NOVICK, Alicia (ed.). *Las dimensiones del espacio público: problemas y proyectos*. Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003, p. 65-74.

²⁶⁹ MUXÍ, Zaida. *La arquitectura de la ciudad global*. Buenos Aires: Nobuko, 2009, 186-202.

²⁷⁰ A professora de urbanismo da UBA, Zaida Muxí, aponta que tais contrapartidas cidadãos poderiam ter sido executadas por meio da criação de escolas, moradias populares e transportes públicos. Cf. *Ibidem*.

No que tange à dimensão participativa, essa foi qualificada por uma grande participação de profissionais da arquitetura e urbanismo no debate de ideias. Promovida desde os numerosos projetos anteriores não efetivados até a realização do Concurso de Novas Áreas Verdes, bem como o Concurso de Ideias, que selecionou três equipes com objetivo de elaborarem um plano mestre para a região²⁷¹. Contudo, considera-se inexistente a participação popular, pelo fato de não terem sido, oficialmente, identificados moradores fixos²⁷² na área, de forma que, inicialmente, não houve ação popular e comunitária a favor ou contra o projeto.

Não obstante, com a evolução do projeto, gradualmente se formou uma forte e amplificada crítica social quanto ao sucesso do empreendimento do ponto de vista geral bonaerense, porquanto os espaços públicos criados seguem uma lógica invisível de elitização e exclusão dos demais cidadãos. Ademais, há crítica quanto ao fato de nenhum dos recursos gerados a partir do investimento direto e indireto estatal terem sido revertidos em prol das demais regiões da cidade²⁷³.

Por fim, cumpre apontar a revitalização de *Quayside*, localidade na frente marítima de Toronto, que é paradigmática como possível evolução dos modelos de revitalização de regiões portuárias em uma sociedade em rede. O que ressalta, novamente, a necessidade da compreensão crítica do papel das inovações tecnológicas como instrumento à construção ou desconstrução da sociedade contemporânea e do futuro e da sua cidadania²⁷⁴, tal qual abordado na seção 1.4 - Administração Pública eletrônica: do papel aos *bytes*.

Esse é o local escolhido pela Sidewalk Labs - divisão da Google para inovações urbanas – para implementar seu projeto pioneiro de cidades inteligentes (*smart city*). Trata-se de um distrito inteligente a ser construído em torno da tecnologia da informação e que usa grande conjunto de dados – *Big data* – para orientar e semi-automatizar a operação²⁷⁵. O que, por outro lado, também significa um modelo em que as companhias de tecnologia assumem o controle sobre as políticas públicas, espaços e pessoas sem qualquer responsabilidade ou prestação de contas aos cidadãos e, principalmente, sem um mandato popular²⁷⁶.

271 GUERRA, Max Welch. *Buenos Aires a la deriva*: transformaciones urbanas recientes. Buenos Aires: Biblos, 2005, p. 229-230.

272 No ponto, é possível e necessário o questionamento quanto ao conceito de moradores, uma vez que havia a presença de moradias irregulares e outras formas não oficialmente reconhecidas. Questão similar a que se levanta no Porto Maravilha e os cortiços e outras formas irregulares de moradia, notadamente no morro da Providência e no morro do Pinto.

273 LIERNUR, Jorge Francisco. Il Porto di Buenos Aires. *Casabella*, Milano, n. 723, p. 60-65, jul. 2004.

274 SUNSTEIN, op. cit., 2007, p. 119-124.

275 BOZIKOVIC, Alex. Google's Sidewalk Labs signs deal for 'smart city' makeover of Toronto's waterfront. *The Globe and Mail*. Disponível em: <<https://beta.theglobeandmail.com/news/toronto/google-sidewalk-toronto-waterfront/article36612387/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

276 SADOWSKI, Jathan. Google wants to run cities without being elected. Don't let it. *The Guardian*. Disponível

Diante dos casos analisados, fica evidente que, a despeito da diversidade de contextos em que se desenvolveram os variados projetos de revitalizações urbanas nas últimas cinco décadas - em especial, os centrados em áreas portuárias de cidades subglobais -, os desafios e riscos são proporcionais às oportunidades criadas para as populações, para os agentes financeiros e para cidade como um todo. Assim, para um desenvolvimento mais sustentável e democrático se exige que tais empreitadas apresentem elaborado planejamento, desenho institucional e estratégias que observem as demandas quanto à habitação, circulação, emprego, sempre por meio de processos com participação substancial e continuada.

3.3. A disputa pelos rumos dos portos urbanos modernizados

A análise e o debate acerca dos caminhos para o sucesso do desenvolvimento das operações de revitalização produziram loas e críticas diversas. Diante desse cenário de conflito teórico e prático, tais pontos devem ser confrontadas para um diagnóstico dos rumos a serem trilhados pelos projetos presentes e futuros.

Nesse sentido, o World Bank's South Asia Urbanization Flagship Project²⁷⁷, ao discutir desafios, estratégias e práticas bem-sucedidas na revitalização de áreas portuárias, em um seminário online com palestrantes de várias partes do globo, concluiu pela existência dos seguintes ingredientes essenciais para o sucesso de tais projetos: (i) uma visão forte que gere um impulso sustentável para o desenvolvimento; (ii) o envolvimento inclusivo das partes interessadas no processo de desenvolvimento; (iii) a existência de autonomia institucional resiliente às mudanças políticas, inclusive com a utilização de PPPs; e (iv) um planejamento do uso do solo criativo e diversificado.

A necessidade de um impulso sustentável é justificada pelo fato de iniciativas de desenvolvimento urbano, não raramente, se estendem ao longo de décadas. Por conseguinte, é necessário a elaboração de um cronograma realista e que o projeto seja impulsionado por uma orientação inspiradora e adaptável. Assim, seria possível manter o interesse dos atores sociais

em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/oct/24/google-alphabet-sidewalk-labs-toronto?CMP=fb_gu>. Acesso em: 30 out. 2017.

277 AGARWALA, Parul. *Revitalizing the Waterfront*. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/endpovertyin southasia/impacetevaluations/governance/ppps/ic4d/governance/revitalizing-waterfront>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

envolvidos – sociedade civil, investidores privados e autoridades públicas – em um plano que, por esse motivo, deve ser fruto de um amplo debate público. O que tem o condão de produzir um projeto que corresponda às necessidades e expectativas de amplos segmentos da sociedade.

Nesse ponto, insta observar a importância do fortalecimento do poder local como fator de reposicionamento global das cidades portuárias em processo de revitalização. O efetivo envolvimento, que estimule uma sistemática e continuada participação dos atores sociais - direta e indiretamente - interessados, é vital para que a operação urbana desenvolva a sua função social e alcance os fins para a qual foi concebida.

Isso porque tais projetos, devido a uma orientação essencialmente privatista, comumente ensejam um processo de gentrificação com a expulsão dos moradores e pequenos comércios tradicionais dessas áreas portuárias. Formato de exclusão ao invés de se realizar um desenvolvimento sustentável em que se estruture opções de postos de emprego e planejamento que envolva ambientes para a continuidade dos pequenos e médio negócios tradicionais.

Logo, ao contrário do que se observa em muitas dessas requalificações, é essencial a inclusão dos atores locais desde o primeiro momento de reflexão e elaboração do planejamento de tais projetos²⁷⁸. E não apenas após a sua consolidação. Portanto, de modo a permitir que a intervenção, ao mesmo tempo, atraia novos investidores e não exclua as partes que permaneceram em tais áreas degradadas durante todo o período de abandono.

Os promotores dessas novas teses urbanísticas defendem que, pela própria natureza complexa e de longa duração dessas operações urbanas, é essencial que o projeto se desenvolva em bases sólidas que permitam a sua permanência e adaptação no tempo. Isso sem se sujeitar a grandes alterações impostas por maiorias de ocasião - supostamente representantes de uma opinião pública, que não foi qualificada pelo crivo da integração por instrumentos participativos estabelecidos - ou por mudanças conjunturais de governantes e maiorias parlamentares.

Nesse sentido, na maioria dos casos, busca-se uma autonomia institucional, resiliente às mudanças políticas, por meio de entidades autônomas e multissetoriais²⁷⁹. Assim, criam-se companhias administradoras que recebem um controle substancial sobre a execução e a supervisão do projeto, bem como gestão de ativos e financiamento.

278 Durante o processo de visão do Fuxing Island Development, em Xangai, houve esforços de divulgação com instituições acadêmicas, jovens profissionais, especialistas da indústria, fornecedores médicos, desenvolvedores privados e governo. Assim, a participação desses atores forneceu elementos que permitiram a compreensão da necessidade, por exemplo, de que sejam direcionados os setores de emprego relevantes e incorporem habitação acessível na programação do uso da terra do projeto.

279 Entre alguns exemplos, pode-se citar a própria Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CDURP; a Battery Park City Authority, em Nova Iorque; a Corporación de Antiguo Puerto Madero S.A., em Buenos Aires; a Sydney Harbour Foreshore Authority, em Sidney; e a London Docklands Development Corporation, em Londres.

Concomitantemente, em especial nos cenários em que haja restrição de disponibilidade dos recursos financeiros estatais disponíveis, são estabelecidas parcerias público-privadas em que se articulam investimentos privados às necessidades de custeamento de criação de infraestrutura urbana. O interesse privado, comumente, é aproximado por um pacote de atrativos que envolve, de um lado, uma forte perspectiva de valorização imobiliária dessas regiões costeiras, inclusive, com possíveis previsões de incremento do potencial de construção; e, de outro, isenções fiscais, investimentos públicos diretos e indiretos, bem como a possibilidade de um controle forte e concentrado sobre as áreas a serem intervindas.

A despeito dessa formatação usualmente implementada como forma de conferir estabilidade e segurança ao desenvolvimento dos projetos, é possível interpretar tais movimentos no sentido de efetivamente significarem uma retirada do poder de intervenção e disputa dos rumos da operação urbana do seio social para um ambiente fechado e controlado. Assim sendo, assinalasse que a afirmada estabilidade do projeto teria maior garantia caso alcançada a partir da sua consolidação em amplos e significativos debates sociais.

De modo que ao se realizar um processo inteiramente permeado pela participação popular, de forma que nem mesmo um governante recém-eleito se entenderia legítimo para alterar bruscamente os rumos do projeto sem um debate qualificado com a sociedade civil e os setores privados investidores. Posição que pode ser reforçada pelo desenho institucional de espaços participativos significativos e variados, previstos como instâncias necessárias para aprovação e implementação das etapas da revitalização.

O uso do solo das áreas revitalizadas deve ser planejado de forma a se alcançar um intenso e variado aproveitamento dos espaços requalificados, de maneira a contribuir para uma crescente ocupação dos espaços públicos de forma duradoura. Logo, deve-se buscar uma combinação de instalações, públicas e privadas, que funcionem de forma integrada e estimulem um fluxo permanente de pessoas a qualquer momento do dia ao longo de toda semana.

Dessa forma, o planejamento deve prever prédios comerciais, residenciais e de uso misto para garantir uma variedade de público que ocupe a região nos sete dias da semana, bem como estruturas de praças, restaurantes, lojas comerciais e atividades de lazer para estimular atividades diurnas e noturnas. Nesse ponto, é possível explorar e reforçar as heranças culturais, religiosos, sociais e históricas²⁸⁰ da região pelo uso de elementos do passado e do presente²⁸¹.

280 O Museu Internacional da Escravidão, em Liverpool, foi instalado nas docas onde os navios negreiros eram reparados e equipados no século XVIII. Cf. LIVERPOOL MUSEUMS. *About the international slavery museum*. Disponível em: <<http://www.liverpoolmuseums.org.uk/ism/about/index.aspx>>. Acesso em 23 abr. 2017.

281 O passado industrial marítimo é relembrado em Puerto Madero, em Buenos Aires, o projeto manteve guindastes originais reciclados do antigo porto. No Gantry Plaza State Park, em Nova Iorque, a requalificação de

Por fim, uma revitalização que busca o resgate de áreas degradadas de forma a requalificá-las para o futuro deve, necessariamente, observar a dimensão ambiental. Isso, seja na recuperação do meio ambiente degradado, como na despoluição das águas que banham a região, a implementação de saneamento básico e rearborização local; ou em estratégias de crescimento ambientalmente sustentável, com normas de sustentabilidade, incentivo à chamada economia verde e a processos de reutilização e reciclagem local.

3.4. Bicentenário do Porto do Rio de Janeiro: uma história marginal

A atual Região Portuária da cidade do Rio de Janeiro tem origem no Cais do Valongo, cuja existência é documentada desde a Ordem Régia de 10 de dezembro de 1726²⁸². Contudo, o litoral norte carioca somente passou a ter relevância social a partir de 1779, quando o Vice-Rei do Brasil ordenou que o mercado de escravos do Terreiro do Paço, atual Praça XV, fosse transferido para a área - fora dos limites urbanos da época -, que se tornou o único entreposto do tráfico de escravos da cidade²⁸³.

O objetivo da medida era retirar das ruas mais nobres da urbe um cenário já considerado como “incompatível com o estágio de desenvolvimento da colônia, dando início a uma longa história de área estigmatizada”²⁸⁴. Em razão dessa transferência, a área do Valongo²⁸⁵ recebeu seus primeiros investimentos públicos, com obras de calçamento e encanamento de esgoto, com objetivo de criar infraestrutura mínima para o depósito e comércio da “mercadoria negra”²⁸⁶.

uma antiga área industrial incorporou pórticos históricos em uma esplanada costeira aberta ao público.

282 MELO, Osvaldo Aranha Bandeira de. Do domínio público sobre os terrenos reservados. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 510-529, out. 1945. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8576>>. Acesso em: 23 Set. 2017.

283 Em 1758, o Senado da Câmara do Rio de Janeiro proibiu o comércio de escravos dentro dos limites da cidade, em razão das epidemias que atingiam a cidade e eram atribuídas aos escravos. Contudo, os traficantes, em demanda na justiça, lograram continuar suas atividades por mais 20 anos dentro dos limites urbanos, que, ao norte, iam da Casa da Santa Misericórdia até o mosteiro de São Bento.

284 RABHA, Nina Maria de Carvalho Elias; PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. *Porto do Rio: história da construção do porto do Rio*. Rio de Janeiro: Andrea Jacobsson Estúdio, 2004, p.17.

285 Era delimitado ao Norte, pela Baía de Guanabara; ao Sul, pela Rua Larga de São Joaquim, atual Avenida Marechal Floriano; ao Leste, pela Pedra da Prainha, atual Pedra do Sal; e, ao oeste, pelos Morros do Livramento e da Saúde.

286 Na região existia o cemitério dos Pretos Novos (ou do Valongo), que atualmente é o Memorial dos Pretos Novos. O termo denominava os escravos recém-chegados da África.

O maior porto escravocrata das Américas durante a Era da Diáspora atlântica²⁸⁷ foi o do Rio de Janeiro – capital do Estado do Brasil; do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves; e do Império do Brasil²⁸⁸. Calcula-se que cerca de um milhão de africanos escravizados foram desembarcados na Região Portuária somente entre os anos de 1779 e 1831, quando a Lei Eusébio de Queirós²⁸⁹ proibiu o tráfico de escravos e, conseqüentemente, fechou o complexo escravagista do Valongo²⁹⁰.

Marca indelével, gravada a ferro, fogo e sangue na história do porto do Rio e de todo o Brasil, cuja trajetória é conformada pelo racismo, desumanidade, exploração e crueldade. Assim como pela tortura e extermínio de povos²⁹¹ indesejados, desde a sua chegada como mercadoria, e marginalizados, quando a lucratividade do seu negócio cedeu vez ao ganho econômico do seu trabalho superexplorado.

A despeito da transferência do comércio escravocrata datar do fim do século XVIII, a região somente se consolidou como principal centro distribuidor de escravos com a grande transformação que sofreu após a Abertura dos Portos às Nações Amigas, por pressão inglesa, mediante a Carta Régia de 28/01/1808²⁹², promulgada pelo Príncipe-regente em benefício do comércio britânico. Nos cinquenta anos seguintes, a região foi coberta de trapiches e a rede viária se ramificou, o que foi acompanhado pelo crescimento demográfico.

Em 1843, como consequência desse crescimento, foi formulado o primeiro plano com diretrizes para remodelação e reurbanização do Rio de Janeiro. O Relatório Beaurepaire²⁹³, apresentado à Câmara Municipal pelo Barão Henrique Beaurepaire, recomendava “sanear moralmente e esteticamente” os distritos habitados pela sociedade carioca, enquanto sugeria

287 SOARES, Carlos Eugênio Líbano. *Valongo, Cais dos escravos*: Memória da Diáspora e modernização portuária na cidade do Rio de Janeiro, 1668 –1911. 2013. 113 f. Relatório de estágio de pós-doutoramento (pós-doutoramento em Arqueologia) – Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

288 Respectivamente nos seguintes períodos: 1763-1815, como colônia do Reino de Portugal; 1815-1822, como reino unido ao de Portugal; e 1822-1889, como país independente.

289 BRASIL. *Lei de 7 de novembro de 1831*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html>. Acesso em: 29 mai. 2017.

290 O que não significou o fim da escravidão, mas sua transferência e ampliação para praias distantes do país, conforme nota 287.

291 Os dados existentes indicam origens principalmente das regiões onde atualmente estão o Congo, Moçambique e Angola.

292 BRASIL. *Carta Régia de 28 de janeiro de 1808*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/anteriores/1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html>. Acesso em: 29 de mai. 2017.

293 ROHAN, Henrique de Beaurepaire. *Remodelação do Rio de Janeiro*: Relatório apresentado à Ilustríssima Câmara Municipal pelo Barão de Beaurepaire. Rio de Janeiro, RIHGB, Separata do v. 275, abril-junho de 1967, Departamento de Imprensa e Propaganda, 1968, p. 229.

uma “reconstrução completa” de toda a região que, atualmente, corresponde a área compreendida entre a Praça da República e a Rua Sacadura Cabral²⁹⁴.

Essa operação urbana oitocentista significou a demolição de 5.657 edifícios, o que equivalia a 40% das construções existentes na área ocupada pelos atuais bairros da Gamboa, Saúde e Santo Cristo²⁹⁵. Fato que reforça a quase bicentenária tendência de o Poder Público carioca promover remoções e demolições na Região Portuária em busca do amanhã prometido.

Mapa 1 – Planta da cidade do Rio de Janeiro e seus distritos de 1826.



Fonte: Arquivo Nacional In: Planos Urbanos do Rio de Janeiro - séc. XIX (2008)²⁹⁶.

No mesmo ano, o Cais do Valongo foi soterrado para construção do opulento Cais da Imperatriz, com a finalidade de receber a futura Imperatriz do Brasil, D. Teresa Cristina de

²⁹⁴ Área que pode ser estimada como correspondente a mais da metade da região intervinda pela OUC Porto Maravilha, caso desconsiderado os espaços posteriormente criados por intervenções urbanas e fenômenos naturais.
²⁹⁵ ARAUJO, Eduarda. Porto, Porta de Entrada do Rio, Parte I: O Embranquecimento histórico. *RioOnWatch*. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=12918>>. Acesso em: 29 de mai. 2017.

²⁹⁶ Ibidem.

Bourbon. Entretanto, o novo cais teve rápido declínio em razão do recuo do mar e o grande aterro que se espalhou pela região, responsável por um longo abandono²⁹⁷.

Nessa primeira grande fase de esquecimento social, na segunda metade do século XIX, a região recebeu o epíteto de Pequena África²⁹⁸. Uma vez que com o colapso do comércio escravocrata se tornou a região se tornou um “enclave negro da cidade”, onde morava significativa população de africanos e descendentes libertos, espalhados pelos sobrados locais.

Somente a partir de 1871, o Porto do Rio retornaria ao foco das atenções da metrópole com o lançamento da pedra fundamental²⁹⁹ das Docas Pedro II pela princesa Isabel. As obras das novas docas, concluídas em 1875, transformaram a região com a desapropriação de vários trapiches e tinham o fim de levar os trilhos da Cia. da Estrada de Ferro D. Pedro II para o mar. Tratava-se de uma tentativa brasileira de acelerar o processo de modernização portuária, seguindo o modelo de Londres em 1799, também acompanhado pelo Cais Madero, construído, em 1884, na cidade de Buenos Aires, em consonância o modelo londrino

Conquanto isso não tenha efetivamente ocorrido por falta de interesse da própria Companhia, foi suficiente para deflagração de grande conflito social e jurídico entre os donos de trapiche, que dominavam a Câmara Municipal, e o Poder Executivo municipal. Nessa época, outros projetos de modernização portuária foram igualmente elaborados e fracassados³⁰⁰, em razão da ausência de recursos, da incapacidade política do governo da época e da forte oposição dos comerciantes localizados na zona portuária da cidade.

A proclamação da República provocou não só a alteração do nome das Docas Pedro II para Docas Nacional, como também o cenário político, que se tornou mais estável. Nesse sentido, superou-se o quadro de imobilismo da Administração municipal inserida na Administração federal, quando o Distrito Federal ganhou maior autonomia e passou a ter um governo próprio.

O primeiro prefeito do Distrito Federal do Brasil, Barata Ribeiro (1892-1893), iniciou uma primeira série de obras no Rio de Janeiro da 1ª República. Assim, reformou a Praça XV e, em sua “Operação de limpeza”, atacou os cortiços como bandeira de sua gestão, sendo

297 SOARES, op. cit., nota 287.

298 SOARES apud SOARES, op. cit., nota 287.

299 Em 2012, restauradores da Biblioteca Nacional encontraram tal pedra nas escavações realizadas na OUC, dentro havia um raro exemplar do Diário Oficial de 1871. Cf. CANDIDA, Simone. Diário oficial de 1871 encontrado no Porto será restaurado. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/diario-oficial-de-1871-encontrado-no-porto-sera-restaurado-5545312>>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

300 SOARES, op. cit., nota 287.

simbólica a derrubada do cortiço Cabeça de Porco, onde residiam cerca de quatro mil pessoas³⁰¹.

A partir de tais intervenções, o cenário da capital foi preparado para a sua grande reforma urbana, cujo apelido “Bota-abaixo” é bastante ilustrativo da forma como foi realizada pelo prefeito Francisco Pereira Passos (1902-1906)³⁰². O engenheiro, ao ser nomeado pelo Presidente Rodrigues Alves (1902-1906), teve aceita sua exigência de poderes discricionários para levar a cabo seus planos de transformar o Rio em uma nova Paris, com o auxílio de Lauro Müller, Paulo de Frontin e Francisco Bicalho. O que foi feito por meio de Lei especial que adiou as eleições do Conselho Municipal e estabeleceu plenitude de poderes ao Prefeito³⁰³.

Paralelamente à reforma urbana, foram promovidas campanhas de erradicação da febre amarela e da varíola pelo sanitarista Osvaldo Cruz³⁰⁴, o que, entre outras causas, provocou a Revolta da Vacina, ou “Quebra-Lampiões”, contra a imposição de vacinação pelo governo federal. A revolta de sete dias resultou em trinta mortos e cerca de mil presos³⁰⁵, bem como na decretação de Estado de sítio, prorrogado por três meses pelo alcaide.

Com efeito, as condições que ensejaram a sua erupção eram de uma conjuntura marcada por forte polarização pelo Partido Republicano e pelo Partido Conservador, onde os republicanos e jornais promoviam o ataque a Lei de vacinação por violar a liberdade e a propriedade privada da população³⁰⁶. A principal série de barricadas construída, a “Porto Artur”, localizava-se no bairro Saúde, área inserida na OUC Porto Maravilha.

301 RODRIGUES, Antonio Edmilson Martins; DE MELLO, Juliana Oakim. *As reformas urbanas na cidade do Rio de Janeiro: uma história de contrastes*. Revista Arquivo Nacional, v. 28, n.1, p. 19-53, jan-jun, 2015. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/589>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

302 PINHEIRO, Manoel Carlos Pinheiro; FIALHO JR., Renato. Pereira Passos: Vida e obra. *Coleção Estudos Cariocas*, Rio de Janeiro:IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, v. 1, ago. 2006. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2376_Pereira%20Passos%20vida%20e%20obra.pdf>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

303 Ibidem.

304 Nessa fase, durante os festejos do Centenário da Abertura dos Portos, o Rio de Janeiro perdeu o apelido de Cidade da Morte para se promover como Cidade Maravilhosa.

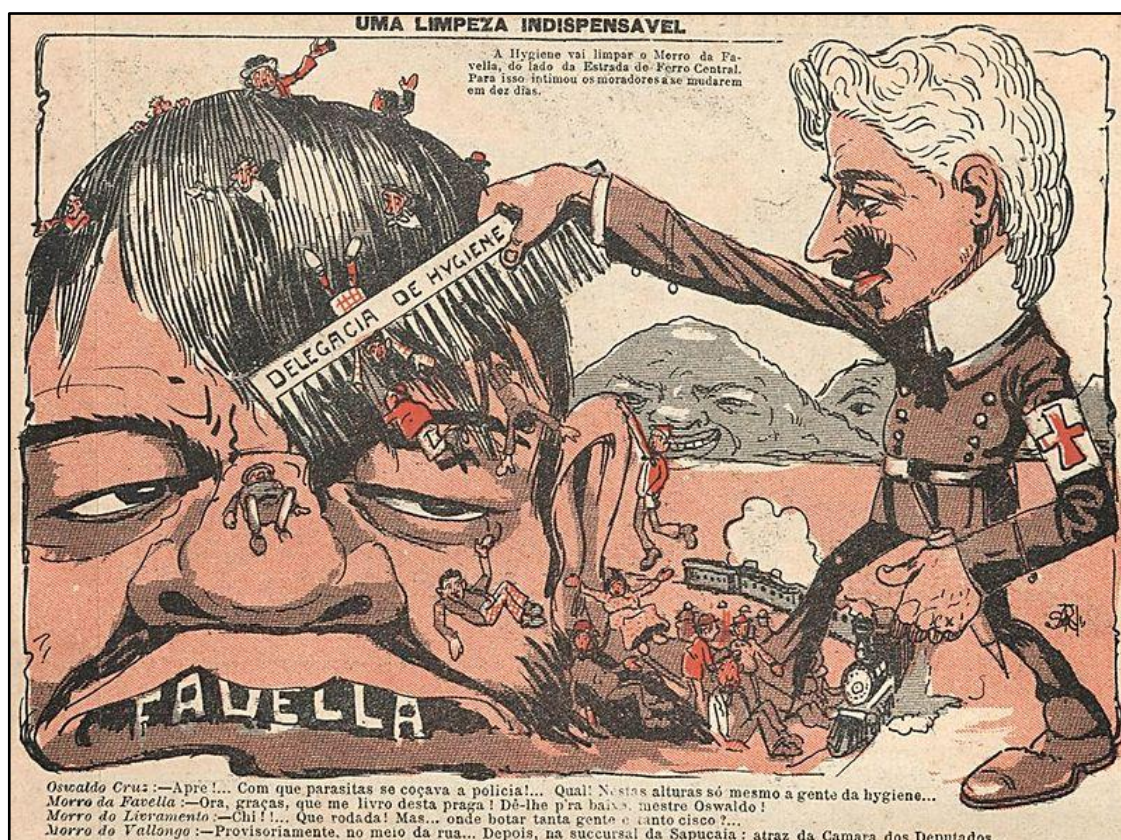
305 No bojo da repressão, as forças policiais prenderam também aqueles que praticavam vadiagem e mendicância. Em uma operação de limpeza social, camuflada pela repressão à revolta, enviaram cerca de quinhentas pessoas em navios-prisão para o território federal do Acre. Cf. REVISTA DA VACINA. *Cronologia da Revolta da Vacina*. Disponível em: <<http://www.ccms.saude.gov.br/revolta/revolta2.html>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

306 GAGLIARDI, Juliana; CASTRO, Celso. *Revolta da Vacina*. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/REVOLTA%20DA%20VACINA.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

Especificamente na Região Portuária, a reforma urbana promoveu o aterramento de cerca de 175 mil m², inclusive da Doca Nacional e da grande maioria dos trapiches. Com isso, a praça Mauá se transformou no centro do novo porto da cidade.

Como consequência de tais bruscas mudanças, os moradores do antigo Valongo, atual bairro da Saúde, perderam seus empregos de estivadores e transportadores de mercadorias para os grandes navios. Isso em razão do forte monopólio concedido à sociedade comercial francesa Compagnie Du Port, enquanto os trabalhadores e pequenos empresários dos trapiches foram despejados³¹⁰.

Figura 1 - Caricatura de Oswaldo Cruz limpando o Morro da Favela.



Fonte: O Malho, nº 247, 08/06/1907 - Domínio Público, Wikicommons³¹¹.

Em que pese as melhorias sanitárias e urbanísticas, o plano de renovação urbana, implementado de cima para baixo, representou um alto custo social para cidade e seus habitantes. Diante da forte valorização da área central carioca provocada pelas obras, a

³¹⁰ Ibidem.

³¹¹ WIKIMEDIA COMMONS. *Oswaldo Cruz passa o pente fino da "Delegacia da Hygiene" no Morro da Favela*. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Oswaldo_Cruz_passa_o_pente_fino_da_%E2%80%9CDelegacia_da_Hygiene%22_no_Morro_da_Favela.jpg>. Acesso em: 24 ago. 2017.

população de baixa renda, que, até então, representava a maior parcela dos residentes, foi removida: seja diretamente pela demolição de cerca de 1.600 prédios residenciais; seja, indiretamente, pelo alto valor do aluguel que passou a ser cobrado na região³¹². Logo, como consequência, a população local foi expulsa para os bairros suburbanos e, principalmente, para as áreas até então pouco ocupadas dos morros próximos ao Centro.

A favela do Morro da Providência, a primeira do Brasil e responsável por tal denominação para comunidades de baixa renda localizadas em morros, tem origem com o retorno dos soldados enviados à Guerra de Canudos, que ao não terem cumprida a promessa governamental de ganhar residências ao fim da guerra, passaram a habitar a região. Contudo, a explosão populacional apenas foi deflagrada a partir da expulsão dos moradores do núcleo da zona central carioca.

A nova Região Portuária foi inaugurada em 1910, compreendendo a área desde o Arsenal da Marinha, atual Praça Mauá, até o prolongamento da Rua São Cristóvão, atual Canal do Mangue, localizado no bairro da Cidade Nova. No entanto, suas atividades são fortemente afetadas pela decadência da aristocracia cafeeira, em especial com a crise mundial de 1929, e também pelo próprio processo de estagnação de sua infraestrutura, que causam o seu gradativo abandono ao longo do século XX.

Na década de 1950, ergue-se o Elevado da Perimetral sobre grande parte da área portuária, consolidando seu insulamento econômico e social. Trata-se da representação da imagem da cidade que passa por cima do seu passado rumo ao futuro pretendido, ao ligar os principais entroncamentos rodoviários da cidade nas alturas³¹³.

Nas décadas de 1970 e 1980, promoveu-se outro exemplo da desistência do Poder Público em relação à Região Portuária com a construção do Porto de Itaguaí - à época denominado Porto de Sepetiba. O advento do primeiro porto concentrador de cargas, *Hub Port*, do Atlântico Sul, teve como consequência inevitável o esvaziamento ainda maior do porto carioca.

A investigação dos mais de duzentos anos de sua história denota um padrão cíclico de promessas e frustrações. Ato 1º: a região é descoberta pela cidade ao receber o mercado de escravos, em 1726, e com a Abertura dos Portos por pressão dos comerciantes ingleses, em

³¹² Processo com características do fenômeno que muitas décadas depois é denominado de gentrificação. Como se verá, é objeto de forte divergência acerca dos seus efeitos, inclusive na OUC Porto Maravilha.

³¹³ O que também representa um certo padrão urbanístico da modernidade presente em quase todas as metrópoles, como o anel viário de São Francisco e a via expressa elevada em Boston, ambos nos EUA; bem como as vias expressas na orla marítima de Barcelona, na Espanha e a via expressa elevada do Minhocão, na cidade de São Paulo.

Por decorrência lógica, o Censo 2000³¹⁶ apontou a queda populacional de quase 27%, entre 1970 e 2000. Assim, no fim deste período, a região possuía a menor densidade da cidade com 4,6% da população e 7.801 habitantes por km². A mesma pesquisa indicou que quase 30% dos habitantes da Zona Central da cidade viviam em favelas em 2000; bem como que a longevidade, renda média de três salários mínimos, a taxa de alfabetização, anos de estudo e de escolaridade superior eram inferiores ao do restante da cidade, em todos os quesitos analisados.

Enfim, uma história marginal. A história de um enclave no tecido social carioca, sistematicamente marginalizado, ou seja: impedido de participar, situado fora do que é central, excluído da integração social³¹⁷.

3.5. Uma nova Abertura dos Portos: a revitalização da Região Portuária carioca no limiar do século XXI

A Região Portuária do Rio de Janeiro, assim, se transformou em um cenário apocalíptico no decorrer das décadas de abandono e maior marginalização. Local que restou caracterizado por suas moradias precárias e armazéns abandonados, ruas sem pavimentação e linhas ferroviárias comerciais desativadas, iluminação pública deficiente e negócios escusos. Tudo encoberto pelo atravessamento aéreo de grandes avenidas expressas que cortavam a região.

Embora escondida, a área não nunca foi esquecida completamente. De fato, não entrou efetivamente no orçamento das gestões para o enfretamento do índice de desenvolvimento social mais baixo da cidade³¹⁸, mas, inúmeras vezes, foi lembrada para realização de mirabolantes projetos de revitalização urbana ao longo dos últimos quarenta anos. Contudo, entre diversos obstáculos, tais planos tiveram como principal óbice o desentendimento entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro – controlada pelo Governo Federal e maior proprietária de terras da região -, a Rede Ferroviária Federal S.A. – extinta em 2007, após o fim do seu processo

316 RIO DE JANEIRO (município). Prefeitura. *Informações sobre todas as áreas de planejamento*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1529762/DLFE-220205.pdf/1.0>>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

317 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 1.092.

318 RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 316.

de liquidação e sucedida pela União, sendo a segunda maior proprietária de terras da região -, e a Prefeitura, que detém a competência de alterar os parâmetros urbanísticos.

Os sucessivos fracassos não impediram que variados governos tentassem figurar como protagonistas da recuperação dessa importante área da cidade. Para tanto, é ilustrativo observar a linha cronológica mais recente relativa ao tema, delimitada pelo período entre o fim do século XX e início do XXI.

Nesse ínterim, vislumbra-se a introdução e consolidação de uma concepção de cidade, baseada em um planejamento urbano estratégico, a partir das proposições diferentes do mesmo projeto geral de renovação urbana. Qual seja um planejamento de exclusão, finalmente executado pelas intervenções secundárias da OUC Porto Maravilha, foi promovida por agentes e partidos políticos diversos, mas apoiado pelo mesmos grupos sociais, jornalísticos e econômico-financeiros.

Na primeira gestão municipal do prefeito César Maia (1993–1996, PMDB/PFL), foi elaborado o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Para sua promoção, foi firmado o Consórcio Mantenedor do PECRJ, entre Prefeitura, a Associação Comercial e a Federação das Indústrias, que garantiria recursos para, entre outras atividades, contratar uma consultoria catalã que assumiria a Direção Executiva do PECRJ³¹⁹. Segundo análise de Carlos Vainer, deste processo nasceu a candidatura de Luiz Paulo Conde e a primeira candidatura da cidade a sede olímpica³²⁰.

Nesse sentido, ao ser eleito prefeito, Luiz Paulo Conde (1997–2000, PFL), Secretário de urbanismo do prefeito César Maia e escolhido pelo próprio como seu sucessor, contratou os renomados arquitetos estrangeiros Nuno Portas e Oriol Bohigas para desenvolverem o Plano de Recuperação da Zona Central da Cidade. Tratava-se de um plano diretor para toda a frente marítima, destacando-se o projeto de tratamento paisagístico do Viaduto da Perimetral, incentivo à moradia na região central e a reurbanização de avenidas³²¹. Contudo, o plano também não se desenvolveu, em razão de conflitos de interesses dos atores envolvidos, notadamente pela questão fundiária.

³¹⁹ VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? – Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 105 – 119.

³²⁰ Idem, op. cit., 2011, p. 1-2.

³²¹ ANDREATTA, Verena; CHIAVARI, Maria Pace; REGO, Helena. O Rio de Janeiro e a sua orla: história, projetos e identidade carioca. *Coleção Estudos Cariocas*. Rio de Janeiro, 201, p. 1-16, dez. 2009. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2418_O%20Rio%20de%20Janeiro%20e%20sua%20orla.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

Em 2001, recém-eleito novamente prefeito, Cesar Maia (2001–2004, PTB)³²² colocou em prática uma de suas propostas de campanha, ao abandonar o Plano de Recuperação da Zona Central da gestão antecedente a sua, e apostar em um novo projeto como farol que permitisse a alavancagem da reforma urbana portuária. Assim, traçou um novo plano para realizar a reforma urbana, qual seja a construção de uma filial do museu Guggenheim integrada a uma estratégia de empresariamento urbano³²³ e *city marketing*³²⁴, a partir das proposições de Thomas Krens, diretor da Solomon Guggenheim Foundation.

Para tanto, o Prefeito criou a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto do Rio, por meio do Decreto n° 20.658, de 19 de outubro de 2001³²⁵. A norma delimitou como áreas abrangidas os bairros da Saúde, Santo Cristo Gamboa e parte do Centro, e constituiu um Grupo de Trabalho para elaboração de parâmetros de ocupação para região, cujo prazo inicial de trintas dias foi prorrogado indefinidamente pelo Decreto n° 20.995, de 16 de janeiro de 2002³²⁶.

No ponto, cumpre ressaltar que, conquanto tenha proposto o Museu em sua campanha eleitoral por inspiração do efeito econômico e cultural do Guggenheim-Bilbao, não foi utilizado nenhum outro mecanismo participativo como, por exemplo, consulta pública ou concurso de projetos para assinatura de contrato para implementação do projeto³²⁷.

Assim, conforme o Contrato celebrado, a Prefeitura assumiu a obrigação de pagar à Fundação Guggenheim US\$ 4 milhões pela supervisão do desenvolvimento do projeto arquitetônico, US\$ 28,6 milhões pela administração do museu e uso da marca durante um período de 25 anos, renováveis por duas vezes, bem como de arcar com os impostos incidentes sobre a renda – IR e IOF - da Fundação no Brasil. Além de custear US\$ 133,6 milhões pelas obras civis de construção do museu, e garantir, durante dez anos, o déficit operacional de funcionamento do museu até o valor de US\$ 12 milhões, caso não obtidos subsídios da Lei Rouanet de incentivo à cultura ou o museu não tivesse resultado comercial³²⁸.

³²² Cesar Maia (PTB) derrotou o candidato à reeleição Luiz Conde (PFL) - com quem havia rompido no ano anterior - com 51,06% contra 48,94% dos votos. Cf. UOL. *Cesar Maia surpreende no Rio*. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/tododia/ano2000/outubro/dia31/eleicoes_2000.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

³²³ DE ARAÚJO, op. cit., nota 239.

³²⁴ ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura na era digital-financeira*: desenho, canteiro e renda da forma. São Paulo: Editora 34, 2012, p. 27.

³²⁵ RIO DE JANEIRO (município). *Decreto n. 20.658*, de 19 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

³²⁶ Idem. *Decreto n. 20.995*, de 16 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

³²⁷ ARANTES, op. cit., p. 27.

³²⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *AI n. 07839/2003*. Relator: Des. Ademir Paulo Pimentel. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0003B71288CD4DEA3360A8706286872A17D1F439C31B0A10>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

O projeto desenvolvido pelo arquiteto francês Jean Nouvel foi apresentado em fevereiro de 2003. A sua concepção previa a localização do Museu no à época desativado Píer Mauá, onde seria criada uma “pequena-cidade fantasia” no atracadouro do Centro da cidade. Segundo previsão, que se mostrou acertada, da arquiteta Ligia Nobre³²⁹, as “dimensões megalômanas e parasitárias do Guggenheim-Rio no frágil e precário contexto institucional, urbano e cultural brasileiro o configuram como um ‘grande naufrágio anunciado’”.

Com efeito, o projeto foi bloqueado pela oposição de parcela do corpo social da cidade. Para tanto, sociedade civil realizou passeatas e atos públicos, bem como elaborou um extenso dossiê que questionava, minuciosamente, a viabilidade, a realização e o “desequilíbrio (...) da suposta ‘sinergia’ de interesses entre as partes envolvidas”, o que serviu como documento oficial dos vereadores responsáveis por uma CPI que investigou o contrato³³⁰.

Concomitantemente, em 20/05/2003, o acordo contratual em questão teve seus efeitos suspensos por decisão liminar, proferida em sede de Ação Popular, movida em face do Município do Rio, do prefeito Cesar Maia e da Solomon R Guggenheim Foundation. A decisão, posteriormente, foi mantida pela 13ª Câmara Cível do TJRJ³³¹ e pelo STJ³³², em razão do contrato adotar valores em moeda estrangeira e ser regulado por leis do estado de Nova Iorque.

Em 2004, diante da paralisação de mais uma tentativa de revitalização pelo Município, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, integrante do recém-criado Ministério das Cidades, elegeu a Região Portuária do Rio como projeto prioritário do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Assim, formou-se um grupo de trabalho interministerial para tratar do tema, que era o foco da gestão, em razão da área contar com grande estoque de imóveis públicos de propriedade da União. No mesmo ano, o Governo Federal elaborou a Agenda Portos³³³, que, entre outras ações, levou a criação um grupo técnico interministerial para coordenar, acompanhar e monitorar as ações emergenciais e prioritárias nos principais portos brasileiros.

³²⁹ NOBRE, Ligia. Guggenheim-Rio é visão estereotipada do Brasil. *Revista Número*, São Paulo, n. 2, 2003. Disponível em: <<http://www.forumpermanente.org/rede/numero/rev-numero2/ligia-nobre>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

³³⁰ FOLHA DE SÃO PAULO. *CPI investiga supostas irregularidades no projeto do Guggenheim no Rio*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0611200223.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

³³¹ BRASIL, op. cit., nota 328.

³³² Idem. Superior Tribunal de Justiça. *Suspensão de liminar n. 25 - RJ (2003/0131322-5)*. Relator: Ministro Nilson Naves. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&seque ncial=836830&num_registro=200301313225&data=20030805&tipo=0&formato=PDF>. Acesso em: 21 ago. 2017.

³³³ RESENDE, Adriana. Saiba mais sobre a Agenda Portos. *Agência Câmara*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/103114.html>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

Como consequência dos trabalhos, surgiu uma proposta de criação de um consórcio público, a ser composto pelos três níveis de governo, para conduzir a reabilitação da área. Assim, em março de 2006, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2009, PT) assinou o Acordo de Cooperação Técnica com a Prefeitura do Rio³³⁴, que vigorou até 2008. Nele era projetada a recuperação do porto exatamente a partir do consórcio público proposto e com o apoio da Companhia Docas do Rio de Janeiro, do BNDES e da Caixa Econômica Federal.

O escopo do Acordo previa a realização de um concurso internacional de ideias sobre formas de ocupação do Píer Mauá, bem como a realização da melhoria das condições de acessos rodoferroviários, a transferência de terrenos públicos na área portuária para usos sociais e públicos, além da execução de empreendimentos habitacionais em imóveis do INSS, da Rede Ferroviária Federal e da União, com o incremento de 2.335 unidades habitacionais. O plano também incorporava obras, em andamento à época, no Porto do Rio e o Termo de Cessão de Uso de uma área de 15 mil m² para construção do Centro de Reabilitação do Instituto Nacional de Traumatologia-Ortopedia - INTO.

Entretanto, a histórica oposição entre Governo Federal e Municipal se mostrou mais uma vez presente e impeditiva ao futuro da cidade. O Prefeito, reeleito, Cesar Maia (2005–2008, PFL/DEM) sequer compareceu à cerimônia e o então Secretário Municipal de Urbanismo foi exonerado no mesmo dia, tendo comparecido já sem competência³³⁵.

Como resposta, quatro meses depois, em agosto de 2006, o Prefeito editou o Decreto Municipal nº 26.852 de 2006³³⁶, revogando o Decreto nº 20.658/2001, para criar e delimitar a Área de Especial Interesse da Região Portuária do Rio de Janeiro, a AEIU Portuária. Por meio dele, também lançou um Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI para que entidades privadas efetuassem “os estudos de modelagem necessários para viabilização de uma concessão ou parceria público-privada no intuito de implementar a intervenção” na AEIU.

O objetivo era de realizar estudos, estabelecer condições para parceria com o setor privado e “dar condições para revitalização, para renovação, para ocupação adequada mediante obras de infraestrutura e alterações na sua estrutura física, sistema viário e de transportes, equipamentos urbanos”. Assim, os imóveis em sua localização passaram a ser “considerados e declarados de utilidade pública para efeito de desapropriação”, bem como se autorizou a

³³⁴ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Secretaria do Patrimônio da União integra projeto para recuperar área portuária do Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/secretaria-do-patrimonio-da-uniao-integra-projeto>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

³³⁵ BELISÁRIO, Adriano. A outra história do Porto Maravilha. *Agência Pública*. Disponível em: <http://apublica.org/2016/08/a-outra-historia-do-porto-maravilha/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

³³⁶ RIO DE JANEIRO (município). *Decreto n. 26.852*, de 08 de agosto de 2006. Disponível em: <http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

constituição do denominado GT Portuária, um grupo de trabalho, a ser formado pela Secretaria Municipal de Urbanismo, Secretaria Municipal da Fazenda e Instituto Pereira Passos, vinculado ao Gabinete do Prefeito, para acompanhar a implementação do disposto no Decreto.

A única manifestação ao PMI apresentada foi a do Consórcio Rio Mar e Vila, composto por OAS, Odebrecht e Carioca Cristhian-Nielsen, além da Andrade Gutierrez, que se retirou posteriormente, conforme o Relatório Final do GT Portuária, publicado no Diário Oficial de 02/01/2008³³⁷. A proposta previa a necessidade de edição de lei específica municipal para alterar o Plano Diretor da Cidade e autorizar a Operação Urbana.

O plano do Consórcio privado Rio Mar e Vila foi elaborado em torno da constituição de uma SPE, sociedade anônima de economia mista com autonomia financeira e operacional, que concentraria as competências para desenvolver o projeto da AEIU, para constituir um Fundo de Investimento e para fiscalizar o cumprimento dos contratos. Além disso, em detrimento da ideia inicial de financiamento por PPP, a proposta do Consórcio previa um arcabouço financeiro exclusivamente baseado na restrição do potencial construtivo da AEIU, no lançamento de CEPACs e com a previsão de aportes públicos exclusivamente através da doação de terrenos federais e estaduais.

Contudo, como o tempo da política tem duração diferente, tais conclusões do grupo de trabalho ocorreram tardiamente, no último ano do mandato daquela gestão, que não demonstrava reais chances de fazer a sua sucessão no pleito que estava próximo. Nesse cenário, o caminho percorrido pelo Executivo municipal se encerrou com a publicação do relatório, ou, ao menos, se encerrou para os atores políticos então envolvidos.

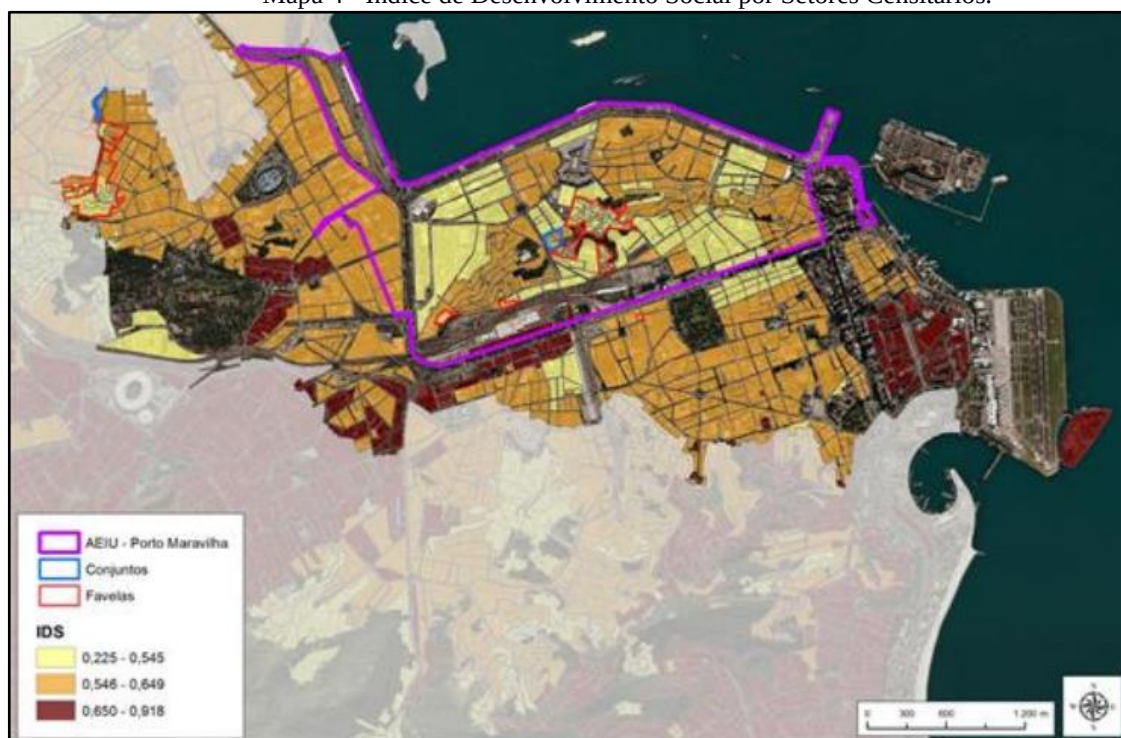
A mudança de expectativas em relação à Região Portuária ao longo da primeira década do século XXI produziu reflexos contrastantes verificados pelo Censo de 2010, que indicou uma mudança de tendência demográfico, com um aumento de 22% da população residente³³⁸. Assim, a AEIU Portuária atingiu a marca de cerca de 30 mil moradores e 10 mil domicílios, embora 87,8% possuísem renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos e 5,7% sequer possuísem renda familiar. Ademais, não se vislumbrou significativas alterações no Índice de Desenvolvimento Social que se manteve pouco abaixo de 0,60 em uma escala de 0 a 1, no período³³⁹.

³³⁷Idem. Prefeitura. *Relatório final – GT Portuária*. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/book/?edi_id=1007>. Acesso em: 20 ago. 2017.

³³⁸ DE OLIVEIRA, Aercio. Porto Maravilha: as transformações urbanas na Região Portuária do Rio. *Fundação Heinrich Böll Brasil*. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2016/06/22/porto-maravilha-transformacoes-urbanas-na-regiao-portuaria>>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

³³⁹ INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Diagnóstico para o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto do Rio*. Disponível em: <<http://138.97.105.70/conteudo/habilitacaoSocial.zip>>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

Mapa 4 - Índice de Desenvolvimento Social por Setores Censitários.



Fonte 1: IPP, 2015³⁴⁰.

O cenário necessário para aprovação e implementação do projeto brasileiro mais audacioso de reforma urbana portuária somente se concretizou a partir da realização de um grande concerto de interesses políticos e financeiros. Tal qual a reforma urbana carioca do início do século XX que somente foi possível a partir da mudança da conjuntura e alinhamento das forças políticas da época, proporcionada, no caso, pela proclamação da República.

A eleição de Eduardo Paes³⁴¹ (2009–2016, PMDB) para Prefeitura do Rio³⁴², em pleito realizado em 26/10/2008, promoveu, pela primeira vez em décadas, um alinhamento entre as Administrações federal, estadual e municipal³⁴³. Tal circunstância agregada a um ambiente de bonança econômica e alinhamento estratégico do capital privado, especialmente financeiro e

³⁴⁰ Ibidem.

³⁴¹ No esforço de construir linhas cronológicas paralelas entre os projetos de revitalização recentes e a continuidade de um projeto político-econômico para a Região Portuária - a despeito de eventuais disputas eleitorais dos agentes políticos envolvidos-, cumpre apontar que Eduardo Paes, conquanto eleito como opositor ao grupo político de César Maia, foi apadrinhado político dele no início de sua trajetória, tendo sido nomeado subprefeito da Zona Oeste da cidade e secretário do Meio Ambiente, respectivamente na primeira e segunda gestão do ex-prefeito.

³⁴² Eduardo Paes foi eleito prefeito, no segundo turno das eleições de 2008, com 1.696.195 votos, correspondentes a 50,83% dos votos válidos. Cf. G1. *Eduardo Paes é eleito prefeito do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Eleicoes2008/0,,MUL832458-15693,00-EDUARDO+PAES+E+ELEITO+PREFEITO+DO+RIO+DE+JANEIRO.html>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

³⁴³ Desde o retorno das eleições diretas para Governador em 1982, houve apenas um breve período, nos anos de 1997 e 1998, de alinhamento entre os três entes, nas gestões do prefeito Luiz Paulo Conde (PFL), do governador Marcello Alencar (PSDB) e do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

imobiliário, produziu o cenário ideal para realização da revitalização de uma zona ignorada há quase um século pelo setor público e privado.

Ademais, havia ainda uma característica de Eduardo Paes que seria marcante em toda a sua gestão e que cumpria um dos principais elementos para o sucesso do planejamento elaborado pelos urbanistas catalães para constituição e legitimação do poder estratégico: uma liderança “carismática, liberta de partidos e controles políticos, portadora individual do projeto empresarial da pátria urbana”³⁴⁴. Segundo eles, é decisiva para o sucesso da revitalização urbana a presença de uma liderança personalizada com forte personalidade e dinamismo no prefeito³⁴⁵.

Com efeito, em novembro de 2008, uma semana após a votação, o prefeito eleito Paes já informava a revitalização da Zona Portuária da cidade. Ainda que durante a campanha eleitoral, o então candidato Paes apenas tenha proposto de forma genérica e sem grande destaque a realização da revitalização portuária³⁴⁶³⁴⁷, sendo recém-eleito já afirmar existirem recursos assegurados, que seriam privados, mas também apontava para a falta de entendimento institucional entre as três esferas de governo³⁴⁸. Na semana seguinte, no mesmo compasso, o futuro secretário municipal de Urbanismo afirmava que uma das suas prioridades seria a revitalização portuária³⁴⁹.

³⁴⁴ VAINER, op. cit., 2011, p. 6.

³⁴⁵ Como reforço dessa imagem, Paes ao longo da sua administração buscou, ativa e explicitamente, vincular suas ações ao imaginário criado pela gestão de Pereira Passos. Inclusive, quase inaugurou a primeira fase das obras da Zona Portuária fantasiado — com roupas de época — de ex-prefeito Passos, inspirado na ideia de incorporar, de forma teatral, o espírito do responsável pela maior reforma urbana do Rio, o que revelaria o mais simbólico exemplo de uma Administração do Espetáculo. Cf. TRISTÃO, Marcos. Em campanha, Paes tenta vincular sua imagem às transformações feitas por Pereira Passos. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/em-campanha-paes-tenta-vincular-sua-imagem-as-transformacoes-feitas-por-pereira-passos-5433676>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

³⁴⁶ Tal proposição foi identificada pelo principal jornal da cidade apenas como a proposta número 68, referente ao tema “turismo e meio ambiente”, de “transformar o Porto e o entorno do Maracanã em áreas turísticas”. Investir na promoção da cidade no país e no exterior”. Não obstante, apresentou a proposta concreta com recursos privados assegurados uma semana após o fim das eleições municipais. Cf. O GLOBO. *As principais promessas feitas por Eduardo Paes durante a campanha*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2008/as-principais-promessas-feitas-por-eduardo-paes-durante-campanha-5006075>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

³⁴⁷ A obrigação do registro de candidatura ser instruído com as propostas defendidas pelo candidato ao Executivo, apenas foi normatizada pelo artigo 11, §1º, IX, da Lei das Eleições, em setembro de 2009. Cf. BRASIL. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

³⁴⁸ CLARK, Daniella. Revitalização da Zona Portuária vai começar pelo Píer Mauá, diz Paes. *G1*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL847652-5606,00-REVITALIZACAO+DA+ZONA+PORTUARI A+VAI+COMECAR+PELO+PIER+MAUA+DIZ+PAES.html>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

³⁴⁹ FREIRE, Aluizio. Secretário de Urbanismo defende proposta de revitalizar Zona Portuária. *G1*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL859412-5606,00-SECRETARIO+DE+URBANISMO+DEFEND E+PROPOSTA+DE+REVITALIZAR+ZONA+PORTUARIA.html>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

Assim, em seu primeiro dia de gestão, o novo Prefeito editou o Decreto Municipal nº 30.355 de 2009³⁵⁰. O Decreto, ao considerar a “imperiosa necessidade de revitalização – urbanística, econômica e turística – da área portuária” e que o “planejamento urbano racional, o aproveitamento das potencialidades econômicas da região (...) depende de esforços de todos os níveis de governo – federal, estadual e municipal, e, também, da iniciativa privada”, criou um Grupo de Trabalho para supervisionar o Projeto PORTO MARAVILHA.

O GT foi composto por sete secretarias municipais e pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. O Decreto incumbiu o Grupo de “apresentar plano de trabalho para implantação do Projeto” ao Prefeito no prazo de trinta dias. Nesse passo, uma semana após, o Prefeito anunciou que apresentaria o projeto de revitalização da Zona Portuária até março daquele ano³⁵¹.

De forma complementar, ao longo dos dois meses seguintes, o Decreto foi alterado para inclusão de outras três secretarias municipais e da Procuradoria Geral do Município³⁵². Ademais, o Decreto Municipal nº 30.475 de 2009³⁵³ criou um Grupo Executivo para centralizar a implementação das deliberações do GT. Nota-se que o planejamento oficial de um mês realizado pelo Município não contou com a participação direta de nenhum segmento da população.

Paralelamente, foi criado um outro Grupo Executivo, composto pelo Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, Governo do Estado do Rio de Janeiro, Prefeitura do Rio de Janeiro, BNDES e CEF. Esse grupo ratificou os entendimentos anteriores no sentido de um arranjo institucional baseado em um Consórcio Público, nos termos da Lei nº 11.107/2005³⁵⁴, para gestão associada sob controle estatal da área, que fosse realizado por fases, com mecanismos de transparência e participação da população. O futuro Consórcio Público da Área Portuária do Rio de Janeiro - CPARJ previa a instituição de uma empresa pública gerida pelos

³⁵⁰ RIO DE JANEIRO (município). *Decreto n. 30.355*, de 1º de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

³⁵¹ VICTOR, Dório. Projeto de revitalização da Zona Portuária será apresentado até março, diz Paes. *G1*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL947873-5606,00-PROJETO+DE+REVITALIZACAO+DA+ZONA+PORTUARIA+SERA+APRESENTADO+ATE+MARCO+DIZ+P.html>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

³⁵² RIO DE JANEIRO (município). *Decreto n. 30.397*, de 09 de janeiro de 2009; *Decreto n. 30.406*, de 12 de janeiro de 2009; e *Decreto n. 30.448*, de 04 de fevereiro de 2009. Disponíveis em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

³⁵³ Idem. *Decreto n. 30.475*, de 17 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

³⁵⁴ BRASIL. *Lei nº 11.107*, de 06 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11107.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

três níveis de governo que pudesse recepcionar o conjunto de terras públicas, a partir de um plano de aproveitamento dos terrenos para habitação.

Em abril do mesmo ano, o Prefeito reuniu as empreiteiras integrantes do Consórcio Mar e Vila e o Ministério das Cidades na mesa de negociação. O evento marcou, sob uma perspectiva histórica, a mudança de orientação da Prefeitura, que se concretizaria em um futuro próximo. Isso pois os interesses dos atores reunidos pelo Prefeito eram sensivelmente opostos.

Não obstante, em 23 de junho de 2009, foi realizado um grande ato no Píer Mauá, quando o Prefeito, acompanhado do Governador do Estado e do Presidente da República, enfim, anunciou o novo projeto denominado Porto Maravilha, projetada como a maior reforma urbana da cidade a ser realizada em um século. A primeira fase teve início imediato, a partir do Convênio Porto Maravilha, firmado entre os governos federal, estadual, municipal, para o investimento de R\$374 milhões pela Prefeitura e pelo Ministério do Turismo³⁵⁵. A segunda fase da operação urbana tinha a previsão de um investimento de R\$3 bilhões, a ser realizado apenas pela iniciativa privada no bojo de uma futura Operação Urbana Consorciada.

As negociações apontavam para que o CPARJ fosse anunciado oficialmente durante o Fórum Urbano Mundial de 2010, que ocorreu na zona portuária, quando assumiria a coordenação da segunda etapa das obras. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 615/2009/SAG³⁵⁶, da Casa Civil da Presidência, datada de 21 de agosto de 2009, obtida e disponibilizada pela reportagem investigativa da Agência Pública, por meio da Lei de Acesso à Informação³⁵⁷, recomendava a adoção de modelagem do consórcio público entre União, Estado e Município do Rio de Janeiro, desenvolvida pelo Grupo Executivo supramencionado. A referida Nota concluía o seguinte entendimento:

a figura jurídica do Consórcio Público é uma excelente alternativa para viabilizar os planos de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro. No entanto, identificamos que há uma aparente contradição entre dois dos objetivos do Consórcio: sendo um deles o da valorização imobiliária da área, seria esperável que a população de menor renda deixasse o local, o que vai de encontro a outro objetivo do projeto, que é o de fixar os moradores atuais.

Entretanto, de forma abrupta e inesperada diante do consenso que vinha se consolidando ao longo do ano, a proposta oriunda do Ministério das Cidades no sentido da realização via consórcio público foi abandonada pela Municipalidade, que passou a fazer a interlocução com o Governo Federal por meio da Casa Civil e da Secretaria do Patrimônio da

355 JORNAL DO BRASIL. *Começa a revitalização do porto*. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2009/06/23/comeca-a-revitalizacao-do-porto/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

³⁵⁶ Vide nota 335.

³⁵⁷ BRASIL. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

União³⁵⁸. Concomitantemente, a proposta apresentada pelas empreiteiras OAS, Odebrecht e Carioca Cristhian-Nielsen foi retomada, praticamente, na íntegra.

Eventuais questionamentos acerca de eventuais coincidências podem ser elididos por duas entrevistas realizadas pela Agência Pública com dois personagens-chaves. Primeiro, a urbanista Raquel Rolnik³⁵⁹, Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, entre 2003 e 2007, e Consultora do BNDES para reabilitação de áreas centrais, entre 2007 e 2008, que relata o seguinte:

em 2008, o Élvio 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. (...). 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.

E isso foi corroborado por Alberto Silva³⁶⁰, consultor especial da Presidência da CDURP, entre 2010 e 2012, e presidente da Companhia, entre 2012 e 2016. Segundo ele, o prefeito Eduardo Paes foi procurado pelo consórcio de empreiteiras interessado nos terrenos públicos da zona portuária e, por conseguinte:

boa parte da modelagem institucional [atual] é resultado dessa PMI. A aprovação do pacote institucional é resultado desse processo: o consórcio entrega todo este material, a prefeitura absorve e transforma no pacote legal que cria a CDURP, a Operação Urbana, a regulamentação das leis de PPP do município, o pacote de incentivo fiscal.

Logo, a modelagem do Grupo Executivo foi substituída pela proposta na PMI. Ressalte-se que ambos os projetos se estruturavam pelo uso do instrumento da Operação Urbana Consorciada, financiado pela emissão de CEPACs. Contudo, a teleologia dos planos que os distinguiam.

O Consórcio Público foi concebido como forma de manter o controle dos projetos e das decisões urbanísticas sob o domínio público, com maior foco na habitação social. Enquanto a proposta das empreiteiras apontava para um modelo que almejava a rentabilidade do mercado imobiliário na Região, a partir do repasse dos terrenos públicos para Prefeitura e a incorporação imobiliária ser realizada pelo setor privado³⁶¹.

³⁵⁸ WERNECK, Mariana. *Habitação Social no Porto Maravilha: cadê?* Disponível em: <http://observatoriodasmegatropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=2017:habita%C3%A7%C3%A3o-social-do-porto-maravilha-cad%C3%AA?&Itemid=180&tmpl=component&print=1&lang=en>. Acesso em: 23 ago. 2017.

³⁵⁹ Relato constante de reportagem realizada pela Agência Pública. Cf. BELISÁRIO, op. cit., nota 335.

³⁶⁰ Ibidem.

³⁶¹ WERNECK, op. cit., nota 358.

Nesse passo, a nova formatação retirou a capacidade de ingerência direta que caberia à União – reduzindo o seu papel à mera cessão dos terrenos de sua propriedade - em prol do fortalecimento do Poder Público municipal e, em especial, das entidades privadas participantes. Acerca da “profunda polarização” entre Governo Federal, Prefeitura e setor privado nas reuniões realizadas sobre a questão, Renato Balbim³⁶², Coordenador do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, entre 2006 e 2009, relata o seguinte:

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

Nesse complexo cenário de interesses, ora conflitantes, ora confluentes, é importante delinear os processos que se desenvolviam, concomitantemente, para a reforma urbana da Região Portuária à época. O projeto do então Prefeito Cesar Maia, no sentido de uma parceria público-privada, foi interrompido pela não eleição de sua candidata à Prefeitura, contudo, produziu, via PMI, a consolidação de uma proposta das empreiteiras para a questão. O projeto do Governo Federal da realização por um consórcio público, tocado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, parecia que seria concretizado até junho de 2009, quando abruptamente foi abandonado.

Por fim, o projeto das empreiteiras, apresentado em resposta à PMI, foi retomado e incorporado pelo novo prefeito Eduardo Paes e consolidado, quase na íntegra, como o modelo adotado para a revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro, o que ficou conhecido como Porto Maravilha. Nesse passo, a formatação geral do projeto apresentado no ato de junho de 2009 foi mantida, com divisão em duas etapas, sendo a primeira financiada por investimentos públicos e a segunda, via OUC, por investimentos privados. Entretanto, o modelo de implementação foi sensivelmente alterado com a alternância do modelo de consórcio público para privado.

A despeito das alterações abordadas, o escopo das obras da primeira etapa foi mantido, com previsão de ser concluída nos dois anos seguintes. Desse modo, a reforma urbana infraestrutural abrangeria a área do Porto e bairros adjacentes, habitada por cerca de 30 mil pessoas distribuídas nas favelas do Morro da Providência, Pedra Lisa, Morro da Conceição,

³⁶² BELISÁRIO, op. cit., nota 335.

Morro do Livramento, Morro do Pinto, São Diogo, nos bairros Saúde, Gamboa, Santo Cristo e trechos dos bairros do Centro, Cidade Nova e São Cristóvão.

A primeira etapa do projeto previu uma série de obras de infraestrutura, de habitação e de cultura, como a reurbanização da Praça Mauá até o Armazém 6 e a construção de uma garagem subterrânea na Praça Mauá para 900 veículos – única obra com investimento privado –, do Museu de Arte do Rio e do Museu do Amanhã, bem como no calçamento, iluminação pública, drenagem e arborização das principais vias da Zona Portuária e a demolição da alça de acesso ao elevado da Perimetral. Ademais, previa a criação de 499 novas residências, a implantação da Pinacoteca do Rio e do Museu do Amanhã. A segunda etapa era projetada, à época, com a previsão de investimentos de R\$3 bilhões.

A participação da sociedade na execução do projeto foi prevista pelos seguintes canais: três reuniões com a comunidade da área, em grupo aproximado de cem interlocutores; apresentação ao Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR³⁶³; audiência na Associação Comercial do Rio de Janeiro, audiência na FIRJAN e disponibilidade do e-mail do projeto³⁶⁴.

As obras da primeira etapa foram executadas pelo Consórcio Saúde-Gamboa, formado pelas empreiteiras Construtora OAS Ltda., Empresa Industrial Técnica S.A. e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A., e entregues em 01/07/2012³⁶⁵. Segundo informe da Prefeitura, com investimentos de R\$139 milhões de recursos públicos municipais, as obras se concentraram na reurbanização e infraestrutura, telecomunicações e iluminação. Ademais, restaurou o conjunto arquitetônico do Jardim do Valongo e ampliou em onze vezes a capacidade de drenagem da região, com a implantação de cerca de 46km de galerias subterrâneas, aumento de dois para oito saídas de água na Baía de Guanabara.

Paralelamente, são realizadas, na Região Portuária, obras do projeto da urbanização de comunidades carentes Morar Carioca³⁶⁶ e da construção do teleférico do Morro da Providência,

³⁶³ Trata-se de órgão participativo e consultivo do Poder Público Municipal, vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo, criado pela Lei nº 3.957/05, relativo ao desenvolvimento urbano e constituído de 04 entidades profissionais afins ao planejamento urbano, 04 entidades empresariais, 04 entidades comunitárias, 13 órgãos municipais e da Câmara Municipal. Cf. RIO DE JANEIRO (município). Prefeitura. *COMPUR*. Disponível em: <<http://prefeitura.rio/web/compur/principal>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

³⁶⁴ Idem. Prefeitura. *Projeto Porto Maravilha*. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/pd2009/porto2009/aud_public_porto_maravilha.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017.

³⁶⁵ COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Prefeitura entrega obras da primeira etapa do Porto Maravilha*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/uploads/releases/55cbb0a39b6ef.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

³⁶⁶ RIO DE JANEIRO (município). Prefeitura. *Onde o Morar Carioca já chegou: Centro, Zona Sul e Tijuca*. Disponível: <<https://medium.com/morar-carioca/onde-o-morar-carioca-chegou-centro-5fb0572a058b>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

realizadas com investimento de R\$122,8 milhões, pelo Consórcio Rio Faz, composto Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia³⁶⁷. Ou seja, as mesmas empreiteiras que elaboraram a proposta em resposta ao PMI, via Consórcio Rio Mar e Vila, que realizaram as obras da primeira fase do Porto Maravilha, via Consórcio Saúde-Gamboa, e que realizam as obras da segunda fase, via Consórcio Porto Novo, como será visto no decorrer do trabalho.

Por fim, cumpre destacar o calendário de megaeventos sediados pelo Rio de Janeiro para a completar a presente tentativa de uma análise holística do contexto histórico, social, cultural, econômico e político carioca que ensejou a escolha da Operação Urbana Consorciada e seus mecanismos subjacentes para a intervenção estrutural revitalizadora do Porto Maravilha. Com efeito, a diacronia histórica da intervenção na Região Portuária carioca no limiar do século XXI é marcada por tentativas de candidaturas e, depois, pela realização de eventos internacionais de enorme repercussão.

O objetivo de realizar tais megaeventos se insere na lógica da busca pelo alcance do status de cidade global, a partir de um marketing urbano baseado na premissa dos planejamentos estratégicos inspirados no urbanismo catalão. Em uma década, a cidade recebeu os Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Mundiais Militares de 2011, a Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural - de 2012, a Jornada Mundial da Juventude de 2013, a Copa das Confederações FIFA de 2013, a Copa do Mundo FIFA 2014, os Jogos Olímpicos de Verão de 2016 e os Jogos Paralímpicos de Verão de 2016.

Assim sendo, a cidade do Rio de Janeiro transformou-se em uma arena de disputa entre os interesses especulativos do capital e as lutas concretas por direitos fundamentais. A Região Portuária é o principal palco desse confronto histórico, marcado, agora, pelo contraste entre as torres e museus do futuro que se erguem e a abandonada favela do morro da Providência e o Cemitério dos Pretos Novos.

³⁶⁷ PORTO NOVO S/A. *Teleférico da Providência é aprovado por moradores da região*. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com/en/noticias/teleferico-da-providencia-e-aprovado-por-moradores-da-regiao>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

4. O CASO DA OUC PORTO MARAVILHA: UMA MARAVILHA DE PARTICIPAÇÃO?

O quarto capítulo tem como objeto a análise jurídica do caso concreto da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, sob o prisma da participação. Com base nas premissas desenvolvidas nos três capítulos anteriores, o estudo é realizado sob o enfoque da participação social a partir de uma perspectiva global, marcada pela aplicação do empresariamento urbano e das teorias das cidades globais na revitalização das regiões portuárias de grandes metrópoles.

Para fins metodológicos, realizou-se a opção por um recorte histórico. Isso, diante dos sucessivos, ou mesmo intercorrentes, planos de revitalização na história do Porto do Rio de Janeiro e do fato de que a execução da OUC, em tese, se protrairá no tempo, com prazo máximo previsto para o ano de 2039. Assim, a análise se limita a segunda etapa da reforma urbana da Região Portuária do Rio, na qual se instituiu a OUC Porto Maravilha, tendo como marco temporal final da presente análise o primeiro semestre de 2017, quando a concessionária suspendeu a execução dos serviços e obras públicos concedidos.

Sob essa delimitação temporal, o objeto será abordado de forma decomposta com base em quatro funções administrativas. Em seguimento a linha cronológica dos planos de revitalização portuária carioca, é feita a análise da temática do planejamento da intervenção, seguida da investigação das principais tomadas de decisão acerca da OUC e da execução da segunda etapa da reforma urbana até marco temporal definido. Por fim, analisa-se o controle da execução da Operação.

4.1. O planejamento, consorciado, da reforma portuária carioca

As três funções clássicas do Estado - normativa, jurisdicional e executiva – são atribuídas, em regra, aos três tradicionais poderes orgânicos para o exercício da ação estatal de forma complementar e interdependente. A partir dessa premissa, cumpre a esse trabalho analisar o exercício da função administrativa, que é aquela que atende à necessidade de planejamento,

decisão, execução e controle da gestão dos interesses públicos, conforme prévia e expressa previsão legal³⁶⁸.

O planejamento público - primeira função administrativa - que no passado era realizado de forma assistemática e voluntária pelo administrador estatal³⁶⁹, foi institucionalizado juridicamente, tornando-se uma imposição constitucional a partir do marco de 1988. Por isso, tornou-se um mecanismo indispensável ao gestor para a execução de sua atividade governamental com fulcro na realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social³⁷⁰.

Assim, a sua realização tem fundamento constitucional na instituição do planejamento como instrumento determinante para o setor público na atuação do Estado no domínio econômico, nos termos do artigo 174 da CRFB³⁷¹. Determinando-se, ainda, que a lei estabeleça as diretrizes e bases para o planejamento do desenvolvimento nacional de forma equilibrada e sustentável.

No campo do planejamento territorial e urbano, os fundamentos constitucionais são ainda mais sólidos e específicos ao prever a competência da União para elaborar e executar planos de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social e para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, conforme artigo 21, IX e XX, da CRFB; bem como a competência dos Municípios para promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, previsto no artigo 30, VIII, da CRFB. Ademais, no capítulo constitucional da política urbana, se estabelece, como objetivo da política de desenvolvimento urbano, o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes, especificamente no artigo 182 da CRFB.

Igualmente, na esfera internacional, a partir do início do século XX, editou-se amplo leque de documentos elaborados por especialistas e organismos que reconhecem e estimulam o planejamento como instrumento essencial ao pleno desenvolvimento social e econômico das cidades. Dentre os inúmeros produzidos, alguns merecem atenção especial pela importância e evolução de conceitos que produziram a partir de debates que convergiram em parâmetros orientadores do desenvolvimento urbano ao redor do planeta.

368 FIGUEIREDO, op. cit., 2014, p. 81-87.

369 Padrão assistemático mesmo no contexto internacional em que até a 2ª Guerra Mundial apenas a União Soviética usava o planejamento de forma sistemática, desde o seu primeiro plano quinquenal de 1929. Cf. LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987, p. 9.

370 SILVA, op. cit., 2010, p. 87-88.

371 BRASIL, op. cit., nota 10.

Em 1933, o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna elaborou a Carta de Atenas II³⁷², cujo objetivo era enfrentar a então recente problemática das novas cidades em um contexto de grande crescimento urbano. O que orientou a adoção de um “urbanismo racionalista” centrado na infraestrutura, no planejamento regional e na utilização da técnica de zoneamento.

Essas diretrizes foram internacionalmente atualizadas pela Carta de Machu Picchu³⁷³, fruto do Encontro Internacional de Arquitetos de 1977, que definiu a interpretação das necessidades humanas e a realização de um contexto apropriado à população como objetivo do planejamento urbano. Para mais, a Carta ainda apontou que o planejamento não termina na formulação de um plano e em sua subsequente execução, pois uma vez que é a “cidade um organismo vivo, é necessário considerar e prover os processos de sua manutenção”.

Outrossim, a Declaração de Estocolmo de 1972³⁷⁴, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabeleceu o planejamento para o desenvolvimento como um dos seus princípios. Logo, impondo-se o seu uso nos agrupamentos urbanos e na urbanização com o objetivo de obter o máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. Temas reafirmados e atualizados, em 1992, pela Carta do Rio³⁷⁵, notadamente, quanto ao planejamento e à participação orientados para o desenvolvimento sustentável.

Nesse campo do planejamento, o Estatuto da Cidade³⁷⁶, ao regular os artigos 182 e 183 da CRFB, além de positivar regras e princípios que devem orientar o direito urbanístico no âmbito nacional, fundamentalmente estabelece o planejamento como função pública obrigatória. Ou seja, atribui o dever de planejar ao Estado³⁷⁷.

Especificamente quanto ao planejamento participativo na OUC, institui um novo mecanismo para avaliar previamente os efeitos da intervenção urbana consorciada na vida da população local, o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. O instrumento, conforme o artigo 38 da Lei, veio complementar, e não substituir, o também previsto estudo prévio de impacto ambiental.

372 CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. *Carta de Atenas II*, de novembro de 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

373 ENCONTRO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS. *Carta de Machu Picchu*, de dezembro de 1977. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Machu%20Picchu%201977.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

374 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. *Declaração de Estocolmo*, de 16 de junho de 1972. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

375 Idem, op. cit., nota 65.

376 BRASIL, op. cit., nota 96.

377 BATISTELA, op. cit., p. 269-284.

O instrumento, já detidamente analisado na seção 2.4, deve ser elaborado a partir da análise de todos os elementos mínimos contidos na Lei, bem como outros que o caso concreto indique a necessidade de exame. Ademais, ele se caracteriza pela exigência de uma decisão democrática no que tange ao desenvolvimento social e econômico da cidade, de forma a ser instrumental às necessidades da urbe.

Nesse campo, John Friedmann³⁷⁸, desde a década de 1960, elencava padrões de excelência para que se atinjam os objetivos do planejamento, quais sejam a aceitabilidade, a exequibilidade, a viabilidade, a sensibilidade e a quantificação material. Portanto, o planejamento deve ser politicamente aceitável, o que significa, em um ambiente formalmente democrático, a aprovação pelo parlamento, representativo da população local, e, materialmente democrático, integrado pela participação social em todas as fases do seu desenvolvimento.

O que enseja, por conseguinte, a importância da OUC ser direcionada à satisfação das necessidades da população e ser desenvolvida em consonância com as aspirações dela para sua comunidade e cidade³⁷⁹. Ademais, esse projeto deve ser exequível e viável, de forma que se coteje as necessidades, os objetivos, as disponibilidades humanas e financeiras e as condições sociais e econômicas para a definição da operação a ser realizada.

Como consequência lógica, o planejamento urbano apenas será capaz de atingir seus fins, caso seja democrático e participativo, revelando-se falaciosa a ideia de que a participação democrática atrapalha a realização de um planejamento adequado e efetivo, pois, se tal antinomia fosse verdadeira, seria necessário eliminar imediatamente, o planejamento. Contudo, ao reverso, o planejamento é uma forma comprovadamente efetiva de organizar a democracia e de exprimi-la³⁸⁰.

Nesse passo, a já analisada interação participativa da relação triangular da OUC serve como barreira a eventuais pressões ilegítimas sobre o interesse público primário relativo ao desenvolvimento da cidade e, em especial, da região intervinda. Além disso, assegura-se uma sociedade mais convencida e mobilizada para a execução da intervenção, quando demonstradas as consequências positivas esperadas; ou mobilizada e conscientizada dos efeitos deletérios e, portanto, capaz de substancialmente se opor e intervir nos rumos do projeto elaborado contrários aos seus interesses.

378 FRIEDMANN, John, *Introdução ao planejamento regional*. Rio de Janeiro: FGV, 1960, p. 14-22. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12013/51_000040805.pdf?sequence=1>.

Acesso em: 06 mai. 2017.

379 José Afonso da Silva anota que o bom planejamento urbano leva em conta o bem-estar do povo, conforme se capte “por via democrática, e não idealizada autoritariamente, como é comum nos tecnocratas e nos salvadores do ‘bem comum’ subjetivamente projetado”. Cf. SILVA, op. cit., 2010, p. 108.

380 FICINSK apud SILVA, op. cit., 2010, p. 108.

A participação da sociedade é imperativa, tendo em vista a determinação do artigo 29, XII, CRFB, no sentido de assegurar uma efetiva participação das entidades locais no planejamento municipal. Para tanto, conforme Nelson Nery Costa³⁸¹, “cabe ao Executivo organizar os meios pelos quais as associações acima referidas possam efetivamente apresentar problemas e soluções para as questões urbanas específicas e afetas a cada comunidade”.

Entretanto, apesar de todo o exposto e da normatização constitucional e legal do planejamento urbano participativo, além dos documentos internacionais, ensinamentos doutrinários e exemplos de outros casos por todos os continentes, o planejamento do Porto Maravilha descumpriu diversos dos preceitos analisados nesse trabalho. Em especial, quanto à participação da sociedade, que foi formalmente deficitária e substancialmente inexistente.

No ponto, é possível se discutir a metodologia adotada ao se analisar o Procedimento de Manifestação de Interesse de 2006, a proposta de Consórcio Público desenvolvida até 2009 e o lançamento da primeira fase do Porto Maravilha pela Prefeitura fora dessa seção referente ao planejamento da OUC Porto Maravilha. Contudo, a análise seccionada é intencional e demarcatória, pois ainda que tais eventos representem o planejamento fático da OUC, eles foram realizados, oficialmente, com escopos diversos da presente Operação³⁸².

Assim, tecnicamente, não se pode considerar a transposição de projetos realizados à margem da sociedade carioca, sem qualquer discussão com os atores da área afetada e com o corpo social como um todo, como forma de planejamento de uma operação de tamanho porte e duração. Não obstante, cumpre utilizar a linha cronológica de tais eventos tanto para compreensão da conjuntura política, econômica e social em que se desenvolve a OUC, como para identificar os fatores determinantes para ações realizadas ao longo da análise da participação social no Porto Maravilha.

Nesse passo, tal cenário de ausência participativa no planejamento da OUC foi identificado e analisado pelo Ministério Público no IC MA nº 6859, Portaria e seu aditamento, e na consequente Ação Civil Pública³⁸³ nº 0052698-24.2013.8.19.0001, movida em face do Município do Rio de Janeiro e da CDURP³⁸⁴, que foi ajuizada em 19/02/2013 e distribuída para

381 COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 238.

382 Com efeito, o desenvolvimento da presente seção, em contraste com a seção 3.5, busca realçar que não se trata de uma intervenção não planejada, mas, na verdade, produto de um planejamento de exclusão social.

383 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Ação Civil Pública*. Disponível em: <http://ibda.org.br/wp-content/uploads/2013/02/INICIAL-ACP-MPE-FALTA-EIA_RIMA-PORTO-MARAVILHA.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2017.

384 O litisconsórcio passivo foi fundamentado no fato de a CDURP ser criada e controlada pelo município com o fim de promover o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto (a sua criação e finalidade é devidamente explicada no item 4.1 do presente trabalho), bem como pelos licenciamentos ambientais na área da OUC serem realizados pelo órgão ambiental municipal.

o juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Assim sendo, se passa a analisar as falhas expostas pela investigação da 5ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural conjuntamente com o Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, ambos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Na peça inicial, o MP-RJ identifica e aponta as seguintes ilegalidades, por ação ou omissão, na condução dos instrumentos legais de natureza urbanística-ambiental:

- (a) o empreendedor não apresentou, e os órgãos ambientais não exigiram, Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA no licenciamento ambiental do empreendimento;
- (b) o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV elaborado e apresentado não contemplou todos os elementos do EIA, notadamente a participação pública na sua discussão;
- (c) o EIV apresentado contém graves vícios de conteúdo, uma vez que não foram devidamente estimados e avaliados os impactos negativos do empreendimento.

Diante de tal cenário, os pedidos da ACP eram no sentido de serem impostos aos réus os seguintes deveres: (i) submeter a OUC a licenciamento ambiental, com prévia elaboração de EIA; (ii) sanar os vícios formais e materiais do EIV elaborado, inclusive quanto às oportunidades de participação pública; e, uma vez sanados, (iii) a implementação de medidas mitigadoras, preventivas e/ou corretivas, adequadas e necessárias para evitar, compensar ou minimizar ao máximo os impactos negativos do projeto³⁸⁵.

A primeira ilegalidade a ser abordada no caso concreto é a indevida dispensa de EIA pelos órgãos ambientais, sob o fundamento que a elaboração do EIV supriria todo o seu conteúdo³⁸⁶. Essa irregularidade contraria a exigência constitucional contida no artigo 225, §1º, IV, da CRFB, bem como a expressa previsão legal do artigo 38 do Estatuto da Cidade³⁸⁷, que prevê que a “elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”.

A legislação ambiental, em âmbito nacional, aplicável à hipótese é a Resolução CONAMA 01/1986³⁸⁸, cujo artigo 2º, inciso XV, prevê que o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente em projetos urbanísticos acima de 100ha depende da

385 Na exordial, é feita a ressalva de que não há oposição do MP-RJ ao projeto “Porto Maravilha”, mas que a ação foi ajuizada sob as premissas que (i) nenhum compromisso governamental pode ser firmado ou executado contrariando às leis e à CRFB e que (ii) “a celeridade do licenciamento ambiental, conquanto desejável, deve sempre e necessariamente primar pelo respeito ao devido processo legal, com transparência e participação pública”.

386 Segundo informações apresentadas pela CDURP, constante na “Resposta n.2 do Ofício n. CDURP/PRE n. 362/2012”, de 30/10/2012, anexada aos autos do processo, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente firmou entendimento que a elaboração do EIV dispensaria a elaboração do EIA, em consonância com declaração do seu então secretário Altamirando Fernando Moraes.

387 BRASIL, op. cit., nota 96.

388 Idem, op. cit., nota 205.

elaboração de EIA-RIMA³⁸⁹. Outrossim, a legislação ambiental estadual sobre o tema, contida no artigo 1º, XIV, da Lei estadual 1.356/1988³⁹⁰, também determina que o licenciamento da implantação de projetos de desenvolvimento urbano em áreas acima de 50 hectares (ha) depende da elaboração de EIA-RIMA³⁹¹. Por fim, a própria Lei Complementar estadual nº 101/2009³⁹², que instituiu a OUC Porto Maravilha, em seu artigo 35, §4º, repete o conteúdo proibitivo do artigo 38 do Estatuto da Cidade quanto à impossibilidade do EIV substituir o EIA.

Isso posto, a incidência das normas supramencionadas deve-se ao fato do projeto possuir uma extensão de cinco milhões de metros quadrados³⁹³, o que equivale a 500ha de intervenção urbana, ou seja, muito superior aos limites de 50 e 100 hectares previstos para não exigência do EIA, caso, também, não sejam áreas consideradas de relevante interesse ambiental. Complementarmente, o próprio artigo 2º da LC estadual 101/2009 prevê que uma das suas finalidades é promover a reestruturação urbana da AEIU³⁹⁴ da Região do Porto do Rio de Janeiro³⁹⁵. O que, conjuntamente com diversos outros documentos oficiais, demonstra a sua natureza de projeto urbanístico a atrair a incidência de tais normas.

A CDURP se manifestou, em defesa do interesse público secundário, justificando a não realização do EIA sob os argumentos de que: (i) a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e o INEA o dispensavam, pois entendiam que o Porto Maravilha não se tratava de projeto de desenvolvimento urbano, nos termos da Lei estadual nº 1356/1988; (ii) que a obrigatoriedade

389 “Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA e em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (...) XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;”.

390 RIO DE JANEIRO (estado). *Lei estadual n. 1.356*, de 03 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/9469909dacf391bc0325653a007da634?OpenDocument>>. Acesso em: 27 de mai. 2017.

391 “Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA e em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (...) XIV - projetos de desenvolvimento urbano e exploração econômica de madeira ou lenha em áreas acima de 50 (cinquenta) hectares, ou menores quando confrontantes com unidades de conservação da natureza ou em áreas de interesse especial ou ambiental, conforme definidas pela legislação em vigor;”.

392 RIO DE JANEIRO (município). *Lei Complementar n. 101*, de 23 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/b39b005f9fdbe3d8032577220075c7d5?OpenDocument>>. Acesso em: 06 de mai. 2017.

393 Conforme analisado na seção 3.4 - Bicentenário do Porto do Rio de Janeiro: uma história marginal.

394 Área de Especial Interesse Urbanístico - AEIU é área destinada a projetos específicos de estruturação ou reestruturação, renovação e revitalização urbana, conforme o artigo 70, parágrafo único, I, do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Cf. RIO DE JANEIRO (município). *Lei Complementar n. 111*, de 1º de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165622/4162211/LC111_2011_PlanDiretor.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2017.

395 Instituída pelos artigos 1º e 3º da LC municipal n. 101/2009.

do EIA/RIMA não estaria dentre as disposições acerca da OUC no Estatuto da Cidade; e (iii) que todas as questões a serem tratadas no EIA já seriam supostamente tratadas no EIV.

O primeiro argumento é insustentável diante dos documentos legais e oficiais que estipulam a sua natureza, precisamente, como um projeto de desenvolvimento urbano. Ademais, uma vez preenchidos os requisitos objetivos elencados pela legislação ambiental, há uma presunção absoluta (*jures et jures*) da gravidade do impacto ambiental, tornando-se obrigatória a exigência de EIA-RIMA pelo Poder Público³⁹⁶.

O segundo argumento ignora a previsão expressa do artigo do Estatuto da Cidade, que atrai a incidência da Resolução CONAMA nº 01/86³⁹⁷. Por último, o terceiro argumento poderia ser relevante, caso o EIV realmente esgotasse o conteúdo do EIA-RIMA e, também, não estivesse viciado, conforme a segunda ilegalidade apontada na exordial da ACP.

De fato, o EIA realizado para o Porto Maravilha violou a exigência essencial do instrumento quanto à observância dos princípios da publicidade e da participação comunitária no Direito Ambiental – conforme analisado no item 2.4 -, porquanto não houve audiência pública, nem oportunidade de comentários públicos a serem considerados pelo órgão licenciador em parecer antecedente a licença. Ademais, conforme salientado pelo MP-RJ na ACP, constata-se a ausência de participação pública efetiva na discussão, definição e implementação das intervenções da OUC, em particular no bojo do EIV.

A realização de audiência pública e a abertura de prazo para o recebimento de comentários da população estão especificamente previstos no artigo 11, §2º, da Resolução CONAMA 01/1986³⁹⁸, incidente na hipótese. No mesmo sentido, as diretrizes gerais de política urbana no Brasil, previstas no artigo 2º, incisos II e XIII, do Estatuto da Cidade³⁹⁹, determinam a participação da população na formulação dos projetos de desenvolvimento urbano e a realização de audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos com efeitos potencialmente negativos sobre o meio

396 CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2010, p. 1227-1229. 397 BRASIL, op. cit., nota 205.

398 “Art. 11, § 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA”

399 “Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...] XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;”.

ambiente⁴⁰⁰. Nesse ponto, cumpre recordar que o Princípio 10 da Rio 92⁴⁰¹ estabelece que a participação de todos os cidadãos, inclusive na tomada de decisões, é a melhor maneira de tratar as questões ambientais.

Nesse tema, o Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais de Justiça têm reconhecido e consagrado a essencialidade da participação pública nos projetos de desenvolvimento urbano no Brasil. No que tange ao tema da necessidade da participação como elemento essencial do EIA, cumpre analisar o Recurso Especial nº 896863/DF⁴⁰², interposto em face de decisão do TJDF em ACP, movida pelo MP-DF em face do Distrito Federal e da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, em que a Segunda Turma do STJ, por unanimidade, negou provimento aos recursos dos réus.

Na análise do caso, o STJ, conforme voto do relator Ministro Castro Meira, afirmou que o “estudo de impacto ambiental, além da clara vinculação à garantia de um meio ambiente equilibrado, é a melhor expressão legislativa dos princípios da publicidade e participação popular”. Nesse seguimento, invoca-se os ensinamentos do Ministro Herman Benjamin⁴⁰³ que, em sede doutrinária, caracteriza aquele como relacionado “ao direito de qualquer cidadão tem de conhecer os atos praticados pelos seus agentes públicos” e este, de maneira mais extensiva, como aplicável “ao direito que tem o cidadão, organizado ou não, de intervir - porque parte interessada - no procedimento de tomada de decisão ambiental”.

Nesse sentido, a disseminada prática da Administração de fragmentar e dispersar o rito de licenciamento ambiental, previsto nos artigos 5º, 6º e 9º da Resolução CONAMA 01/1986⁴⁰⁴, sem se garantir a possibilidade de conhecimento e debate por todos os atores sociais envolvidos em cada um dos seus elementos, revela uma ilegal restrição da publicidade do EIA. O que, por consequência, acarreta a restrição à oportunidade de participação popular substancial, de forma a violar o requisito constitucional e legal.

No caso do Porto Maravilha, a população carioca e, em especial, a permanente e transitória da AEIU da Região do Porto⁴⁰⁵, tiveram o seu direito constitucional à publicidade e participação do EIA violados. Isso pois o Poder Público não viabilizou a oportunidade de a sociedade civil conhecer e mesmo criticar, de forma propositiva ou mesmo simplesmente

400 Conforme análise realizada na seção 2.4 - Aspecto participativo dos elementos formais da OUC.

401 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, op. cit., nota 65.

402 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 896863/DF*. Relator: Ministro Castro Meira. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1059314&num_registro=200602266489&data=20110602&formato=PDF>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

403 BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limite da discricionariedade administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p.38.

404 BRASIL, op. cit., nota 205.

405 RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 392.

contrária, os impactos da OUC, nem de se discutir eventuais alternativas a serem propostas e consideradas na tomada de decisão da Administração.

Outrossim, o Estudo de Impacto de Vizinhança, já analisado no presente trabalho, não teve observadas as suas exigências de participação e transparência na sua realização no caso do Porto Maravilha. Contudo, diferentemente do EIA, não é possível a alegação da sua inaplicabilidade à OUC, porquanto expressamente previsto como um dos seus elementos essenciais no artigo 33, V, do Estatuto da Cidade e no artigo 35 da LC municipal que instituiu a OUC do Porto Maravilha⁴⁰⁶.

Assim como na hipótese da restrição à participação no EIA, a sua restrição no EIV também é reconhecida como ilegal pela jurisprudência pátria. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo negou provimento ao recurso de Agravo de Instrumento nº 0306342-71.2011.8.26.0000⁴⁰⁷, interposto pela Prefeitura de São Paulo em face de decisão interlocutória, em caráter liminar, do juízo *a quo* em prol da garantia do direito à participação popular na OUC Vila Sônia.

A 12ª Câmara de Direito Público do TJSP, assim, confirmou a decisão de primeira instância que sustou toda e qualquer tramitação administrativa e legislativa da OUC Vila Sônia em que não estivesse garantida a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano relacionadas à OUC Vila Sônia”. O voto do relator reconheceu que toda população tem como garantia a “gestão democrática da cidade”, ou seja, tem voz ativa, não só através de representantes eleitos, mas principalmente de forma direta.

Ademais, ao frisar a participação popular como pressuposto fundamental de qualquer projeto da Administração que verse sobre o Plano Diretor do Município, nos termos do artigo 44 do Estatuto da Cidade, apontou que, sendo assim, a participação é uma diretriz dentro do sistema de gestão democrática proposto pelo Estatuto. Portanto, deve ser considerada nula qualquer iniciativa de planejamento municipal que não conte com a participação da população para aprovação do projeto pela Câmara Municipal.

Nesse contexto, o TJSP apontou que a mera informação dos acontecimentos da OUC Vila Sônia em reuniões meramente opinativas e sem qualquer solenidade, como aduzido pela Municipalidade⁴⁰⁸, não atende a determinação legal de uma participação popular efetiva. A qual

406 Ibidem.

407 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *AI n. 0306342-71.2011.8.26.0000*. Relator Wanderley José Federigui. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5891161&cdForo=0&v1Captcha=zqrTx>>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

408 A municipalidade alegou, em síntese, que a participação popular ocorreu desde o início da OUC Vila Sônia e

exige a devida instrução da população e das entidades representativas por meio do pleno e prévio acesso aos elementos que conduzem à decisão política do Poder Público. No mesmo sentido, o Procurador de Justiça, em seu parecer, salientou que:

gestão participativa coaduna-se com o sema 'transparência', no seu mais egrégio significado, e não, ao cabo de contas, com aquela assembleia meramente auricular ou de têmpera monologal, senão mesmo instada como alvéolo entre um e outro ato administrativo de exponencial relevância, porém, matizada por uma interação eclética, vivaz, sinérgico-colaborativa e, por isso mesmo, democrática, entre os círculos do poder e as forças predominantes na teia social.

No ponto, frisa-se a plena exequibilidade da garantia do direito à participação pela Administração municipal. Na hipótese, salientou-se, exemplificativamente, a possibilidade de garantia de acesso e tempo hábil para análise dos estudos, relatórios, documentos e informações sobre o objeto do encontro. Ou seja, em vez de limitar, sob o argumento do *jus imperi*, a população à posição de espectadora que recebe panfletos e assiste à projeção de *power point*, criar espaços em que a sociedade civil tenha possibilidade de interferir diretamente na tomada de decisão do Poder Público.

Nesse contexto, como desenhado pelo julgado paulista analisado, é certo que o EIV se caracteriza como importante e obrigatório instrumento do plano da OUC, cujo objetivo é avaliar a viabilidade e os limites de cada intervenção urbanística que integra a OUC a ser desenvolvida. Contudo, não se observou sua substancial realização na OUC do Porto Maravilha, tal qual apontado pela presente pesquisa e pelo inquérito do MP-RJ.

A demanda por participação comunitária na cidade do Rio de Janeiro pode ser exemplificada pela “Carta aberta dos moradores de favelas ao prefeito e à cidade do Rio de Janeiro”, elaborada, em 2010, pelo Conselho Popular do Rio de Janeiro e pela organização Movimentos Sociais Unidos Contra a Remoção⁴⁰⁹. O deficit participativo também é identificado nos relatórios anuais do departamento de Geografia e Meio Ambiente da universidade PUC-Rio⁴¹⁰, que apontam a postura unilateral do Poder Público como pontos recorrentes em suas entrevistas e nas reuniões na AEIU do Porto Maravilha.

Observa-se, assim, que, em poucos momentos, a população e seus representantes locais foram convocados a participar da elaboração do projeto. Ademais, nessas poucas

que efetivamente teriam sido promovidas reuniões, audiências e debates, não apenas com as entidades patrocinada pelo Ministério Público, como ainda com diversas outras entidades.

409 CONSELHO POPULAR DO RIO DE JANEIRO E MOVIMENTOS SOCIAIS UNIDOS CONTRA A REMOÇÃO. *Carta aberta dos moradores de favelas ao prefeito e à cidade do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://of.org.br/noticias-analises/dos-moradores-de-favelas-ao-prefeito/>>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

410 ORLANDI, Nana Vasconcelos. O Projeto “Porto Maravilha” e a transformação espacial da Zona Portuária do Rio de Janeiro. 2011. 20 f. Trabalho de iniciação científica PIBIC (Graduação em Geografia) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2011.

oportunidades, não há referência aos moradores e usuário permanentes da região e suas demandas.

O vício antidemocrático, ou seja, da ausência de efetiva participação pública compromete também a previsão e futura adoção de medidas mitigadoras da intervenção. O que, por conseguinte, torna impossível atestar a plena viabilidade urbanístico-ambiental da operação urbana e garantir a integral satisfação do interesse público - primário e secundário.

Como exemplo maior, cita-se a demolição da Via Perimetral. Evento de forte controvérsia social diante do alto impacto causado e que foi realizado sem que todas as suas potenciais consequências fossem adequadamente previstas e avaliadas pela sociedade civil, bem como as suas alternativas comparadas e, conforme fosse o caso, aplicadas⁴¹¹.

Portanto, o planejamento oficial da OUC Porto Maravilha violou as normas contidas nos seguintes dispositivos: artigo 225, §1º, IV, da CRFB; Princípio 10 da Declaração da Conferência Rio-92; artigos 2º, II e XIII, 38 e 44 do Estatuto da Cidade; artigos 2º, XV, e 11, §2º, da Resolução CONAMA nº 01/1986; artigo 1º, XIV, da Lei estadual nº 1.356/1988; artigo 35, §4º, da Lei Complementar estadual nº 101/2009.

Em síntese, principalmente diante da não realização do EIA e da realização viciada e insuficiente do EIV, constata-se a violação pela Municipalidade e pela CDURP dos princípios participativo e de transparência e informação na realização da função administrativa de planejamento da OUC Porto Maravilha. O que tem como consequência a marginalização da sociedade civil, organizada ou não, do itinerário decisório percorrido pelo Poder Público e seus parceiros até a tomada da decisão política no sentido da instituição e desenvolvimento da Operação Urbana Consorciada.

⁴¹¹ Nesse ponto, salienta-se que o argumento é no sentido da mera realização de espaços institucionais de debate e participação no contexto de uma Administração minimamente dialógica. Logo, sequer há, aqui, proposição e discussão de mecanismos participativos mais sofisticados – e igualmente imperiosos –, tais como sobre as formas de aferição das vontades conflitantes no seio social ou do valor a ser concedido às opiniões dos diferentes setores sociais, como pelo nível de afetação causado pela intervenção ou em razão de conhecimentos técnicos específicos.

4.2. Tomadas de decisão: de cima para baixo, a perpetuação de uma Administração verticalizada

A tomada de decisão do Poder Público decorre, precipuamente, da análise da conjuntura política posta, orientada pelo programa de governo eleito, por pressões populares, econômicas e financeiras, ou mesmo por razões insondáveis para a população em geral. Diante de interesses diversos e da necessidade natural do agente político conciliar as demandas em conflito como forma de obter a cooperação de, no mínimo, parcela significativa da população, pode se vislumbrar que seria quase uma decorrência lógica a busca da Administração pela participação popular como forma de construir um processo mais legítimo e em consonância com variadas parcelas do corpo social.

Em igual sentido, a nova realidade de uma sociedade em rede conforma, para o bem e para o mal, estruturas policêntricas, na qual atores e organizações sociais diversas são envolvidas em torno dos objetivos comuns da sociedade, qual seja, o interesse público primário. De modo que o organismo social demanda pela superação do tradicional modelo de tomada de decisão vertical, de cima para baixo – *top-down decision-making process*. De modo a apontar, assim, para um modelo mais horizontal, participativo e responsivo, que apure e entregue as reais demandas apresentadas àqueles que devem representá-la na Administração Pública.

Contudo, a realidade empírica evidencia que, não obstante o fato dos mais diversos governos ignorarem os anseios diversos dos administrados, também violam reiteradamente a imposição constitucional e legal de participação popular e comunitária no desenvolvimento de uma cidade sustentável. Assim, frequentemente, observa-se a tomada de decisão, em assuntos de alto impacto social e urbano, sem qualquer forma de construção cooperativa do Poder Público com a sociedade civil organizada. Quando existentes espaços participativos, estes são, quando muito, limitados a eventos pró-forma sem qualquer transparência ou publicidade.

Nesse ponto, Ingo Wolfgang Sarlet⁴¹² assinala que:

(...) no Brasil de hoje o recurso à opinião livre e diretamente exercida pelo povo, ou seja, a garantia da efetividade do direito fundamental ao exercício da democracia direta mediante os instrumentos constitucionalmente previstos e gravados de jusfundamentalidade, parece não encontrar a devida ressonância nos ouvidos de expressiva parcela da classe política eleita.

⁴¹²SARLET, Ingo Wolfgang. Congresso Nacional trata soberania popular com descaso. *Conjur*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-18/direitos-fundamentais-congresso-nacional-trata-soberania-popular-des-caso>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

Por essa razão, a questão da participação popular e comunitária na tomada de decisão da Administração e na deliberação legislativa sobre projetos de desenvolvimento urbano é cada vez mais levada ao Judiciário na busca por uma tutela que efetive o mandamento constitucional e as disposições legais regulamentadoras. Principalmente em ações nos tribunais estaduais, como do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. Exemplificativamente, cabe a análise do julgamento da ADIN n° 70005449053⁴¹³ pelo Tribunal Pleno do TJRS, que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal violadora da participação comunitária.

No caso, o relator Desembargador Araken de Assis, em voto condutor, apontou que o artigo 177, §5°, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ao assegurar a participação comunitária na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos concernentes ao plano diretor e às diretrizes gerais de ocupação do território, buscou “atender ao mandamento da Constituição Federal⁴¹⁴, estabelecido no artigo 29, XII, que prevê a efetiva participação das entidades locais no planejamento municipal”. Nesse sentido, o Desembargador afirmou que:

a norma constitucional não se satisfaz com a mera publicidade dos atos legiferantes, mas, sim, exige, em conformidade com sua correta exegese, a efetiva participação dos representantes comunitários na sua progênie, mediante audiência pública, na qual serão consultados, pondo-se em debate os pontos controversos.

Nesse ponto, segundo José Nilo de Castro⁴¹⁵, extrai-se do dispositivo “a presença do novo princípio do estado Democrático de Direito (art. 1º, CR), o princípio da cooperação da participação, é o princípio da solidariedade”. Segundo o autor, tendo como ancoradouro instrumental da participação e da solidariedade no espaço urbano no plano diretor, determina-se normativamente a colaboração com os particulares e essa seria “a grande mensagem da atual Constituição, que, por várias vezes, se refere à participação (arts. 1º, 23, parágrafo único, 29, XII, 174, 194, 195 e 198, III)”.

No mesmo sentido, o Estatuto da Cidade, ao definir a política de desenvolvimento e expansão urbana, também exige a participação popular no processo de elaboração legislativa e na fiscalização de sua implementação. Em específico, na definição de participação popular, o artigo 40, §4º, da Lei, exemplifica a promoção de audiências públicas e debates com

413 BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *ADI estadual n. 70005449053*. Relator: Des. Araken de Assis. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70005449053%26num_processo%3D70005449053%26codEmenta%3D803274+ADI+70005449053++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70005449053&comarca=Porto%20Alegre&dtJulg=05/04/2004&relator=Araken%20de%20Assis&aba=juris>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁴¹⁴ Idem, op. cit., nota 7.

⁴¹⁵ DE CASTRO, José Neto. *Direito Municipal Positivo*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.398.

associações comunitárias, além do amplo acesso e publicidade de documentos e informações obtidos a qualquer interessado.

Nesse ponto, importante mencionar novamente a decisão do TJSP⁴¹⁶ no sentido de reconhecer o direito à gestão democrática da cidade, previsto no Estatuto da Cidade. Quando se assegurou a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano relacionados à Operação Urbana Consorciada.

José Afonso Silva⁴¹⁷, ao analisar o instituto da democracia participativa, referiu que o sistema partidário representativo, com o sufrágio universal e a representação proporcional:

dá à democracia representativa um sentido mais concreto, no qual desponta com mais nitidez a ideia de participação, não tanto a individualista e isolada do eleitor no só momento da eleição, mas a coletiva organizada. Mas será ainda participação representativa, que assenta no princípio eleitoral. Ora, qualquer forma de participação que dependa de eleição não realiza a democracia participativa no sentido atual dessa expressão. A eleição consubstancia o princípio representativo, segundo o qual o eleito pratica atos em nome do povo. O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.

O princípio participativo extraído da legislação constitucional e legal deve-se ao fato da participação popular, notadamente a comunitária, concorrer para uma atuação administrativa mais clarividente – decisão mais bem informada, mais consequente, mais responsável -, auxiliando, assim, a eleição da melhor solução para os interesses públicos em causa. Nesse sentido, a tomada de decisão deve ser orientada pelo princípio da proporcionalidade, no que toca à avaliação dos custos e benefícios socioeconômicos. Logo, a decisão deve ser motivada, com indicação completa, exata e precisa das razões que a motivaram⁴¹⁸.

Diante das premissas apresentadas, cumpre-se passar a analisar o iter decisório percorrido para realização da Operação Urbana Consorciada, correspondente a segunda fase da revitalização da Região Portuária, vulgo Porto Maravilha. Como é da natureza de operações complexas, os atos caracterizados como de tomada de decisão são realizados tanto na fase de planejamento, como na fase de execução do empreendimento. Contudo, no presente item busca-se analisar mais detidamente o período de tempo marcado pela conclusão do planejamento e o início da efetiva execução da OUC, em que são tomadas as decisões essenciais para realização do empreendimento.

Conforme analisado ao final da seção 3.4, a primeira etapa da revitalização portuária do Rio foi iniciada em junho de 2009, com investimento público de cerca de R\$400 milhões.

416 BRASIL, op. cit., nota 407.

417 SILVA, op. cit., 2015, p. 143-145.

418 JUSTEN FILHO, op. cit., 2015, p. 340.

Contudo, a segunda etapa já se projetava como a principal a ser realizada, com a expectativa de investimento de cerca de R\$3 bilhões.

Em 06 de agosto de 2009, o Prefeito enviou o Projeto de Lei Complementar n° 25 de 2009⁴¹⁹, justificado pela Mensagem n° 26, que propunha a modificação do Plano Diretor da cidade para instituir a OUC da Região do Porto do Rio. Assim, cerca de 45 dias após o lançamento da primeira etapa, o Executivo municipal justificou projeto com base no grande potencial de renovação da área central da cidade, estimada em 4 milhões de m², e na falta de capacidade de investimentos da Prefeitura para prover o volume de recursos necessários para as ações de reurbanização.

Nesse passo, cumpre apontar que a despeito da pesquisa exploratória realizada, não é possível se apontar em qual momento e sob quais influências específicas foram tomadas as decisões sob análise. O que representa violação à Lei⁴²⁰ instituidora da OUC Porto Maravilha, que, em seu artigo 2º, §1º, VI, determina que o planejamento, a execução e a fiscalização da Operação devem ser norteados, entre outros, pelo princípio da “transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil”.

Nesse sentido, Carlos Vainer⁴²¹, ao analisar um modelo de cidade de exceção, a partir do próprio caso do Rio de Janeiro, aponta que:

torna-se regra a invisibilização dos processos decisórios, em razão mesmo da desqualificação da política e da desconstituição de fato das formas “normais” de representação de interesses. Não se sabe onde, como, quem e quando se tomam as decisões – certamente não nas instâncias formais em que elas deveriam ocorrer nos marcos republicanos.

Em todo caso, o projeto apresentado propôs a realização de uma Operação Urbana Consorciada, instrumento que permitiria a captação da maior parte dos recursos necessários junto à iniciativa privada. Isso “mediante a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, em uma antecipação de parte dos ganhos futuros, contando-se com a valorização da região requalificada”.

Na mensagem, o Alcaide informou a existência de ampla participação popular na formulação do projeto - o que não foi constatado pelo presente estudo -, conforme o seguinte parágrafo:

os moradores e trabalhadores locais, através das associações representativas e dos sindicatos, participaram do processo de definição de um conjunto de intervenções

⁴¹⁹ RIO DE JANEIRO (município). *Projeto de Lei Complementar Municipal n. 25*, de 06 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro0711.nsf/6aa55451b1328067832566ec0018d821/86f660014fca9488032576af007ae534?OpenDocument#FINAL>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

⁴²⁰ Idem, op. cit., nota 577.

⁴²¹ VAINER, op. cit., 2011, p. 12.

urbanas ao longo dos últimos meses. E nesta próxima fase de aperfeiçoamento da Lei Complementar para a instituição da OUC da Área de Especial Interesse Urbanístico - AEIU da Região do Porto, a participação da população será fundamental como forma de garantir ações adequadas às demandas dos principais interessados no processo de transformações urbanísticas, sociais e ambientais.

O projeto de lei, recebido na Câmara dos Vereadores em 07/08/2009, tramitou por cerca de 83 dias até a sua aprovação, quase unânime, ao fim de outubro. Em 11/10/2009, em observância formal ao artigo 40, §4º do Estatuto da Cidade, foi realizada Audiência Pública pela Comissão Especial do Plano Diretor da Câmara dos Vereadores para debater o projeto de lei complementar nº 25/2009 e o projeto de lei nº 260/2009⁴²².

Em 25/09/2009, o projeto foi aprovado em primeira discussão, realizada em sessão especial conjunta das Comissões de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira; de Justiça e Redação; e da Comissão Especial do Regimento Interno. Em 29/10/2009, foi aprovado por 40 votos a 1 na Câmara Municipal.

A Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha, assim, foi formalmente criada pela Lei Complementar Municipal nº 101, promulgada em 23/11/2009⁴²³, e, logo em seguida, incluída no Plano Estratégico da Prefeitura⁴²⁴. A Lei delimitou a Área de Especial Interesse Urbanístico⁴²⁵, AEIU Portuária, em que se realiza a intervenção urbana com o escopo da reestruturação local pela ampliação, articulação e requalificação dos espaços públicos da Região Portuária. Portanto, com fulcro de melhorar a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, bem como a sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região.

O artigo 1º da LC municipal 101/2009 estabeleceu um prazo máximo de trinta anos para a OUC do Porto Maravilha, contados da sua publicação. Além disso, dispôs que ela compreende um conjunto de intervenções coordenadas pelo Município e demais entidades da Administração Pública municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores. Ademais, estabeleceu o seu objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

422 RIO DE JANEIRO (município). Câmara dos Vereadores. Comissão Especial do Plano Diretor. *Audiência pública realizada em 11 de setembro de 2009*. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/pd2009/audiencias_pd/aud_11.09.09_zonaportuaria.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017.

423 RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 392.

424 RIO DE JANEIRO (município). Prefeitura. *Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro: Pós 2016 – O Rio mais integrado e competitivo*. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6616925/4178940/planejamento_estrategico_site_01.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

425 RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 395.

Para tanto, seguindo modelos internacionais já analisados no presente estudo⁴²⁶, foi editada a Lei Complementar Municipal nº 102, de 23/11/2009⁴²⁷, que autorizou o Poder Executivo municipal a descentralizar⁴²⁸ determinadas funções administrativas por meio da constituição da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP⁴²⁹. Segundo a previsão legal, trata-se de pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de sociedade por ações⁴³⁰, na modalidade sociedade de economia mista, a ser controlada pelo Município⁴³¹.

Conforme classificação de Diogo de Figueiredo⁴³², na hipótese não se visualiza uma descentralização institucional - funcional ou horizontal - administrativa, porquanto, a despeito da instituição legal de ente administrativamente autônomo que ostente estrutura hierárquica própria e distinta do ente central, essa nova pessoa jurídica não exerce parcela do Poder Público por direito próprio, mas por delegação. Assim sendo, caracteriza-se uma descentralização setorial da Administração, que se desenvolve, em tese, a partir de uma especialização econômica-social de um ente instituído por lei e dotado de autonomia técnica para o desempenho de função administrativa. Isso com objetivo de alcançar maior proximidade e interação com entes privados dos respectivos setores.

O que foi realizado pelo Decreto Municipal nº 31.620, de 21 de dezembro de 2009⁴³³, que também aprovou o Estatuto Social da CDURP⁴³⁴. Assim, constituiu-se uma entidade paraestatal⁴³⁵, sociedade de economia mista integrante da administração pública indireta, uma

426 Conforme investigado nas seções 2.2 - Origens, inspirações e aspirações dos instrumentos de renovação urbana e 3.2 - A reabilitação urbana a partir das zonas portuárias.

427 Idem. *Lei Complementar Municipal n. 102*, de 23 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/2ed24183abd7a5b8325787100687ecc/e1cddb dd8d118e66032577220075c7dc?OpenDocument>>. Acesso em: 06 de mai. 2017.

428 A descentralização, em sentido amplo, é qualquer forma de distribuição do planejamento, decisão, execução e do controle administrativo entre entes, órgãos ou agentes, por coordenação ou subordinação. Cf. FIGUEIREDO, op. cit., 2014, p. 215-216.

429 É possível traçar paralelos da CDURP e da AEIU Portuária com as UDCs e EZs britânicas e estadunidenses, respectivamente, conforme elementos característicos analisados na seção 2.2 - Origens, inspirações e aspirações dos instrumentos de renovação urbana.

430 Segundo a lei, a sociedade deve operar sob o regime de capital social autorizado, que será composto por ações ordinárias e preferenciais nominativas, sem valor nominal, e poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação em bolsa ou mercado de balcão, desde que resguardado ao Município direito de veto em determinadas matérias relevantes de competência do Conselho de Administração ou da Assembleia Geral.

431 São admitidos como acionistas da CDURP: a União, o Estado do Rio de Janeiro, bem como entidades da Administração Direta e Indireta da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município, ou ainda investidores privados, desde que o Município mantenha, no mínimo, a titularidade direta da maioria das ações com direito a voto, observando as matérias relevantes em que há direito de veto do município.

432 FIGUEIREDO, op. cit., 2014, p. 219-221.

433 RIO DE JANEIRO (município). *Decreto nº 31.620*, de 21 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/32938Dec%2031620_2009.pdf>. Acesso em 06 de mai. 2017.

434 Disponível no anexo do referido decreto municipal. Cf. Ibidem.

435 FIGUEIREDO, op. cit., 2014, p. 375 e 409-411.

vez que se trata de pessoa jurídica de direito privado, cuja criação foi autorizada por lei e dela recebe delegação para o desempenho de atividades administrativas, mas sem vínculo hierárquico com a Administração, cujas atividades se iniciaram, efetivamente, em 06 de janeiro de 2010.

Tais funções são previstas pelo *caput* e incisos do artigo 1º da LC nº 102/2009, que dispõem que a sociedade é criada com específico fim de (i) promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto; (ii) coordenar, colaborar, viabilizar ou executar, no âmbito da competência municipal, a implementação de concessões ou outras formas de associação, parcerias, ações e regimes legais que contribuam ao desenvolvimento da AEIU, em conformidade com os estudos de viabilidade técnica, legal, ambiental e urbanística aprovados pela CDURP e pelos demais órgãos e autoridades públicas competentes;

O parágrafo único do artigo 1º da LC municipal⁴³⁶ autorizou o Poder Executivo a também delegar à CDURP, por meio de decreto, a gestão de serviços de interesse local e serviços públicos de competência municipal. Bem como elencou os serviços de paisagismo, limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, restauração e reconversão de imóveis, conservação de logradouros e de equipamentos urbanos e comunitários, dentre outros, nessa AEIU.

Assim, a norma autorizou o exercício do poder de delegação do Administrador municipal, decorrente da organização administrativa, que é baseada nos pressupostos de hierarquia e distribuição de competências⁴³⁷. Conquanto a doutrina clássica afirme a necessidade de um mesmo sistema hierárquico entre delegante e delegado, a doutrina contemporânea admite a delegação fora da estrutura hierárquica, denominando-a genericamente de transferência⁴³⁸.

A delegação para a CDURP não constitui uma delegação da prestação de serviço público para um terceiro, não se tratando de concessão em sentido próprio e, portanto, não exigindo licitação prévia⁴³⁹. De fato, nesses termos, continuaria a ocorrer uma prestação direta do serviço pela Administração, de forma a configurar uma modalidade de concessão-descentralização, diante da instituição de entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, controlada pelo Poder Executivo municipal, para assumir o desempenho da prestação com recursos de origem pública.

436 RIO DE JANEIRO (município), op. cit., notas 392 e 427.

437 DI PIETRO, op. cit., 2015, p. 129-130.

438 FIGUEIREDO, op. cit., 2014, p. 98.

439 JUSTEN FILHO, op. cit., 2015, p. 762-763.

Nesse ponto, convém analisar a Lei estadual nº 5.427/2009⁴⁴⁰, que trata dos atos e processos administrativos estaduais. A Lei prevê que a competência administrativa é irrenunciável, salvo hipótese de delegação de parte da competência do órgão administrativo, prevista em lei específica, nos casos em que for conveniente, em razão de circunstância técnica, social, econômica, jurídica ou territorial e não se tratar de matéria de competência exclusiva.

Diante do exposto, assinalasse que até 29 de julho de 2010, ainda não era possível se definir, com clareza, os rumos escolhidos pela Gestão municipal para execução da OUC do Porto Maravilha, mas apenas especulações a partir dos pontos em abertos das leis aprovadas pelo Parlamento e outros atos esparsos. Contudo, nessa data ocorreu a publicação de três documentos oficiais que permitem a compreensão dos rumos do plano e sua consonância com o projeto apresentado pelas empreiteiras do Consórcio Rio Mar e Vila na PMI de 2006⁴⁴¹.

Nesse sentido, primeiro, o Decreto Municipal nº 32.575/2010⁴⁴² integrou o Projeto de Revitalização da Região do Porto ao Plano Municipal de Parcerias Público-Privadas. A integração foi baseada na aprovação do Projeto pelo Conselho Gestor da Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - PROPAR-RIO, destinado a disciplinar e promover a realização de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração municipal carioca⁴⁴³.

Em seguida, conforme autorizado pelo artigo 1º, parágrafo único, da LC municipal nº 102/2009, o Decreto Municipal nº 32.576/2010⁴⁴⁴ delegou à CDURP a gestão de serviços de interesse local e serviços públicos de competência municipal a serem prestados nos limites da AEIU portuária. Os serviços elencados foram os de limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, bem como a operação, manutenção e conservação de jardins, áreas verdes, praças, drenagem de águas pluviais, sistema viário, sistema de iluminação pública, logradouros públicos – inclusive monitoramento por câmeras –, equipamentos urbanos, mobiliário urbano, sinalização, pontos turísticos e quiosques de informações turísticas.

Contudo, no artigo 3º desse mesmo Decreto, o Chefe do Executivo municipal reafirmou expressamente norma que extraiu da combinação da norma do parágrafo único com

440 RIO DE JANEIRO (estado). *Lei Estadual nº 5.427*, de 01 de abril de 2009. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/ef664a70abc57d3f8325758b006d6733?OpenDocument>>. Acesso em: 07 de mai. 2017.

441 Conforme assinalado na seção 3.5.

442 RIO DE JANEIRO (município). *Decreto nº 32.575*, de 28 de julho de 2010. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/34511Dec%2032575_2010.pdf>. Acesso em 06 de mai. 2017.

443 Para melhor compreensão do contexto, atente-se que o PROPAR-RIO foi instituído um mês após a aprovação da OUC Porto Maravilha. Cf. Idem. *Lei Complementar n. 105*, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/leis-complementares/LC105_-_22122009_-_PPP_Municipal_Parcerias_Publico-Privadas.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2017.

444 Idem. *Decreto nº 32.576*, de 28 de julho de 2010. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/34512Dec%2032576_2010.pdf>. Acesso em 06 de mai. 2017.

o inciso I do *caput* do artigo 1º da LC Municipal 102/2009⁴⁴⁵, com o intuito de autorizar a CDURP a delegar a operação dos serviços públicos e de interesse público de sua competência delegada. Assim, a possibilidade de terceirização dos serviços públicos e de interesse local, que não estava prevista legalmente de forma expressa e clara em novembro de 2009, foi expressamente prevista quando o Decreto de 28 de julho de 2010 dispôs que “nos termos da LC nº 102, a CDURP fica autorizada a delegar a operação dos serviços públicos e de interesse público de sua competência”.

De forma que, por fim, a CDURP publicou a Concorrência Pública nº 001/2010⁴⁴⁶, cujo objeto incluiu todo o processo de recuperação da infraestrutura da Região Portuária, correspondente a segunda fase das intervenções do Porto Maravilha. O edital de licitação, na modalidade concorrência, do tipo técnica e preço, se destinava a selecionar licitante para contratação, em regime de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, do serviço de revitalização, operação e manutenção da AEIU Portuária, cumulado com a realização de obras associadas.

Nesse ponto, cumpre salientar, nos dizeres de Jessé Torres e Marinês Dotti⁴⁴⁷, o papel da insubstituível participação reservada pelo sistema constitucional vigente à sociedade na concepção e na aprovação de políticas públicas. Principalmente, nos emblemáticos exemplos das audiências e consultas públicas conexas às licitações de grande porte e àquelas destinadas à formação de parcerias público-privadas.

Efetivamente, o artigo 39 da Lei de Licitações⁴⁴⁸ determina que sempre que o valor estimado para uma licitação for superior R\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais)⁴⁴⁹, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública

445 Art. 1º Fica o Poder Executivo municipal autorizado a constituir pessoa jurídica (...) CDURP, para o fim específico de: I - promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro; II - coordenar, colaborar, viabilizar ou executar, no âmbito de competência do Município do Rio de Janeiro, a implementação de concessões, em quaisquer das modalidades previstas nas Leis Federais nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, ou outras formas de associação, parcerias, ações e regimes legais que contribuam ao desenvolvimento da AEIU, em conformidade com os estudos de viabilidade técnica, legal, ambiental e urbanística aprovados pela CDURP e pelos demais órgãos e autoridades públicas competentes; (...) Parágrafo único. Fica autorizado o Poder Executivo a delegar à CDURP, por meio de Decreto, a gestão de serviços de interesse local e serviços públicos de competência municipal, como paisagismo, limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, restauração e reconversão de imóveis, conservação de logradouros e de equipamentos urbanos e comunitários, dentre outros, na AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro, respeitadas as competências legalmente estabelecidas e os contratos administrativos em vigor”. Cf. Idem, op. cit., nota 392.

446 Ressalte-se que o prazo de entrega dos envelopes era 20/09/2010, ou seja, em 53 dias. Cf. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Edital de licitação para contratação de parceria público-privada*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/contratos/EDITAL%20PPP%20E%20ANEXOS.zip>>. Acesso em: 06 de mai. 2017.

447 PEREIRA JUNIOR; DOTTI, op. cit., p. 49.

448 BRASIL, op. cit., nota 210.

449 Valor referente a cem vezes o limite de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) do artigo 23, I,

concedida pela autoridade responsável. O instrumento de participação deve ser aplicado com quinze dias de antecedência da data prevista para publicação do edital, e divulgado, com antecedência mínima de dez dias úteis de sua realização, pelos meios previstos para a publicidade da licitação.

Para tanto, terão acesso a todas as informações pertinentes e direito a se manifestar todos os interessados, conforme princípios da transparência, da informação e da participação. Segundo o professor Jessé Torres⁴⁵⁰, desse dispositivo destaca-se a sua repercussão sobre o controle popular da função administrativa estatal, em que:

à autoridade caberá sopesar a pertinência de seus fundamentos, a expressividade da corrente minoritária e a representatividade daqueles que a sustentaram, para tudo mensurar o grau de influência que tais conclusões devem ser admitidas a exercer sobre decisão a exercer sobre a decisão que ela, autoridade competente, terá de tomar.

Outrossim, o inciso VI do artigo 10 da Lei de Parcerias Públicas⁴⁵¹ condiciona a abertura do processo licitatório de contratação de parceria público-privada à demonstração de submissão da minuta do edital e do contrato à consulta pública, mediante publicação com informações relevantes na imprensa oficial, em jornal de grande circulação e por meio eletrônico, fixando-se prazo para recebimento de sugestões que deve ser no mínimo de trinta dias desde pelo menos sete dias do previsto para publicação do edital. Assim, o Aviso de Licitação foi publicado no dia 27 de julho no Jornal Valor Econômico e no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro.

Nesse passo, deve ser apontado o Relatório Trimestral de Atividades da CDURP⁴⁵², referente ao período de janeiro a março de 2010, que narra como uma das suas atividades estratégicas a realização de “diversas reuniões entre a equipe da CDURP, técnicos da Prefeitura do Rio e representantes de empresas que estão desenvolvendo a documentação referente à PPP, conforme manifestação de interesse ratificada pelo Prefeito”. Desse modo, amparadas pela resposta à PMI de 2006, as três empreiteiras – concessionários da execução da primeira etapa do Porto Maravilha e do Projeto Morar Carioca - também foram as responsáveis pela elaboração

“c” da Lei de licitações, conforme estipulado no artigo 39 da Lei.

450 PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 479.

451 BRASIL. *Lei nº 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11079compilado.htm>. Acesso em: 13 mai. 2017.

452 COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório Trimestral de Atividades*: janeiro, fevereiro e março de 2010. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2010/Relatorio%20jan-mar2010.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

do Edital de Concessão de Serviços e Obras Públicas na Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro, referente à segunda e mais vultosa etapa da reforma urbana.

Após a publicação do edital, vinte e uma sociedades empresárias retiraram o Edital de Licitação. Dessas, oito realizaram a Visita Técnica à AEIU Portuária, mas somente a Construtora Queiroz Galvão S.A. e o Consórcio Porto Novo apresentaram a Garantia de Proposta, cujo valor era de R\$80 milhões⁴⁵³. Em seguida, o Edital foi encaminhado ao Tribunal de Contas do Município para diligência, arquivada em 22/09/2010. Após a abertura dos envelopes, a Comissão Especial de Licitação considerou inabilitada a construtora Queiroz Galvão por não ter apresentado a documentação completa⁴⁵⁴.

Concluído o procedimento, a concorrência foi vencida pelo Consórcio Porto Novo, que constituiu a sociedade empresária concessionária Porto Novo S.A., uma sociedade de propósito específico formada pelo consórcio das construtoras OAS Ltda. (37,5%), Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. (37,5%) e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A. (25%)⁴⁵⁵. O contrato de PPP⁴⁵⁶ foi assinado em 26 de novembro de 2010, com um valor global fixado de R\$7.609.000.000,00 (sete bilhões seiscentos e nove milhões de reais), investimento estimado em R\$370.040.000,00 (trezentos e setenta milhões e quarenta mil reais) e prazo de vigência fixado em 15 (quinze) anos⁴⁵⁷.

Realizou-se, assim, uma descentralização por delegação a partir de uma descentralização setorial administrativa. Uma vez que o Poder Executivo municipal, detentor da competência originária da operação de tais serviços públicos, delegou parcela desta, via

⁴⁵³Idem. *Relatório Trimestral de Atividades*: julho, agosto e setembro de 2010. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2010/Relatorio%20julho-setembro2010.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

⁴⁵⁴ RIO DE JANEIRO (município). Tribunal de Contas. *Processo n. 40/004253/2010*. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/Consultas/SCPZoom.asp?Sec=040&Num=4253&Ano=2010>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁴⁵⁵ Trata-se das mesmas sociedades integrantes do Consórcio Rio Mar e Vila, do Consórcio Saúde-Gamboa e do Consórcio Rio Faz, conforme analisado na seção 3.5 - Uma nova Abertura dos Portos: a revitalização da Região Portuária carioca no limiar do século XXI.

⁴⁵⁶COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Contrato de PPP*. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/conteudo/contratos/contrato_ppp_e_anexos.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017.

⁴⁵⁷ A despeito de não haver certeza jurídica quanto tais afirmações, cumpre assinalar, para fins meramente retóricos, que um ex-executivo da construtora Odebrecht, Leandro Azevedo, que firmou acordo de delação premiada com o MPF no âmbito da denominada operação Lava Jato, segundo reportagem, delatou que as empreiteiras se articulavam para fraudar licitações de obras da Prefeitura do Rio de Janeiro. Segundo ele, foi uma concessão que o consórcio operou como se fosse “uma mini prefeitura” e que teria ocorrido alocação de caixa 2 no custo dessa obra como pagamento ao então deputado federal Eduardo Cunha, realizado pelo setor de Operações Estruturadas da sociedade empresarial em questão. Cf. G1. *Delator da Odebrecht diz que houve fraudes em licitações de obras da Prefeitura do Rio*. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/delator-da-odebrecht-diz-que-houve-fraudes-em-licitacoes-de-obras-da-prefeitura-do-rio.ghml>. Acesso em: 06 mai. 2017.

decreto executivo, à sociedade de economia mista municipal que, por sua vez, delegou⁴⁵⁸ a competência recebida, via contrato administrativo, ao consórcio de sociedades empresariais de capital privado.

Nesse diapasão, conquanto observadas as exigências de garantia da participação nos limites das formalidades mínimas, verifica-se que tais obrigações não foram cumpridas substancialmente. Assim, pode se apontar para violação ao denominado *status activus* dos cidadãos, defendido de forma ampliativa por Peter Häberle⁴⁵⁹, no sentido de o indivíduo possuir um direito à participação no procedimento da tomada de decisão pela Administração. O que não se restringe a uma mera manifestação, mas, especificamente, no direito de influenciar e ter sua posição levada em consideração no iter decisório.

No Porto Maravilha, houve raras oportunidades de manifestação e nenhuma influência da população. As decisões centrais foram tomadas, assim, desde cima pelo consórcio informal entre os gestores públicos e os atores privados do mercado imobiliário e financeiro.

4.3. A Execução terceirizada dos serviços e obras públicos

A Região Portuária da cidade do Rio de Janeiro começou a sofrer intervenções com o as obras do Projeto Morar Carioca e da primeira fase do Porto Maravilha, como analisado na seção 3.5. Contudo, as principais obras da reforma urbana foram programadas para a execução da segunda fase do Porto Maravilha, no âmbito da Operação Urbana Consorciada, notadamente a partir do momento que o Consórcio Porto Novo S.A. assumisse a operação.

Assim, conquanto a OUC tenha sido instituída em 23/11/2009 e o contrato de PPP relativo à concessão das obras e serviços públicos AEIU Portuária, ter sido assinado em 26/11/2010⁴⁶⁰, restava pendente um elemento fundamental para o início da efetiva execução do projeto de 8 bilhões de reais – R\$7,6 bilhões para a PPP e cerca de R\$400 milhões para, entre

458 A delegação caracterizará todas as modalidades privadas da denominada execução indireta da administração pública. Cf. FIGUEIREDO, op. cit., 2014, p. 220.

459 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

460 RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 456.

outras, as despesas operacionais, o pagamento de tributos e o orçamento da CDURP⁴⁶¹. Exatamente, a garantia financeira da disponibilidade de tais valores, os quais a Prefeitura não possuía.

Nesse passo, em 13 de junho de 2011, realizou-se o leilão eletrônico dos CEPACs da Região do Porto. A CEF, por meio do seu Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha – FIIPM, único habilitado a participar, arrematou, em lote único, os 6,44 milhões de títulos mobiliários emitidos pelo valor mínimo de R\$545,00 a unidade, o que totalizou o montante de R\$3,5 bilhões⁴⁶². Ademais, a CEF garantiu o pagamento dos outros R\$4,5 bilhões, os quais previa-se – na época, de fato, garantia-se como uma fórmula mágica - que seriam pagos mediante a valorização dos CEPACs a serem revendidos ao longo do desenvolvimento da Operação, na medida da demanda por recursos para execução do projeto.

Mapa 5 - Subsetores com potencial adicional construtivo.



Fonte: CDURP, 2015⁴⁶³.

De forma complementar ao exposto na Seção 2.4, cumpre salientar que os potenciais adicionais de construção, comercializados por meio dos CEPACs, são baseados no Índice de

⁴⁶¹ WERNECK, Mariana. *Os infames termos aditivos e o mico do Porto Maravilha*. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1956:a-fal%C3%A1cia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-%C3%B4nus-para-o-poder-p%C3%ABlico&Itemid=180&tmpl=component&print=1&lang=pt>. Acesso em: 25 ago. 2017.

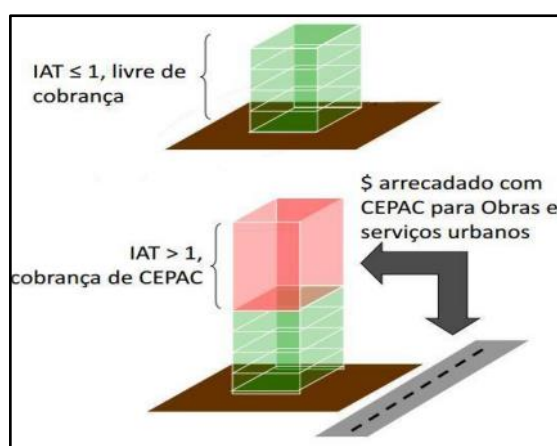
⁴⁶² RIO DE JANEIRO (município). Prefeitura. *Leilão dos Cepacs garante de uma só vez a verba para toda a revitalização da região Portuária*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1847504>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

⁴⁶³ INSTITUTO PEREIRA PASSOS, op. cit., nota 339.

Aproveitamento do Terreno, que indica a quantidade máxima de m² que pode ser construída por lote. Nesse sentido, a AEIU do Porto foi dividida de forma setorial e subsetorial, delimitando, assim, as áreas para utilização das CEPACs e seus índices de aproveitamento máximo. Conforme o índice de cada subsetor, calcula-se a proporção de títulos necessários por m² adicional consumido.

Logo, em teoria, a partir da comercialização dos títulos de CEPAC, em troca pelos direitos adicionais de construção nas áreas definidas, seria possível financiar o desenvolvimento urbano previsto na OUC. Isso pois o dinheiro arrecadado é vinculado ao investimento em infraestrutura urbana da própria região em que se realiza a operação urbana.

Figura 2 - Exemplo de cobrança de CEPAC.



Fonte: CDURP, 2015⁴⁶⁴.

No mesmo dia do leilão, o principal jornal da cidade⁴⁶⁵ já anunciava que, dois dias depois, em 15 de junho de 2011, a concessionária Porto Novo assumiria efetivamente o controle e execução dos serviços públicos de coleta de lixo, troca de lâmpadas da iluminação pública, pavimentação, poda de árvores e ordenamento de trânsito da AEIU. Logo, caracterizando-se como uma entidade da administração associada extraestatal⁴⁶⁶, pessoa jurídica de direito privado que se associou, por meio de vínculo administrativo bilateral de colaboração, ao Estado para a execução privada de funções administrativas e atividades de interesse público.

Logo se passou a realizar a denominada execução da administração privada de interesses públicos⁴⁶⁷, realizada pela atribuição de certas funções de execução da Administração

⁴⁶⁴ Ibidem.

⁴⁶⁵ BASTOS, Isabela. Consórcio assume responsabilidade por serviços públicos em parte da Zona Portuária. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/consorcio-assume-responsabilidade-por-servicos-publicos-em-parte-da-zona-portuaria-2876146>>. Acesso em: 06 de mai. 2017.

⁴⁶⁶ FIGUEIREDO, op. cit., 2014, p. 375.

⁴⁶⁷ Ibidem, p. 411-412.

Pública a particular, que se associado ao Estado por vínculo de direito público, instituído por delegação contratual. A administração associada extraestatal em parceria importa, assim, em uma relação associativa em torno do empreendimento econômico inserido na OUC Porto Maravilha, com o empenho de capital e outros recursos empresariais privados para realização do serviço público a ser proporcionado à coletividade.

Tal desenho, portanto, importa no esvaziamento da principal razão teórica da constituição da sociedade de economia mista municipal, que é, exatamente, a gestão e o controle pelo Poder Público municipal da alocação dos recursos provenientes da alienação dos CEPACs e dos terrenos da Região Portuária. Dessa maneira, ao se terceirizar a própria função da CDURP, as empreiteiras à frente do Consórcio Porto Novo tornaram-se os agentes responsáveis pela tomada de decisão acerca dos assuntos relacionados à execução da Operação Urbana Consorciada.

Exemplificativamente, a coleta de lixo, um dos serviços concedidos à concessionária Porto Novo, conforme visto acima, é um caso simbólico do desenho heterodoxo da concessão das obras e serviços público do Porto Maravilha. No caso, o Consórcio contratou a própria empresa pública de limpeza urbana do município, Comlurb, pelo valor de R\$ 19 milhões para realizar a prestação do serviço público concedido pela Municipalidade⁴⁶⁸.

Trata-se, portanto, de formatação bastante distinta das demais realizadas no contexto das operações urbanas consorciadas executadas no país. Uma vez que ocorre uma autorização quase geral para que o consórcio privado, por meio da delegação realizada pela CDURP, assumia serviços básicos que são de responsabilidade do Município.

A segunda fase de obras do Porto Maravilha foi iniciada, oficialmente, em setembro de 2011⁴⁶⁹. Com o objetivo anunciado de preparar a cidade para a perda da Via expressa Perimetral, a Operação Urbana implantou o novo sistema viário projetado para a região, responsável pelo aumento de 27% a capacidade do tráfego da região. O sistema é composto pela Via Binário do Porto, com 3,5 km de extensão, com 2 pistas e três faixas em cada sentido e saídas para distribuição interna do trânsito, e, em paralelo, pela Via Expressa, com dois túneis com três pistas em cada sentido. Complementarmente, a Operação implementou os leitos para

468. PÁDUA, Luciano. Contratação da Comlurb nas obras do Porto Maravilha é misteriosa. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2012/11/09/contratacao-da-comlurb-nas-obras-do-porto-maravilha-e-misteriosa/>>. *Jornal do Brasil*. Acesso em: 06 de mai. 2017.

469. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. Prefeitura inicia construção do Túnel da Saúde, o primeiro dos três túneis que preparam a Região Portuária para a demolição da Perimetral. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/uploads/releases/55cbb340d2028.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

individual” e a “transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil”.

No campo da Administração Pública eletrônica, tratada na seção 1.4, deve-se ressaltar a utilização de tecnologias da informação e comunicação (TIC) por meio de centros inteligência na execução da OUC Porto Maravilha. Premiada como cidade inteligente do ano, pela World Smart City 2013⁴⁷³. O Rio de Janeiro⁴⁷⁴ foi laureado pelo projeto “Gestão de Alto desempenho”, que engloba o Centro de Operações Rio, a Central 1746 e o Porto Maravilha⁴⁷⁵.

O Centro de Operações Rio, instrumento de gestão urbana com foco em resiliência, integra cerca de trinta órgãos municipais e concessionárias com objetivo de monitorar e otimizar o funcionamento da administração da cidade. O Controle municipal é integrado ao Centro de Controle de Operações do Porto Novo, célula inteligente responsável pelo monitoramento da malha viária da região, durante 24 horas por dia e 7 dias por semana. O sistema funciona com 97 câmeras e monitora cerca de 80% da AEIU Portuária.

Ademais, no âmbito da OUC, há o desenvolvimento de sistemas tecnológicos de gestão unificada para administração. Nesse sentido, cita-se o KVIA, sistema de controle operacional inteligente de vias urbanas, customizado especificamente para o controle do tráfego na área do Porto Maravilha pela concessionária⁴⁷⁶. O software é capaz de formar uma base de dados a partir do monitoramento de todas as atividades que aconteçam na área de cobertura, de modo a verificar, em tempo real, o tipo, a criticidade e o local exato de eventuais ocorrências.

O monitoramento e análise de dados foi utilizado já na execução das obras de infraestrutura urbana previstas. Essa parte do projeto correspondeu à construção de uma adutora para ligar o Reservatório do Pedregulho, no bairro de São Cristóvão, ao Reservatório do Morro do Pinto, na Região Portuária, já construído no bojo da operação urbana, com capacidade de armazenamento de 15 m³ cúbicos de água. O projeto também implementou uma rede subterrânea com 122 km de redes de água potável, 36,5 km de redes de drenagem, 11 km de

⁴⁷³ SMART CITY EXPO WORLD. *Award winners*. Disponível em: <<http://www.smartcityexpo.com/en/past-editions-2013>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁴⁷⁴ No âmbito da Administração eletrônica e participativa, o Município também desenvolve o LAB.Rio, um laboratório de inovação política cujo objetivo é o desenvolvimento de ferramentas virtuais e presenciais capazes de aproximar os cidadãos e a Administração local. Cf. POGREBINSCHI, Thamy. *LATINNO Dataset*. Berlin: WZB, 2017. Disponível em: <<https://www.latinno.net/pt/case/3167/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁴⁷⁵ MAGNI, Érica. Rio de Janeiro ganha prêmio de cidade inteligente do ano. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/rio-de-janeiro-ganha-premio-de-cidade-inteligente-do-ano-10843951>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁴⁷⁶ PORTO NOVO S/A. *Concessionária completa quatro anos de atuação na Operação Urbana Porto Maravilha tendo a tecnologia como parceira*. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com/pt-br/noticias/concessionaria-completa-quatro-anos-de-atuacao-na-operacao-urbana-porto-maravilha-tendo>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

galerias de drenagem e 3 estações de tempo seco, 84 km de redes de esgoto, e 26 km de redes de gás e dutos para o cabeamento da rede de fibra óptica⁴⁷⁷.

Em novembro de 2013, a concessionária iniciou a execução do mais polêmico ponto da reforma urbana da Região Portuária carioca: a implosão do Elevado Perimetral com o objetivo de devolver a frente marítima à cidade. Em sua primeira fase, 1.200 kg de explosivos implodiram 29 vãos e 232 vigas, correspondente a 1.050 dos 4.790 metros de extensão da Via. Complementarmente, implodiu-se, em fevereiro de 2014, 1.689 metros; em abril, 300 metros; em julho, 650 metros; e, por fim, em dezembro do mesmo ano, foram retirados os dois últimos pilares⁴⁷⁸.

Quase tão polêmico quanto a demolição da via expressa que ligava os principais entroncamentos rodoviários da cidade, foi o misterioso desaparecimento de seis vigas de aço⁴⁷⁹. Segundo a CDURP, as vigas, que mediam 40 metros de altura por 6 metros de largura e, conjuntamente, pesavam 110 toneladas, tinham o valor de R\$ 90 mil, o que teria sido ressarcido pelo Consórcio Porto Novo, responsável pela sua vigilância⁴⁸⁰.

Nesse ponto, cumpre salientar que o processo de tomada de decisão da Administração e a execução dessa decisão no sentido da demolição de um importante entroncamento viário se realizou, mais uma vez, sem qualquer diálogo ou espaço de manifestação da população. A despeito de eventuais posições favoráveis ou contrárias no sentido dos argumentos principais de se obter melhorias paisagísticas ou de piorar a fluidez do trânsito da cidade, certo é que um elemento tão importante para o dia-a-dia da urbe exigia amplos espaços de discussão e debate para informação.

O conflito de interesses sociais postos na questão exigia, para a sua legitimação, que o dissenso fosse, ao menos, auscultado e debatido abertamente pela Administração. Isso a despeito da tomada de decisão em qualquer sentido ter o condão de desagradar parcelas da sociedade civil. Nesse sentido, o urbanista e professor Orlando Alves dos Santos Junior⁴⁸¹ afirma que o projeto da derrubada se trata de:

⁴⁷⁷ Idem. *Obras*. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com.br/portonovosa.com/pt-br/obras>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

⁴⁷⁸ Idem. *Perimetral: o começo do fim*. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com/pt-br/noticias/perimetral-o-comeco-do-fim>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

⁴⁷⁹ G1. *Vigas de sustentação de elevado no Rio somem de depósito*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/10/exclusivo-vigas-de-sustentacao-de-elevado-no-rio-somem-de-deposito.html>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

⁴⁸⁰ DAFLON, Rogerio. O maior mistério da Olimpíada. *Agência Pública*. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/05/o-maior-misterio-da-olimpiada/>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

⁴⁸¹ JORNAL DO BRASIL. *Perimetral: polêmica muito além do caos no trânsito*. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/10/19/perimetral-polemica-muito-alem-do-caos-no-transito/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

uma nova forma de apropriação de quem tem capacidade de impor determinado projeto ao resto da população. São grandes os interesses econômicos que envolvem aquela área. O novo projeto é resultado de uma discussão democrática? Ele incorpora as pessoas que ali vivem? Qualquer projeto urbano deve envolver a população. Não é realizar uma audiência pública, um anúncio público, mas criar um canal de diálogo com a população. Não vejo isso neste caso. O processo não é democrático, não incorpora a população. A cidade não é uma pessoa que possa ser perguntada sobre qual seria sua vocação. A ausência de debate é bom para os interesses hegemônicos.

Quanto à questão da transparência e informação, a Municipalidade informou que os métodos utilizados foram os seguintes: ações promocionais diretas com folhetos, faixas informativas de média distância para os motoristas, identidade visual aplicada em pontos de ônibus e estações de Barcas, sistema de som em locais de grande circulação, veículos de comunicação das concessionárias públicas - sistema de som e TV das estações. Ademais, há relato oficial quanto à promoção de reuniões com lideranças comunitárias e visitas informativas, o que contraria os relatos da comunidade em sentido oposto. De forma que, ainda que as mudanças sejam benéficas, já nascem sob o manto da desconfiança, em razão, justamente, da falta de maior diálogo e debate público.

Se a implosão da Avenida Perimetral é considerada de alta importância por desvelar a frente marítima da cidade, o Museu do Amanhã é qualificado como a âncora e maior projeto do Porto Maravilha. O Museu, orçado em cerca de R\$215 milhões, teve a sua construção iniciada em novembro de 2011 e a sua inauguração em dezembro de 2015⁴⁸².

Nesse sentido, se repete o modelo da “fórmula mágica” criticado por Mariana Fix⁴⁸³, em que, com o intuito de criar interesse do mercado imobiliário, “a Prefeitura investe com a justificativa de estimular e atrair “capital privado”, realizando obras chamadas ‘âncoras’ ou ‘projeto motor’ da operação”. De modo que o investimento inicial é sempre público, os lucros - caso existentes - são privados, e os benefícios coletivos apenas são auferidos em médio ou longo prazo, quando a operação é bem-sucedida financeiramente.

O Amanhã é uma iniciativa da Prefeitura, concebido e realizado em conjunto com a Fundação Roberto Marinho, inspirado em uma bromélia e com 15 mil m² de área construída. O centro cultural possui orçamento anual estimado em R\$32 milhões, metade proveniente da Municipalidade, e, em, 2016, seu primeiro ano de atividade, foi o mais visitado do Brasil, com 1,4 milhão de visitantes⁴⁸⁴.

⁴⁸² DE LIMA, Ludmilla. Âncora da revitalização, Museu do Amanhã é inaugurado. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/museu-do-amanha/ancora-da-revitalizacao-museu-do-amanha-inaugurado-18323502>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

⁴⁸³ FIX, op. cit., 2000, p. 3.

⁴⁸⁴ O número é expressivo ainda que potencializado pelo ano de estreia e pelas Olimpíadas, uma vez que maior que os três seguintes – MIS/SP, MASP e MAR – juntos, e significativamente superior a estimativa inicial de meio

O projeto se baseou em uma arquitetura sustentável⁴⁸⁵ e premiada⁴⁸⁶, baseada no aproveitamento dos recursos naturais locais. O Museu colhe água da chuva para reutilizá-la, bem como seu sistema de refrigeração capta água fria do fundo da Baía de Guanabara para utilizá-la no resfriamento da estrutura, em contrapartida a devolve mais limpa - e aquecida - ao mar, o que resulta em uma economia anual estimada de 9,6 milhões de litros de água e 2.400 MWh de energia elétrica. Outrossim, a energia para uso interno é gerada a partir de 5.492 painéis fotovoltaicos divididos em 24 módulos, cujas estruturas da cobertura da construção se movimentam ao longo do dia para maximizar a absorção de luz solar, produzindo 247,9 MWh por ano.

Logo, em consonância com a diretriz da OUC Porto Maravilha, prevista no artigo 2º, §2º, XVII, da LC municipal 101/2009⁴⁸⁷, no sentido de:

limitar o desperdício energético e de água, estimular o uso de energias limpas (solar, eólica ou célula combustível) e promover o aproveitamento das condições naturais de iluminação e ventilação, “telhados verdes” ou reflexivos de calor, o reaproveitamento de águas pluviais e servidas, a utilização preferencial de insumos ambientalmente certificados; visando a sustentabilidade ambiental e a redução da emissão de gases de efeito estufa (GEEs).

O urbanista Pedro Fiori Arantes⁴⁸⁸, porém, aponta para a questão do “valor da forma difícil”, segundo a qual as obras da alta-arquitetura não são propriamente produtos imobiliários, mas símbolos de poder, um capital simbólico, encomendados por governos ou corporações. Assim, ao contrário de encomendas padrões que são facilmente mensuráveis, o lucro de tais obras reside justamente na dificuldade de execução de formas complexas e inéditas que, não raramente, culminam em desequilíbrios financeiros como A Casa da Música, no Porto, A Cidade da Cultura, em Santiago de Compostella, e mesmo a Cidade da Música, no Rio de Janeiro.

milhão de visitantes. Cf. CANÔNICO, Marco Aurélio. Em seu 1º ano, Museu do Amanhã se torna o mais visitado do país. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/01/1854076-em-seu-1-ano-museu-do-amanha-se-torna-o-mais-visitado-do-pais.shtml>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

⁴⁸⁵ A construção foi o primeiro museu do Brasil a receber o selo Ouro na certificação LEED, *Leadership in Energy and Environmental Design*, concedido pelo *Green Building Council* a empreendimentos com alto desempenho sustentável. Trata-se do segundo maior nível de um total de quatro. Cf: GBC BRASIL. *Museu do Amanhã*. Disponível em: <<http://blog.gbcbrazil.org.br/?p=1457>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

⁴⁸⁶ O Museu foi laureado com o Prêmio Internacional MIPIM 2017 na categoria “Edifício verde mais inovador” (*Best Innovative Green Building*), especialmente, em razão do aproveitamento dos recursos locais. Trata-se de premiação realizada durante a feira internacional MIPIM, maior evento do mercado imobiliário do mundo. No mesmo ano, o projeto do futuro complexo empresarial, residencial e hoteleiro Moinho Fluminense. Também localizado na área da OUC, foi um dos finalistas da categoria Melhor Futuro Megaprojeto (*Best Futura Mega Project*). Cf. MIPIM. *The MIPIM Awards 2017 Winners are*. Disponível em: <<http://www.mipimawards.com/mipimawards2017/en/page/winners-2017>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

⁴⁸⁷ RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 392.

⁴⁸⁸ ARANTES, op. cit., p. 207-212.

Figura 3 - O Museu do Amanhã.



Fonte: O amanhã é hoje⁴⁸⁹.

Nesse sentido, o lucro das construtoras em tais projetos de alta-arquitetura reside, para além de eventuais superfaturamentos, no deslocamento entre preço e valor a partir da “forma-tesouro” da construção única. Assim, a medida passa a ser a raridade e o desejo do contratante e não mais a quantidade de trabalho necessária para a consecução da obra.

Ademais, em que pese ser considerado o projeto principal da OUC, o Museu do Amanhã não foi previsto, originalmente, no Contrato de Concessão. De forma que uma vez que concluído o seu projeto executivo, elaborado pelo renomado arquiteto espanhol Santiago Calatrava, a CDURP e o Consórcio celebraram o 1º Termo Aditivo ao Contrato de PPP⁴⁹⁰ para incluir as obras e serviços necessários à construção do Museu, em abril de 2012.

Assim, segundo as cláusulas 1.1 e 1.2 do Aditivo, a título de compensação das obrigações contratuais assumidas pela concessionária para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, suprimiu as seguintes intervenções: “a Construção de Viaduto (...); as Obras de infraestrutura e urbanização da comunidade do ‘Setor F’; Obras de alça de descida da Linha Vermelha; e Outras edificações”.

Tabela 1 - Cronograma de Pagamento das Contraprestações Públicas do 1º Aditivo.

ANEXO B – CRONOGRAMA DE PAGAMENTO DAS CONTRAPRESTAÇÕES PÚBLICAS MENSIS E ANUAIS											
REVISADO	TOTAL	ETAPA 1		ETAPA 2		ETAPA 3		ETAPA 4		ETAPA 5	
		SEM 1 dez/11	SEM 2 jun/12	SEM 1 dez/12	SEM 2 jun/13	SEM 1 dez/13	SEM 2 jun/14	SEM 1 dez/14	SEM 2 jun/15	SEM 1 dez/15	SEM 2 jun/16
Museu do Amanhã	213 272 400			53 318 100	-	53 318 100	-	53 318 100		53 318 100	
Outras Edificações	43 477 460			5 434 683	5 434 683	5 434 683	5 434 683	5 434 683	5 434 683	5 434 683	5 434 683
Viaduto Visconde de Inhaúma	50 239 355				12 559 839		12 559 839	-	12 559 839	-	12 559 839
Setor F	112 298 783				26 260 495		26 260 495	-	26 260 495	-	26 260 495
Alça da Linha Vermelha	7 256 802			3 628 401	-	3 628 401	-				
TOTAL	0	0	0	44.255.016	-44.255.016	44.255.016	-44.255.016	47.883.417	-47.883.417	47.883.417	-47.883.417

Fonte: CDURP⁴⁹¹.

⁴⁸⁹ MUSEU DO AMANHÃ. *O amanhã é hoje*: um giro pelos primeiros 365 dias. Disponível em: <<https://museudoamanha.org.br/sites/default/files/O%20Amanh%C3%A3%20%C3%A9%20hoje.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2017.

⁴⁹⁰ COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *1º Termo Aditivo*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/contratos/aditivo.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁴⁹¹ Ibidem.

O significado de tais alterações pelo Aditivo foi explicado por uma auditoria, encomendada pela nova gestão da CDURP, que assumiu em 2017, e encaminhada ao Tribunal de Contas do Município e à Câmara Municipal. Segundo o documento de controle da Administração, concluiu-se que os R\$112,3 milhões, que foram redirecionados para a construção do Museu do Amanhã, eram originalmente destinados às obras de infraestrutura no Morro do Pinto, vulgo Setor F⁴⁹².

Sobre o tema, a CDURP⁴⁹³ se manifestou no seguinte sentido:

A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp) esclarece que algumas obras previstas no contrato original da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha foram suprimidas para a inclusão do Museu do Amanhã no escopo da parceria público-privada. A informação encontra-se no Anexo B do Cronograma de Pagamento das Contraprestações Públicas Mensais e Anuais do 1º Aditivo, assinado em 17 de abril de 2012. O documento registra a inclusão do Museu do Amanhã (R\$ 213.212.400) mediante exclusão dos seguintes itens: obras de infraestrutura urbana do Setor F, localidade do Morro do Pinto (R\$ 112.298.783); Outras Edificações, que previa equipamentos comunitários como escola, creche e posto de saúde (R\$ 43.477.460); Viaduto da Rua Visconde de Inhaúma, uma alça de saída do Elevado da Perimetral retirada dos planos após a decisão de sua remoção integral (R\$ 50.239.355); e a Alça da Linha Vermelha que seria interligada à Via Binário do Porto (R\$ 7.256.802).

O relatório da CDURP, também, aponta que cerca de 75% do orçamento destinado ao fomento da cultura na OUC, R\$ 89,9 milhões de um total de R\$ 122,7 milhões, foi direcionado apenas para duas instituições, o Museu do Amanhã e o Museu de Arte do Rio⁴⁹⁴. Em contrapartida, o Instituto Pretos Novos (IPN), por exemplo, recebeu R\$ 355 mil, e, assim, convive com a falta de recursos. Isso a despeito da estipulação de que 3% deste montante deveria ser aplicado no fomento da cultura em toda a região.

Ao lado do Museu do Amanhã, encontra-se exatamente o complexo do Museu de Arte do Rio (MAR), formado pelo palacete Dom João VI e por um edifício de estilo modernista, unidos por uma passarela e uma cobertura em forma de onda, cuja extensão 15 mil m², inclui oito salas de exposições e custou R\$ 185 milhões. Na outra ponta do passeio público, encontra-se o Aquário Marinho do Rio de Janeiro – AquaRio, maior aquário marinho da América do Sul, que possui 26 mil m² de área construída, 28 tanques e 4,5 milhões de litros de água para receber até 8 mil animais de 350 espécies diferentes em exposição.

⁴⁹² REZENDE, Constança. Dinheiro de obra em favela foi para Museu do Amanhã. *Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,dinheiro-de-obra-em-favela-foi-para-museu-do-amanha,70001752056>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁴⁹³ SRZD. *Dinheiro de creche, escola e posto de saúde foi destinado ao Museu do Amanhã*. Disponível em: <<http://www.srzd.com/brasil/museu-do-amanha-verba-escola-creche/>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁴⁹⁴ Segundo o ex-prefeito, “a decisão da administração anterior foi no sentido de criar dois ícones que permitissem a valorização da região e fossem âncoras do processo de revitalização - como o são”. Cf. REZENDE, op. cit., nota 492.

A Região também tem o projeto para a futura Fábrica de Espetáculos do Theatro Municipal, vinculado à Secretaria Estadual de Cultura. Com referência no Teatro Alla Scala de Milão, na Itália, a Fábrica, junto com a nova Central Técnica de Produções e uma escola do teatro, ocupará o antigo edifício dos Armazéns Paranapanema, com área de 3.500 m², onde serão oferecidos cursos de produção de espetáculos e ocorrerão apresentações.

Por outro lado, o Armazém da Utopia, galpão com 5 mil m² destinado a eventos culturais de música, dança e artes visuais, recebeu ordem judicial de despejo, após a cessão da propriedade da área pela União à sociedade Píer Mauá. O que gerou forte reação e manifestações de movimentos culturais contrários ao fechamento de um espaço de cultura estabelecido na Região, o que violaria a diretriz da OUC no sentido da valorização patrimônio cultural material e imaterial, constante do artigo 2º, §1º, II, da Lei da OUC Porto Maravilha⁴⁹⁵.

Após longa disputa, obteve-se acordo entre o Instituto Ensaio Aberto, a Prefeitura e o Ministério dos Portos no sentido do repasse do edifício à Municipalidade que cedeu o direito real de uso, por trinta anos, à companhia artística. Em contrapartida, foi estabelecido o compromisso da continuidade de desenvolvimento de projetos culturais e sociais no Armazém⁴⁹⁶. Trata-se, portanto, de mais um exemplo em que o diálogo com o Poder Público só ocorreu após a mobilização popular no sentido de reverter uma decisão tomada de cima para baixo da Administração.

Em que pese o forte investimento e publicidade acerca do futurista Museu do Amanhã, o grande tesouro do Porto Maravilha foi, literalmente, desenterrado do passado escondido e esquecido da Região: o Cais do Valongo⁴⁹⁷. Em fevereiro de 2011, as escavações das obras de reabilitação da OUC trouxeram à exposição pública uma área de dois mil m², em que se passou a identificar e catalogar objetos da vida à época do tráfico dos africanos escravizados.

A descoberta provocou a mudança das redes de infraestrutura e drenagem de forma que o sítio arqueológico fosse transformado em “memorial aberto à visitação pública a fim de manter viva a lembrança de um dos períodos mais cruéis da história da humanidade, a escravidão”. Ademais, foi realizada a restauração do conjunto arquitetônico dos Jardim do Valongo⁴⁹⁸.

⁴⁹⁵ RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 392.

⁴⁹⁶ RODRIGUES, Fania. Armazém da Utopia continuará no Cais do Porto do Rio de Janeiro. *Brasil de Fato*. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/node/33157/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁴⁹⁷ Conforme analisado na seção 3.4 - Bicentenário do Porto do Rio de Janeiro: uma história marginal.

⁴⁹⁸ COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Prefeitura entrega obras da primeira etapa do Porto Maravilha*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/uploads/releases/55cbb0a39b6ef.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

As descobertas arqueológicas e a mobilização dos movimentos e coletivos pela memória, motivaram, via decreto municipal⁴⁹⁹, a criação do Circuito Histórico e Arqueológico da Herança Africana⁵⁰⁰, bem como de um Grupo de Trabalho Curatorial do Projeto Urbanístico, Arquitetônico e Museológico⁵⁰¹. O Circuito é integrado Centro Cultura José Bonifácio, Cemitério dos Pretos Novos (Instituto Pretos Novos), Cais do Valongo e da Imperatriz, Jardins do Valongo, Largo do Depósito e Pedra do Sal⁵⁰².

Contudo, o espaço recebe muitas críticas dos movimentos negros, pois não há nenhuma informação sobre a história do Cais no sítio arqueológico recuperado, a não ser por um adesivo com fatos básicos e um mapa do Circuito⁵⁰³. Como forma de resgate da história esquecida, cita-se a experiência dos Laboratórios de Inovação em Jornalismo - LABs, realizados na Casa Pública, que lançaram o aplicativo “Museu do Ontem” para dispositivos eletrônicos móveis⁵⁰⁴. Forma de interação da sociedade civil com o Porto Maravilha, o projeto, sem conexão com a concessionária, permite visualizar os caminhos de toda a Região Portuária e o resgate da sua história.

Em 09 de julho de 2017, o Cais do Valongo foi reconhecido pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade⁵⁰⁵. O reconhecimento se deu conforme o critério VI, ou seja, “estar direta ou tangivelmente associado a eventos ou tradições vivas, com ideias ou

⁴⁹⁹ RIO DE JANEIRO (município). *Decreto n. 34.803*, de 29 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/decretos/d34803.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵⁰⁰ Em consonância com a diretriz da OUC Porto Maravilha, constante do artigo 2º, §2º, V, da Lei da OUC, no sentido de “possibilitar a recuperação de imóveis com a importância para proteção do patrimônio cultural e a criação de circuito histórico-cultural, contemplando a devida identificação dos patrimônios material e imaterial, passado e presente, e capacitação técnica na área de turismo e hotelaria, visando promover o circuito”. Cf. Idem, op. cit., nota 392.

⁵⁰¹ A última reunião desse GT, em junho de 2012, produziu, conjuntamente com diversas instituições e movimentos, o texto base da carta “Recomendações do Valongo”, que foi submetida a apreciação da sociedade civil em audiência pública.

⁵⁰² O Centro Cultural José Bonifácio, palacete de 1877, restaurado pelo programa Porto Maravilha Cultural, funciona como um centro de estudos da cultura afro-brasileira; a Pedra do Sal era o ponto de descarregamento do sal importado, onde foram fundados, na segunda metade do século XIX, os primeiros ranchos carnavalescos e afoxés da cidade, bem como, onde sambistas e estivadores realizavam suas rodas de samba, que acontecem ainda hoje; o Jardim Suspenso do Valongo foi construído em 1906 e revitalizado pela Operação Urbana; a Praça dos Estivadores, antigo Largo do Depósito, era onde concentravam-se os armazéns de comércio de escravos na região do Valongo; o Cemitério dos Pretos Novos e Instituto de Pesquisa e Memória Pretos Novos, cemitério dos africanos traficados que morriam antes de serem comercializados, foi transformado em sítio arqueológico e centro cultural. Cf. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/circuito>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵⁰³ HOLLENBACH, Lisa. O Rio de Janeiro Deveria Ter Um Museu da Escravidão? Tradução Geovanna Giannini. *RioOnWatch*. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=23689ciu>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵⁰⁴ AGÊNCIA PÚBLICA. *Museu do Ontem*. Disponível em: <<http://apublica.org/museu-do-ontem/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵⁰⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Valongo Wharf Archaeological Site*. Disponível em: <<http://whc.unesco.org/en/list/1548>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

crenças, com obras artísticas e literárias de extraordinária importância universal” (tradução livre).

A despeito do reconhecimento internacional, o Instituto de Pesquisa e Memória Pretos Novos – IPN, responsável pela criação do museu, memorial e centro de pesquisa do Cemitério dos Pretos Novos, integrante do Circuito da Herança Africana, teve o fornecimento da verba de custeio de cerca de R\$6 mil, correspondente aos seus recursos básicos de manutenção, interrompido pela CDURP e pela Concessionário Porto Novo, em 2016. Assim, em meados de 2017, lançou a campanha #IPNResiste em busca da retomada do apoio para evitar o fechamento do local após doze anos de memória⁵⁰⁶.

Após o recebimento do título, paralelamente ao abandono do antigo Cemitério, a Gestão Municipal, que assumiu em 2017, reforçou a proposta, apresentada três meses antes⁵⁰⁷, no sentido de construir um “Museu da Escravidão e da Liberdade”, adjacente ao Cais do Valongo. Segundo a Secretária de cultura⁵⁰⁸, “reconhecer que muitos ainda sofrem os legados da escravidão requer um museu como vetor de autoestima, desenvolvimento humano, oportunidades socioeducativas e impactos sociais duradouros”.

Nesse sentido, a Comissão Permanente de Cultura da Câmara Municipal promoveu a audiência pública “Área Portuária, Pequena África e Cultura”, onde discutiu-se, entre outros temas correlacionados, a proposta do museu⁵⁰⁹. Igualmente, o MPF, que no fim de 2016 assinou um TAC com o IPHAN e a Prefeitura para garantir a gestão e guarda definitiva do material arqueológico encontrado nas escavações do Cais, promoveu a audiência pública “Cais do Valongo: Patrimônio Cultural da Humanidade: E Agora?”⁵¹⁰. As duas audiências públicas representam exemplos de provocação da participação pelo Legislativo e pelo Ministério Público.

⁵⁰⁶ EL-YOUSSEF, Nour. Maior Cemitério de Escravos das Américas Fechará Devido ao Abandono pelas Autoridades do Rio. Traduzido por Marina Hennies. *RioOnWatch*. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=25052>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵⁰⁷ JORNAL DO BRASIL. *Futuro Museu da Escravidão e da Liberdade recebe primeiro objeto do acervo*. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/03/21/futuro-museu-da-escravidao-e-da-liberdade-recebe-primeiro-objeto-do-acervo/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵⁰⁸ BOERE, Nathália. Secretária de Cultura defende o museu da escravidão. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/secretaria-de-cultura-defende-museu-da-escravidao-20811048>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵⁰⁹ ROBICHAUD, Raine. Audiência Pública ‘Área Portuária’ discute proposta de Museu da Escravidão e da Liberdade. Tradução Geovanna Giannini. *RioOnWatch*. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=27757>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵¹⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *MPF/RJ promove audiência pública para debater o Cais do Valongo*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-rj-promove-audiencia-publica-para-debater-o-cais-do-valongo>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

Diretamente associada à questão da memória da população negra da área já denomina Cais do Valongo, Pequena África e, hoje, Porto Maravilha, encontra-se a questão da habitação social em face do processo que se desenvolve no sentido de expulsamento das comunidades que historicamente a ocuparam. O ponto é de singular importância, conforme abordado ao fim das Seções 3.4 e 3.5, em uma área historicamente marginalizada pelo Poder Público e na qual se concentram, majoritariamente, famílias de baixa escolaridade e renda.

Ironicamente, cumpre recordar que a Operação Urbana Consorciada foi concebida pelo Estatuto da Cidade como conjunto de intervenções e medidas urbanísticas a serem realizadas com a participação dos proprietários e moradores com objetivo de melhorias sociais⁵¹¹. Nesse sentido o Projeto de Lei Complementar da OUC Porto Maravilha⁵¹², em sua justificativa, previa o seguinte:

a OUC promoverá melhor qualidade de vida para os atuais moradores e para aqueles que vierem a buscar na Área Central da Cidade a sua opção de moradia. Hoje a região abriga aproximadamente vinte mil moradores. Com essa intervenção haverá espaço para um total de cem mil habitantes, reduzindo significativamente os custos de transporte e o impacto ambiental de locomoção para o centro da Cidade. (...). Além disso, será possível a implantação de unidades de habitação de interesse social na região, medida necessária, dada a precariedade da moradia de parte dos moradores. Um plano está sendo montado com este objetivo pela Secretaria Municipal de Habitação e será submetido para debate na Câmara Municipal.

Entretanto, o cenário que se desenvolve no Porto Maravilha é exatamente o oposto, marcado por reiteradas violações ao direito à moradia digna, ao princípio da dignidade humana e orientações internacionais sobre habitação social. De modo que se constata um processo de gentrificação na Região Portuária, o que gera a expulsão, direta ou indireta, da população mais carente, logo, mais vulnerável.

Ao ser questionado acerca das críticas de que o processo olímpico estaria empurrando os cariocas mais pobres rumo às periferias do Rio, seja por remoções ou pela especulação, o que estaria aumentando o valor dos imóveis, o Prefeito Paes afirmou, em entrevista⁵¹³ realizada em junho de 2015, o seguinte:

outra coisa é o fenômeno mundial da gentrificação, que ocorre em grandes cidades, do qual Londres talvez seja o caso mais explícito. É algo que acontece em Nova York, Berlim, e também no Rio, que é um processo de sobrevalorização conforme as cidades se qualificam.

⁵¹¹ Remete-se a análise do instituto, notadamente quanto a participação consorciada dos moradores e proprietário, realizada na seção 2.3 - Conceito brasileiro de Operação Urbana Consorciada.

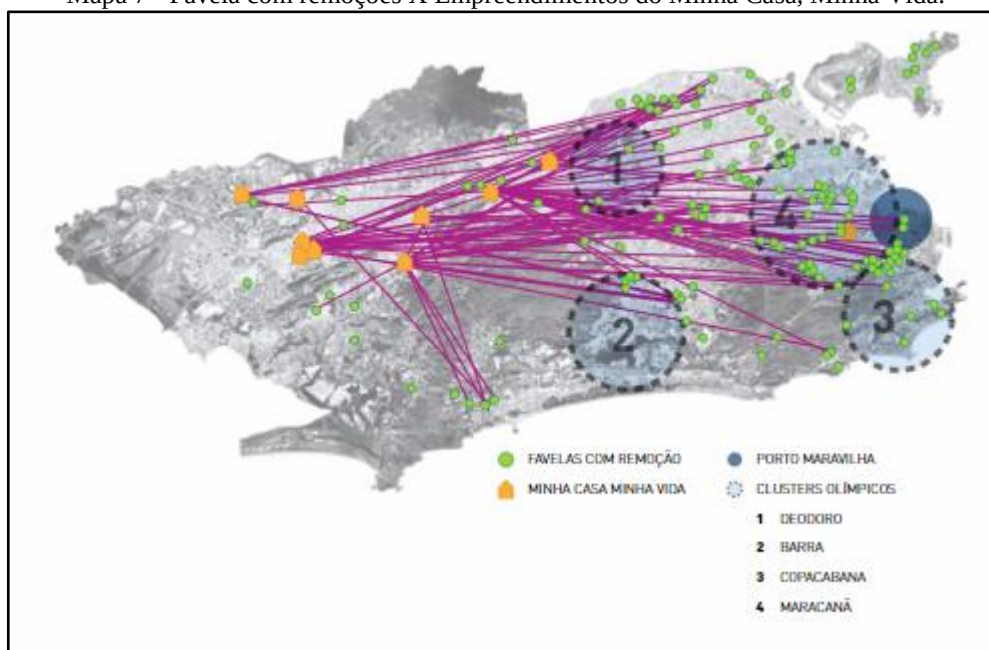
⁵¹² RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 419.

⁵¹³ PUFF, Jefferson. Paes ataca 'dono da Barra': 'Não entendeu significado dos Jogos para o Rio'. *BBC Brasil*. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150815_entrevista_eduardo_paes_hb_jp>. Acesso em: 16 ago. 2017.

Portanto, fica evidente a simplificação com que a Gestão Municipal tratou um fenômeno complexo do qual se extrai consequências perversas para a população afetada⁵¹⁴ e, em via de regra, não consultada. Tal fenômeno, fartamente documentado e criticado na literatura especializada, é fruto, no caso sob análise, de uma concepção de reforma urbana que visa, exclusivamente, a valorização imobiliária sem as necessárias contrapartidas⁵¹⁵ mitigadoras ao processo capaz de “incidir de forma regressiva sobre o mercado, expulsando usos, atividades e populações de menor renda”⁵¹⁶.

É certo que o processo de revitalização e embelezamento da Região Portuária do Rio às custas de remoções forçadas da população carente local não é um fenômeno novo. As denúncias quanto a outro processo silenciado, o de despejo, com marcas de higienização social, realizados no bojo da construção de um Porto Maravilha rememoram os eventos das reformas urbanas promovidas pelo alcaide Barata Ribeiro e, principalmente, Pereira Passos, narrados na Seção 3.4 - Bicentenário do Porto do Rio de Janeiro: uma história marginal.

Mapa 7 - Favela com remoções X Empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida.



Fonte: Baseado em informações da Gerência de Terras e Reassentamentos da SMH⁵¹⁷.

A Gestão Eduardo Paes confirma a remoção de mais de 20 mil famílias na cidade, entre 2009 e 2013, sem diferenciar, contudo, as causas das remoções⁵¹⁸. Em um contexto sócio-

⁵¹⁴ CUMMINGS, op. cit., p. 81-100.

⁵¹⁵ OLBERTZ, Karin. *Operação Urbana Consorciada*. 2011. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – USP, São Paulo, 2011.

⁵¹⁶ INSTITUTO PÓLIS, op. cit., p. 88-89.

⁵¹⁷ AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015. Disponível em: <https://issuu.com/morula/docs/smh2016_issuu>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵¹⁸ ROQUE, Atila; NEDER, Renata. *Megaeventos esportivos: das grandes obras ao aprofundamento das*

político muito diverso do enfrentado pelo seu modelo e inspiração Pereira Passos, a Prefeitura acelerou o processo de remoção com vistas às obras para a Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016⁵¹⁹.

Esse ponto é o grande diferencial em relação às reformas urbanas e remoções do passado. No Porto Maravilha, há uma justificação sociocultural dos processos de despejamento⁵²⁰, pois são apresentados como necessários para o bem-comum e revitalização de uma área historicamente marginalizada que será redescoberta pela cidade; contudo, olvida-se das propagandas oficiais que a população miserável que lá habitou nessa longa espera, assim, continuará às margens da maravilha do novo porto.

Como denúncia a tal processo não dialogado, em maio de 2011, o Fórum Comunitário do Porto, formado por moradores, ONGs, parlamentares e universidades, divulgou o Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações⁵²¹. Conforme documentos, fotografias e amplo rol de relatos de moradores locais, o Fórum denunciou o caso emblemático de cerca de 800 famílias do Morro da Providência que eram ameaçadas de remoção forçada e não dialogada com a população local.

O documento também reivindicou e propôs uma série de medidas ao Governo Municipal, quais sejam, dentre outras: o compromisso de paralisação dos processos de remoção; a adequação do procedimento da Administração Municipal às normas brasileiras e internacional, notadamente às recomendações da Relatoria por Moradia Adequada da ONU; a implementação de medidas mitigadoras à população atingida pela intervenção urbana; constituição de espaço institucional de mediação de conflito; acesso à informação a respeito do projeto para Região de modo que a população local possa ter instrumentos práticos para debater e propor medidas alternativas; e reconhecimento do Fórum como espaço popular e legítimo para a constituição de diálogos para a construção de propostas que atendam a função social da cidade e da propriedade; bem como o direito à cidade e moradia digna e adequada.

Nesse sentido, há amplo rol de documentos produzidos com denúncias e demandas dos movimentos sociais por direito à cidade e moradia, de pesquisa acadêmica, de

desigualdades urbanas. In: RIO DE JANEIRO (estado). Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania ALERJ. *Relatório da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania ALERJ - 2013*. Disponível em: <<http://ddh.org.br/wp-content/uploads/2014/01/relatorio2013cddh.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

⁵¹⁹ JACOBS, Sarah. Semana tensa introduz nova política de “remoções relâmpago” em favelas do Rio. *RioOnWatch*. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=14535>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

⁵²⁰ No Porto Maravilha, constata-se a utilização das seguintes modalidades para retirar as famílias de suas moradias: indenização; aquisição assistida; aluguel social. Cf. DE OLIVEIRA, op. cit., nota 338.

⁵²¹ FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO. *Relatório de violação de direitos e reivindicações*. Disponível em: <<https://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-mpf-fcp.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

parlamentares, de ONGs e de organizações comunitárias de moradores. Exemplificativamente, se pode citar Ocupação Casarão Azul, na Rua Rodrigues Alves, em que 70 famílias foram removidas em 2009; Ocupação Carlos Marighella, na Rua Riachuelo, em que 47 famílias foram despejadas em 2010; Ocupação Flor do Asfalto, na Rua Rodrigues Alves, em que cerca de 30 famílias foram despejadas em 2011; Ocupação Zumbi dos Palmares, na Av. Venezuela, em que 133 famílias, foram despejadas em 2011; Ocupação Machado de Assis, na Gamboa, em que mais de 50 famílias foram despejadas em 2012; bem como as ocupações na Rua do Livramento, Boa Vista, Guerreiros Urbanos, e Edith Stein⁵²², todas na Região Portuária.

Nesse ponto, é simbólica a relação entre o Poder Público carioca, a área atualmente denominada Porto Maravilha e os seus habitantes históricos. Na região, os povos negros, enquanto mercadoria, foram escondidos da vista da alta sociedade carioca, em vida e morte, durante os séculos XVIII e XIX. Na primeira metade do século XX, nessa área foram mais uma vez marginalizados e invisibilizados quando não mais serviam às guerras ou aos trabalhos serviços da capital brasileira; na segunda metade, foram esquecidos na área escondida pela Via Perimetral. No século XXI, quando a elite política e financeira carioca redescobre a Região Portuária, em busca da expansão da fronteira imobiliária da cidade, desenvolve-se um processo de transformação sem qualquer consulta à comunidade local, para lá desenvolverem uma nova centralidade em que a presença dos seus moradores tradicionais é novamente indesejada e incômoda, de forma que amiúde se remove tais populações em um processo higienizador.

Como exemplos de obtenção de resultado positivo a partir da organização e mobilização dos moradores locais, pode ser citada a Ocupação Quilombo das Guerreiras, na Av. Francisco Bicalho. Nela, cerca de 50 famílias, há sete anos no local, eram ameaçadas de despejo para que o local cedesse lugar à construção de cinco Trump Towers; contudo, após longo conflito social e, depois, judicial⁵²³, a CDURP e a Defensoria Pública realizaram acordo para o pagamento de dois anos de aluguel social, bem como conquistou a aprovação do projeto Quilombo da Gamboa, também na Região Portuária, para assentamento de 116 famílias na região.

Igualmente bem-sucedida foi a Ocupação Mariana Criola, na Rua da Gamboa, que conseguiu, em 2011, a Concessão de Direito Real de Uso do terreno. Ademais, obteve o

⁵²² COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. *Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro*: Rio de Janeiro, nov., 2015. Disponível em: <http://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015_low.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

⁵²³ WERNECK, Felipe. Justiça suspende despejo no porto do Rio. *Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,justica-suspende-despejo-no-porto-do-rio,1076254>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

financiamento pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para a reforma do edifício que habitavam e para construção de um segundo conjunto habitacional no terreno

Frise-se que a Lei⁵²⁴ instituidora da OUC Porto Maravilha, em seu artigo 2º, §2º, IX, XI, XII, afirma como suas diretrizes que a Operação deve “promover a Habitação de Interesse Social e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação”, “realizar melhoramentos nas áreas de especial interesse social e seu entorno, com implantação de infraestrutura e regularização fundiária”, “incentivar a recuperação de imóveis ocupados para a melhoria das condições de moradia da população residente”. E, principalmente, que deve “promover as ações necessárias para o reconhecimento e a regularização das comunidades tradicionais”.

No morro da Providência, por sua vez, das 380 famílias marcadas para serem removidas, 196 efetivamente o foram entre 2011 e 2013, das quais 136 aceitaram receber um aluguel social de 400 reais, valor apenas suficiente para moradias precárias e inadequadas na região⁵²⁵. Não obstante, somente em setembro de 2013, após forte mobilização dos moradores⁵²⁶, pressão pública realizada por movimentos de direitos humanos, por direito à cidade e por direito à moradia, bem como pela suspensão judicial das obras e dos despejos obtida pela DPE-RJ, a Prefeitura iniciou diálogos com as famílias para revisar o projeto e debater alternativas às remoções de dezenas de famílias⁵²⁷.

Em fevereiro de 2014, o Prefeito recebeu um abaixo-assinado com mais de cinco mil assinaturas, realizado pelo movimento Basta de Remoções Forçadas⁵²⁸. Na ocasião, ele se comprometeu junto à Anistia Internacional a “rever o número de remoções, aumentar valores de indenizações e tentar manter as famílias que terão que ser reassentadas próximas aos seus bairros”⁵²⁹.

Promessa que se efetivamente realizada representaria o alcance das mínimas bases de uma Administração dialógica. Com efeito, uma Administração participativa não é apenas um

⁵²⁴ RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 577.

⁵²⁵ ROQUE; NEDER, op. cit., nota 518.

⁵²⁶ GERBASE, Fabíola. Moradores do Morro da Providência protestam contra interdição de praça. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/moradores-do-morro-da-providencia-protestam-contrainterdição-de-praca-2713856>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵²⁷ ROQUE; NEDER, op. cit., nota 518.

⁵²⁸ A Anistia Internacional iniciou, em setembro de 2013, a campanha “Basta de Remoções Forçada!”, cujo foco foi a cidade do Rio de Janeiro, em especial a questão das desapropriações do Morro da Providência, Transoeste e Vila Autódromo. Cf. ANISTIA INTERNACIONAL. *Basta de Remoções Forçada!* Disponível em: <<https://anistia.org.br/campanhas/basta-de-remocoes-forçadas/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵²⁹ ARAÚJO, Flavio. Paes admite à Anistia remoções realizadas com ‘pouco diálogo’. *O Dia*. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-02-19/paes-admite-a-anistia-remocoes-realizadas-com-pouco-dialogo.html>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

desejo em prol de uma sociedade mais democrática, mas uma imposição legal, inclusive específica da OUC Porto Maravilha.

Segundo o artigo 2º, §1º, III, VI e VII, da LC municipal 101/2009⁵³⁰, o planejamento e a execução da OUC devem ser norteados pelos respectivos princípios do “atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela Operação” e da “transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil”. E, principalmente, pelo princípio norteador do “apoio da regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social”.

Ainda na área do morro da Providência, cabe ressaltar que as obras de urbanização e as de instalação de um teleférico não estavam inseridas no escopo da OUC Porto Maravilha, mas no âmbito Programa Morar Carioca⁵³¹, executado pelo Consórcio Rio Faz, composto pela Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia⁵³². Não obstante, em 27 de junho de 2014, antes mesmo da inauguração das obras, foi assinado o 6º aditivo ao Contrato da PPP⁵³³, por meio do qual a concessionária Porto Novo, composta pela Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia, assumiu o apoio técnico e operacional à gestão do Teleférico da Providência, mediante o pagamento de R\$ 73,7 milhões.

Assim sendo, logo em seguida, em 02 de julho de 2014, com dois anos de atraso, foi inaugurado o Teleférico da Providência. No evento de inauguração, o próprio Prefeito admitiu, novamente, que o atraso foi motivado pela falta de transparência e ausência de efetiva participação dos moradores no desenvolvimento do projeto pela Prefeitura e Consórcio Rio Faz. Segundo ele⁵³⁴, “a prefeitura errou em uma série de coisas, ao não dialogar com os moradores e não informar (sobre o programa de reurbanização) como deveria”.

Especificamente sobre o tema, convém ilustrar a questão com o exemplo próximo da comunidade da Rocinha, quando, em 2013, cerca de mil moradores protestaram contra a construção de um teleférico na área⁵³⁵. Na ação, os moradores pleiteavam que o Poder Público

⁵³⁰ RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 577.

⁵³¹ Uma das principais causas foi a necessidade de readequação do projeto em razão de uma ACP, movida pela Defensoria Pública, para suspender o Programa que previa a remoção de 832 famílias da comunidade, sem que houvesse transparência e informação sobre os impactos na comunidade. Cf. CONSTANCIO, Thaise. Prefeitura do Rio inaugura Teleférico da Providência. *Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-do-rio-inaugura-teleferico-da-providencia,1522503>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁵³² Conforme assinado na nota 455.

⁵³³ COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. 6º *Termo Aditivo*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/contratos/aditivo6.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁵³⁴ CONSTANCIO, op. cit., nota 531.

⁵³⁵ BIANCHI, Paulo. Na Rocinha (RJ), moradores protestam contra construção de teleférico. *UOL*. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/25/na-rocinha-rj-moradores-protestam-contr-a-construcao-de-teleferico.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

priorizasse a realização de saneamento básico na região⁵³⁶ ao invés da construção do projeto milionário de um teleférico.

Nesse caso simbólico, cumpre apontar o entendimento quanto ao âmbito de afetação da decisão a ser legitimada pela participação social em um modelo ideal. Nele, a decisão da alocação da verba orçamentária em determinada área da cidade é debatida pelo conjunto da sociedade, mas o desenvolvimento do projeto deve priorizar os interesses e demandas da população local diretamente afetada.

Assim, como apontado ao longo do presente estudo, a falta de transparência e de espaços institucionais de efetiva participação da população, direta ou indiretamente, afetada, traduzem-se em uma celeridade e economicidade falaciosas. Isso porque tempo e dinheiro públicos são desperdiçados pela necessidade de se retornar à fase de planejamento para uma tomada de decisão em maior consonância com os anseios da população local como forma de construção de uma solução mais legítima e duradoura.

Se, por um lado, um planejamento contrário ao Direito por moradia foi posto em prática, desde a escolha do modelo de OUC em 2009; por outro, entre fins de 2014 e início de 2015, o insucesso da engenharia financeira do Porto Maravilha abriu uma brecha para as demandas por habitação social.

A operação financeira desenhada para o financiamento dos R\$8 bilhões estimados para o desenvolvimento integral da OUC, previa que os R\$ 3,5 bilhões obtidos pelo aporte do FGTS para aquisição do pacote integral de CEPACs seria complementado por R\$4,5 bilhões a serem gerados pela valorização e revenda dos títulos⁵³⁷. Contudo, em sentido oposto ao imaginado, o mercado imobiliário não demonstrou interesse pela aquisição dos títulos ou terrenos⁵³⁸.

Logo, diante da baixa procura pelas CEPACs, negociou-se para a CEF, agente operador do FGTS, realizar um aporte no valor de R\$1,5 bilhão de modo a garantir a continuidade da PPP, via aquisição de cotas do FIIPM. A fim de regulamentar esse novo investimento, o Conselho Curador do FGTS trouxe o Ministério das Cidades de volta à cena que, assim, vinculou, por meio da Instrução Normativa MC nº 33 DE 17/12/2014⁵³⁹, a alocação

⁵³⁶ EL PAÍS BRASIL. *A Rocinha não precisa de teleférico, mas sim de saneamento básico*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/03/politica/1441270863_849228.html>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁵³⁷ WERNECK, op. cit., nota 358.

⁵³⁸ DE MOURA, Paola. Mercado demonstra pouco interesse nos CEPACs do Porto Maravilha. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2875182/mercado-demonstra-pouco-interesse-nos-cepacs-de-porto-maravilha>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

⁵³⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 33, de 17 de dezembro de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, nº 245, p. 90, 19 dez. 2014. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/12/2014&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=144>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

financeira requerida ao “compromisso da Prefeitura (...) em elaborar, de forma participativa, Plano de Habitação de Interesse Social para a área da OUC”.

Em maio de 2015, o Prefeito⁵⁴⁰, em consideração ao compromisso da Prefeitura com o Ministério das Cidades, criou um Grupo de Trabalho para elaboração do PHIS-Porto, composto pela CDURP, por duas secretarias municipais e pelos institutos municipais Pereira Passos e Rio Patrimônio da Humanidade. No Decreto de criação, conquanto não tenha integrado nenhuma organização ou movimento representativo da sociedade, previu a realização de uma audiência pública e a disponibilização de consulta pública nos trinta dias seguintes, bem como a realização de reuniões setoriais de consulta.

O instituto de urbanismo municipal elaborou um Diagnóstico⁵⁴¹ da AEIU Portuária para contribuir para formulação do PHIS do Porto, cuja elaboração e implementação é coordenada pela CDURP. Contudo, Mariana Werneck⁵⁴², entre outros apontamentos, critica o fato do estudo ser baseado no Censo 2010, logo, sem captar as consequências geradas por seis anos de intervenção urbana na Região. Assim, o documento que conduziu a formulação do PHIS não teria levado em conta o esvaziamento populacional e os processos de remoção realizados, além de ter ignorado aproximadamente 1.100 pessoas residentes nos 54 cortiços locais - habitações populares alternativas que são, historicamente, marginalizadas pelo Poder Público.

Assim, em consonância com a premissa participativa estabelecida foram realizadas cinco audiências públicas, bem como uma conferência⁵⁴³, por exigência dos movimentos sociais de moradia e estudantil⁵⁴⁴. Em seguida, a Prefeitura apresentou o PHIS Porto Maravilha⁵⁴⁵, cujos compromissos eram, entre outros, os seguintes: o levantamento fundiário dos imóveis públicos para produção de habitação social; a construção mínima de 10 mil unidades habitacionais, a oferta mínima de 1.500 imóveis residenciais e 250 comerciais para aluguel, no âmbito do Programa de Locação Social; reforma, ampliação ou recuperação de cerca de 2.500 residências de famílias de baixa renda; desenvolvimento e/ou implementação

⁵⁴⁰RIO DE JANEIRO (município). *Decreto nº 40.140*, de 18 de maio de 2015. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/49341Dec%2040140_2015.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

⁵⁴¹ INSTITUTO PEREIRA PASSOS, op. cit., nota 339.

⁵⁴² WERNECK, op. cit., nota 358.

⁵⁴³ As audiências, realizadas entre junho e agosto, apresentaram o Diagnóstico preliminar e trataram dos temas de “Diagnósticos”, “Produção Habitacional” “Melhorias Habitacionais” e “Locação Social”. Cf. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório Trimestral de Atividades*: abril, maio e junho de 2015. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2015/abrmajun2015.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

⁵⁴⁴ WERNECK, op. cit., nota 358.

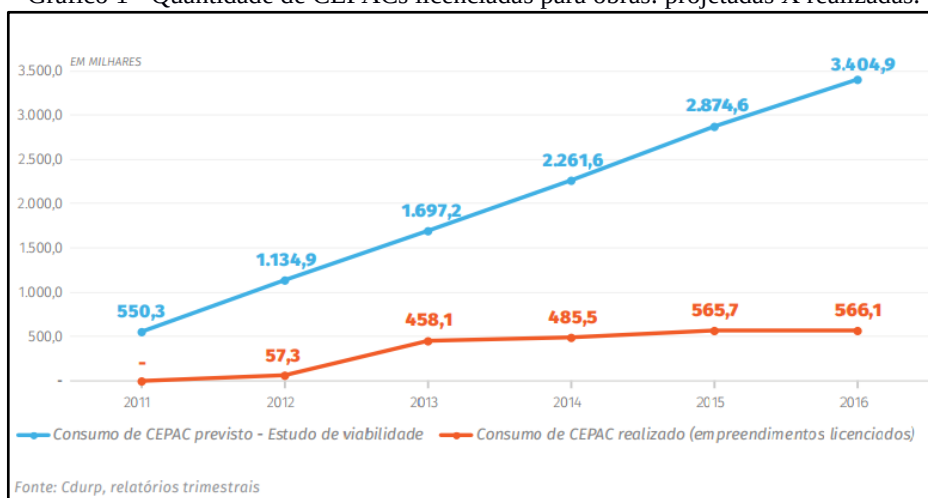
⁵⁴⁵ PORTO NOVO S/A. *Plano de Habitação Social no Porto*. Disponível em: <<http://138.97.105.70/conteudo/habitacaoSocial.zip>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

dos planos de urbanização do Morro da Providência e das favelas Pedra Lisa e São Diogo/Moreira Pinto.

O Plano, a despeito de lacunas e opções controvertidas, representou, assim, um avanço significativo tanto no tema da habitação social, quanto no da participação, se comparado com o restante do desenvolvimento da OUC. Contudo, não obstante o efetivo aporte de R\$ 1,5 bilhão pelo FGTS⁵⁴⁶, o Plano sequer saiu do papel nos dois anos seguintes à sua apresentação e, tampouco, possui expectativas de ser concretizado em um futuro próximo.

Na verdade, o próprio aporte do FGTS logo se mostrou insuficiente diante do cenário em que se desenvolveu a engenharia financeira responsável por garantir o início da execução das intervenções da OUC, via PPP. O piso de viabilidade da operação financeira, baseada na comercialização de CEPACs e terrenos, era a comercialização mínima de 6.436.722 CEPACs e 408.000 m² de terreno. Contudo, em seis anos, foram comercializados apenas 8,74% do estoque de CEPACs, a despeito da variação de 213,03% do valor unitário do título no período, saltando de R\$545,00, em junho de 2011, para R\$1.706,03, em dezembro de 2016⁵⁴⁷.

Gráfico 1 - Quantidade de CEPACs licenciadas para obras: projetadas X realizadas.



Fonte: FGV DAAP⁵⁴⁸

Ademais, ao contrário do que era esperado, ou ao menos do que foi divulgado, o número de CEPACs efetivamente utilizados em licenciamento de obras para o uso do adicional construtivo possui níveis bastante inferiores aos projetados. Nesse passo, ao invés de servirem como instrumento para o financiamento do Porto Maravilha, os títulos têm servido, comumente,

⁵⁴⁶ NOGUEIRA, Italo. Zona portuária do Rio recebe mais R\$ 1,5 bilhão do FGTS. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1687730-zona-portuaria-do-rio-recebe-mais-r-15-bilhao-do-fgts.shtml>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

⁵⁴⁷ RIO DE JANEIRO (município). Prefeitura. *Prestação de serviços no Porto Maravilha não vai parar*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7156632>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

⁵⁴⁸ Ibidem.

à especulação financeira⁵⁴⁹. O que, diga-se, era previsível conforme estudos realizados desde o início do século, nos termos da análise realizada das CEPACs na seção 2.4.

Neste cenário, quando, em maio de 2016, a CDURP demandou cerca de R\$ 1,2 bilhão para mais uma fase das obras de revitalização, o FIIPM colocou títulos à venda para financiar o novo aporte. Contudo, não encontrou investidores interessados em pagar R\$1.706,00 por unidade.

Assim sendo, o Fundo declarou iliquidez e suspendeu os pagamentos entre junho de 2016 e junho de 2018. De forma que a interrupção do fluxo de pagamento da PPP, assim, gerou uma dívida de cerca de cem milhões de reais, conforme valores atualizados em julho de 2017.

Diante de tal cenário em que se constata falhas estruturais da operação financeira projetada para viabilizar a OUC⁵⁵⁰, a própria Prefeitura, em 2016, adotou variadas estratégias, em caráter emergencial, para não interromper os investimentos. Para tanto, a CDURP aportou diretamente capital na obra, bem como recomprou Certificados do FIIPM, no valor global de R\$ 62,5 milhões. Ademais, realizou um repasse de R\$ 726 milhões, em títulos de CEPACs, para a concessionária Porto Novo, de modo a constituir uma nova garantia do contrato de PPP⁵⁵¹. Entretanto, tais medidas se mostraram incapazes de reverter o cenário de iliquidez estabelecido.

Por fim, em 28/12/2016, nos seus últimos dias de gestão, a Administração Paes firmou acordo pelo qual o Município aumentaria o capital social da CDURP - por ele controlada - em R\$ 219 milhões. O intuito desta ação era, em seguida, recomprar os CEPACs do FIIPM, por meio do 12º aditivo ao contrato da PPP, com o fim de garantir a liquidez para os repasses à concessionária.

Entretanto, a Câmara dos Vereadores vetou a previsão de recursos do tesouro necessários para aquisição dos títulos na Lei do Orçamento Anual - LOA de 2017. Por fim, o novo prefeito Marcelo Crivella (PRB)⁵⁵², ao assumir o governo em janeiro, considerou a operação nula.

⁵⁴⁹ RUEDIGER, Marco Aurélio (coord.). *O Rio em perspectiva: um diagnóstico de escolhas públicas*. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1753111/4188214/DAP_20170406_Relatorio_FINAL_23h35HI.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2017.

⁵⁵⁰ NOGUEIRA, Italo. Zona portuária do Rio vive nó financeiro. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/mercado/2017/04/1877953-zona-portuaria-do-rio-vive-no-financeiro.shtml>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

⁵⁵¹ Ibidem.

⁵⁵² Marcelo Crivella foi eleito, no segundo turno, com 59,36% dos votos válidos. O candidato do prefeito Paes (PMDB) não alcançou o segundo turno. Cf. G1. *Marcelo Crivella é eleito prefeito do Rio e diz que venceu 'onda de preconceito'*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2016/noticia/2016/10/marcelo-crivella-do-prb-e-eleito-prefeito-do-rio.html>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

Em julho de 2017, a concessionária Porto Novo informou oficialmente⁵⁵³ a redução das suas atividades dentro do projeto de revitalização da Região Portuária, motivada pelo não recebimento das contraprestações mensais e pela indefinição quanto à regularização de tais pagamentos. Ademais, com base no contrato, anunciou a suspensão, a partir de 05/07/2017, das obras⁵⁵⁴ e dos seguintes serviços concedidos: conservação e manutenção do sistema viário, de áreas verdes e praças, de iluminação pública e calçadas, dos sistemas de drenagem, do mobiliário urbano, monumentos históricos e pontos turísticos e dos sistemas de sinalização de trânsito - placas, semáforos, por exemplo-, as obras de manutenção e construção de novas infraestruturas, além da coleta de lixo domiciliar e limpeza urbana.

Em contrapartida, na data da paralização, a Prefeitura da cidade, por meio da CDURP, (re)assumiu a prestação dos serviços públicos essenciais na região. Assim, no dia seguinte, servidores da COMLURB, da Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente e da Companhia de Engenharia de Tráfego já realizavam os serviços de coleta de lixo, limpeza urbana, operação de trânsito, conservação de vias e calçadas e iluminação pública⁵⁵⁵.

Nesse cenário, é possível apontar que o consórcio de interesses responsável pelo projeto Porto Maravilha sofreu sua principal fissura a partir da mudança de facção política⁵⁵⁶ à frente da Municipalidade carioca em 2017. A despeito da permanência de diversos atores da operação consorciada, o controle da CDURP foi alterado, de modo que a nova direção, como uma das suas primeiras ações, produziu relatórios e encomendou uma auditoria.

Tais documentos permitem uma análise mais realística da execução do projeto até o presente momento, uma vez que se trata de grupo diferente daquele responsável pelo planejamento, tomada de decisão e execução da Operação Urbana até então. Nesse sentido, o

⁵⁵³ PORTO NOVO S/A. *Nota Oficial da Concessionária Porto Novo*. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com/pt-br/noticias/nota-oficial-da-concessionaria-porto-novo>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

⁵⁵⁴ Segundo a CDURP, até o segundo trimestre de 2017, registrou-se a execução de 52,49% das obras de urbanização e 56,08% das obras de infraestrutura previstas na OUC Porto Maravilha. Cf. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório Trimestral de Atividades*: abril, maio e junho de 2017. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2017/___RELATORIO_ABRIL_MAIO_JUNHO_2017.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

⁵⁵⁵ SILVA, Marcelo. Prefeitura assume limpeza e coleta de lixo na Região Portuária. *Bandnews FM Rio*. Disponível em: <<http://bandnewsfmrio.com.br/editorias-detalhes/prefeitura-assume-limpeza-e-coleta-de-lixo-na>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

⁵⁵⁶ O termo é utilizado, nos marcos da antropologia, para caracterizar uma forma de organização política, em geral, não corporada e impermanente, que se denota como unidades de conflito, cujos integrantes são ligados, por meio de uma autoridade pessoal, com seu líder. Cf. MAYER, Adrian. The significance of quasi-groups in the study of complex societies. BANTON, Michael (Ed.). *Antropology of Complex Societies*. New York: Praeger, 1966, p. 97-122. Disponível em: <<http://varenne.tc.columbia.edu/bib/texts/mar00adrn66signquas.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

relatório trimestral de atividades da CDURP, relativo ao período de janeiro a março de 2017⁵⁵⁷, aponta o seguinte:

ao assumir a empresa em janeiro, a nova direção da CDURP encontrou caixa para custeio equivalente a quatro meses de despesas (R\$ 4,9 milhões). Em 2016, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, via Conselho de Administração, determinou que a CDURP recomprasse Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM) entre janeiro de 2017 e junho de 2018 com aporte de capital da PMRJ na companhia. No entanto, essa autorização no valor comprometido de R\$ 219,6 milhões (em números de novembro de 2016) deu-se sem a devida previsão orçamentária. A medida tinha como justificativa a continuidade de obras para que os Jogos Olímpicos não sofressem impacto após declaração de iliquidez do FIIPM até 30 de junho de 2018 pela Caixa Econômica Federal, administradora do fundo que gera os recursos necessários para as obras e a manutenção da Operação Urbana Porto Maravilha. Como consequência, obras de infraestrutura da Região do Porto, essenciais para as comunidades locais, tiveram de ser postergadas.

Atualmente, a dívida da Prefeitura com a CDURP é de R\$ 136 milhões, pois ao longo de cinco anos a empresa assumiu compromissos da PMRJ, o que fere a Lei de Responsabilidade Fiscal. No início de janeiro, somente as obras de conservação e manutenção mantinham seu ritmo normal e eram executadas. Além disso, o Teleférico da Providência teve a operação interrompida e seu contrato foi concluído em dezembro de 2016 sem previsão orçamentária para funcionamento. A conta referente a incentivos ao Patrimônio e a Cultura – 3% da venda dos CEPACs – R\$ 114 milhões – foi gasta de forma concentrada prejudicando vários projetos culturais das comunidades da Região Portuária.

O consenso formado em torno do Porto Maravilha teve o condão de silenciar vozes sociais dissonantes, bem como de invisibilizar os variados conflitos de interesses existentes. A conhecida fórmula da conformação de uma unidade cívica em prol de um bem maior projetado simbolicamente permitiu, portanto, a construção da cidade por cima de conflituosidade e desigualdade potencialmente incômodos.

Assim, o caráter participativo da reforma urbana foi preenchido de forma solene, mas materialmente vazio. O que permitiu legitimar os interesses subjacentes, sem, contudo, possibilitar divergências ou apontamentos de questões contrárias ao projetado pelos articuladores da operação.

⁵⁵⁷ COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO, *Relatório Trimestral de Atividades*: janeiro, fevereiro e março de 2017. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2017/RELATORIO_JAN_FEV_MAR_2017.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

4.4. Controle: a última barreira cidadã

O Controle é uma função administrativa essencial, que pode ser realizada de forma preventiva, repressiva ou corretiva. Para fins metodológicos, optou-se por analisar de forma difusa ao longo do trabalho a aplicação dos diversos mecanismos de controle verificados no caso concreto, inclusive para permitir uma compreensão holística do desenvolvimento da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Assim, a presente seção se restringe à recapitulação de tais instrumentos antes abordados, bem como ao apontamento de eventuais ausências, deficit e possibilidades na sua aplicação.

Os Controles da Administração representam técnicas e atividades de fiscalização executados no sentido de conferir mais efetividade aos direitos fundamentais e à consecução do interesse público primário, nos termos da seção 1.2 do presente estudo. Segundo doutrina publicista analisada por Odete Medauar⁵⁵⁸, controle, em sentido amplo, significa a “verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente”.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão⁵⁵⁹, de 1789, ao topicalizar os direitos naturais e universais, já previa que a “sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. Com efeito, Diogo de Figueiredo⁵⁶⁰ aponta que a administração extroversa - gestão dos interesses da sociedade - e a administração introversa - gestão dos próprios interesses operativos - são sempre submetidas a um duplo parâmetro de aferição da juridicidade dos seus atos, qual seja: o controle de legitimidade e o controle de legalidade, cujos fundamentos constitucionais encontram-se, respectivamente, no artigo 1º, parágrafo único, e no artigo 5º, II, ambos da CRFB.

O controle pode ser classificado como interno, externo ou social. O controle interno possui sede constitucional no artigo 74, reproduzido, com as devidas compatibilizações, e aprofundado pelo artigo 96 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro⁵⁶¹. Ambas as

558 MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 15-19.

559 FRANÇA. *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

560 FIGUEIREDO, op. cit., 2014, p. 773-774.

561 RIO DE JANEIRO (município). *Lei Orgânica do Município*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Centro de

normas possuem comando normativo no sentido de que os poderes Legislativo e Executivo mantenham, de forma integrada, um sistema de controle interno com múltiplas finalidades.

Entre tais fins, destacam-se os seguintes: avaliar a execução dos programas de governo, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Portanto, as atividades da sociedade de economia mista municipal CDURP e da sociedade empresária Consórcio Rio Novo S.A. se inserem no espectro de abrangência de tais normas.

No caso concreto sob estudo, observou-se em poucas oportunidades um efetivo controle interno da Administração, de modo a se realizar uma fiscalização dela sobre seus próprios atos e atividades ou de entidades descentralizadas, notadamente a CDURP. O que é bastante criticável, porquanto revela-se um instrumento essencial à emissão de decisões coerentes pela gestão e um leque de mecanismos dotados de capacidade de aproximar a Administração dos administrados.

Nota-se que, tal qual o pretense consenso social, político e financeiro em torno da “fórmula mágica” do arcabouço criado para realização do Porto Maravilha, o consenso no âmbito do controle das atividades públicas realizadas no projeto é gradualmente superado. Isso na medida que um diferente grupo político assume os postos de administração e gerenciamento da Municipalidade e promove a substituição dos gestores da CDURP, a partir de 2017.

Nesse sentido, nos primeiros meses sob nova administração, produziu-se uma auditoria dos atos realizados até então, como forma de se detectar eventuais falhas e/ou atos lesivos para o interesse público, conforme analisado ao fim da seção 4.3. Saliente-se que a auditoria é uma espécie de autocontrole da Administração com o fim de oferecer dados e informações sobre os serviços àquele com poder de tomada de decisão na cadeia hierárquica administrativa⁵⁶².

Ainda no âmbito do controle interno, contata-se na OUC Porto Maravilha a presença de um órgão de ouvidoria nas estruturas de todos os atores institucionais que integram a Operação. A Prefeitura possui, entre outras, uma ouvidoria setorial responsável especificamente pela CDURP, que recebe as solicitações de informações, fundadas na Lei de Acesso à informação, após o registro na Central de Atendimento ao Cidadão 1746⁵⁶³. Por sua vez, a

Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2017.

562 MEDAUAR, op. cit., 2014, p. 62-64.

563 RIO DE JANEIRO (município). Casa Civil. *Circular Normativa LAI N. 03, de 25 de junho de 2015*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/documents/10136/2831653/NormativaLai03.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

CDURP e a concessionária Porto Novo, recebem reclamações, elogios e demanda por informações e serviços por meio das suas respectivas centrais de atendimento, bem como de suas ouvidorias - que tratam dos casos não resolvidos por aquelas - , conforme exemplificado pelo seguinte quadro de atendimento.

Figura 4 - Atendimento do Porto Maravilha – abril, maio e junho de 2017.

FALE CONOSCO CDURP	ABRIL	MAIO	JUNHO	TOTAL
Total demandas recebidas	69	118	74	261

OUVIDORIA CDURP	ABRIL	MAIO	JUNHO	TOTAL
Total de demandas recebidas	8	17	19	44

0800 + FALE CONOSCO PORTO NOVO	ABRIL	MAIO	JUNHO	TOTAL
Total de chamadas recebidas	610	631	562	1803

OUVIDORIA PORTO NOVO	ABRIL	MAIO	JUNHO	TOTAL
Total de demandas recebidas	22	13	18	53

Fonte: CDURP⁵⁶⁴.

Tais ouvidorias se aproximam da figura do Ombudsman ou Defensor do Povo, mecanismo de controle de inspiração escandinava e sem previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme defendido por parcela da doutrina administrativista⁵⁶⁵, esse agente, “encarregado de missão pública”, representaria um meio de controle externo, vinculado ao Parlamento, perante o qual seria possível a apresentação de reclamações em face da Administração.

O controle interno é conectado ao controle externo pelos artigos 74, IV, da CRFB/1988 e o 96, IV, da Lei Orgânica do Rio de Janeiro⁵⁶⁶ que preveem o dever de os sistemas de controle interno dos Poderes apoiarem o controle externo no exercício de sua missão institucional. Assim como nas previsões dos artigos 74, §1º, da CRFB/1988 e 96, §1º, da Lei Orgânica que determinam que os responsáveis pelo controle interno devem dar ciência ao Tribunal de Contas quando tiverem conhecimento de irregularidades ou ilegalidades, sob pena de responsabilidade solidária.

564 COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO, op. cit., nota 554.

565 Por todos, MEDAUAR, op. cit., 2014, p. 157-171.

566 RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 561.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, nos termos do artigo 88 da sua Lei Orgânica, o controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial é exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, em consonância com o artigo 31, §1º, da CRFB. Em razão de tal comando normativo, a Corte de contas, em controle externo e posterior, analisou a Concorrência Pública nº 001/2010, referente à concessão dos serviços e obras públicas, o Contrato de PPP e os seus 12 termos aditivos da PPP do Porto Maravilha, até fevereiro de 2017⁵⁶⁷.

Ademais, o controle parlamentar – também denominado político ou Legislativo – pode ser realizado por instrumentos como o pedido escrito de informações, convocação para comparecimento, fiscalização dos atos da Administração, CPIs, fiscalização financeira e orçamentária, e aprovações e autorizações de decisões do Executivo, entre outros⁵⁶⁸. Contudo, o caso Porto Maravilha seguiu, majoritariamente, o padrão demonstrado de um Legislativo estritamente alinhado ao Executivo. Logo, atuou, comumente, como mero ratificador das decisões do Administrador.

Entre as espécies de controle supracitadas, a Comissão Parlamentar de Inquérito se revela importante recurso para aumentar a efetividade e o rigor do controle parlamentar sobre a máquina estatal, notadamente pela mobilização de grupos minoritários. Entretanto, a única CPI realizada sobre reforma urbana foi a realizada em face do Contrato assinado com a Fundação Guggenheim, fora do escopo do estudo do caso concreto analisado no presente capítulo⁵⁶⁹. Quanto à OUC Porto Maravilha, houve recente proposta de CPI, porém, até a conclusão da investigação, apenas tinha obtido, dentre os cinquenta e um vereadores da cidade, quatorze das dezessete assinaturas necessárias para a sua instauração⁵⁷⁰.

Conforme o Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada, sob análise, tem a finalidade de conduzir as transformações urbanísticas estruturais da Região e, no caso concreto, possui uma previsão de execução por 15 a 30 anos. Em razão dessas circunstâncias, deveria contar com um instrumento parlamentar de controle permanente, concomitante e especializado ao seu desenvolvimento, tal qual proposto por doutrina administrativa nacional e estrangeira⁵⁷¹. Assim, ainda que a maioria dos vereadores integrem a base de sustentação parlamentar do

567 RIO DE JANEIRO (município). Tribunal de Contas. *Consulta a processos*. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/Consultas/SCP.asp?Categoria=110&Sec=001&Num=9&Ano=2010>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

568 MEDAUAR, op. cit., 2014, p. 114-121.

569 FOLHA DE SÃO PAULO, op. cit., vide nota 330.

570 CPI DO PORTO MARAVILHA. *Quem assina e quem não assina a CPI*. Disponível em: <<https://cpiportomara.vilha.com/assinaturas/>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

571 MEDAUAR, op. cit., 2014, p. 121-122.

Executivo, uma comissão permanente paritária teria capacidade e instrumentos para acompanhar de forma ampla e mais representativa a execução de um projeto considerado prioritário para a cidade como esse.

Na esfera do controle da Administração pelo Ministério Público, identifica-se a instauração do inquérito civil e a assinatura de TAC com a Municipalidade pelo MP-RJ. Assim, o *parquet* agiu no sentido de zelar pelo efetivo respeito aos direitos assegurados em sede constitucional, nos termos do art. 129, II, CRFB/1988.

Igualmente, o MP promoveu audiências públicas abertas à população, utilizando-se desse instrumento de democratização e legitimação ministerial, nos termos do art. 27, parágrafo único, da Lei 8.625/1993⁵⁷². A relevância da sua realização se acentua diante da complexidade e alta interferência na coletividade, de modo que o debate com a sociedade tem o condão de permitir uma visão plena e plural a orientar a atuação ministerial no caso, tanto no ajuizamento, quanto no desenvolvimento de processos judiciais.

Exemplificativamente, o Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente - GAEMA e a Promotoria de Justiça de Urbanismo da Capital, ambos do Ministério Público do Rio de Janeiro, realizaram, em julho de 2013, uma audiência pública para debater, sob a ótica da mobilidade urbana, os impactos do Projeto Porto Maravilha⁵⁷³, e, em agosto de 2017, o Ministério Público Federal no Rio de Janeiro (MPF/RJ) promoveu a audiência pública “Cais do Valongo: Patrimônio Cultural da Humanidade: E Agora?”.

Os provimentos jurisdicionais emitidos à época do projeto da Prefeitura em associação com a Fundação Guggenheim, bem como os em sede de ACP, movida pelo MP-RJ, em face do descumprimento do EIA e EIV no Porto Maravilha, e a suspensão de obras e desapropriações nas favelas da AEIU Portuária, nas ações movidas pela DPE-RJ, são exemplos de controles jurisdicionais, *a posteriori*, da Administração. Tratam-se de casos em que se exerceu um controle, repressivo ou corretivo, diante da suscitação por parte de instituições permanentes essenciais ou da própria população, como no caso das ações populares no início dos anos 2000.

Dentre os controles institucionalizados, ao final e ao cabo, o jurisdicional revela-se o principal instrumento do exercício da função de controle da Administração. Cenário que revela, ao mesmo tempo, a ausência de uma cultura transparente e dialógica das Administrações

572 BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm>. Acesso em: 28 ago. 2017.

573 MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. Ministério Público realiza audiência pública do Projeto Porto Maravilha. Disponível em: <https://seguro.mprj.mp.br/web/internet/home/-/detalhe-noticia/visualizar/49377481.jsessionid=Ha3VESTmUbmKLCfAlcvqXfvw.node2?p_p_state=maximized>. Acesso em: 30 ago. 2017.

Públicas, bem como o crescimento do controle das políticas públicas pelo Judiciário, notadamente a partir da Constituição de 1988⁵⁷⁴.

Na presente análise, contudo, não se abordará esse controverso ponto acerca possibilidade de controle das políticas públicas pelo Judiciário, ínsita às questões da judicialização da política⁵⁷⁵ e do ativismo judicial⁵⁷⁶. Conquanto valioso e importante, o debate foge ao escopo da presente análise, de forma que se opta por não entrar no seu mérito, mas apenas apontar as ocasiões em que se mostra presente.

Ultrapassado o controle interno e o externo, resta, como última barreira, o controle social, que ganha relevo na Era da Informação, principalmente a partir da reformulação estrutural para uma sociedade globalizada e hiperconectada. Nos termos da análise realizada nas seções 1.3 e 1.4, a formação de uma sociedade em rede e o advento de uma Administração eletrônica têm como consequência o desenvolvimento de ferramentas que impulsionam a participação cidadã no sentido de colaborar com o controle da Administração.

Em uma gestão pública dialógica e participativa, o cidadão é capaz de atuar, de forma isolada ou coletiva, em prol dos princípios reitores da boa administração pública. Para tanto, é imperiosa a observância dos princípios da transparência e da informação, uma vez que, via de regra, o acesso efetivo e facilitado aos dados públicos é que será a base da atuação do controle social.

Nesse seguimento, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁷⁷, alterada pela LC n° 131/2009, expressa o princípio da transparência fiscal nas contas públicas. Assim, determina a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a um padrão mínimo de qualidade.

Complementarmente, a Lei também prevê que a transparência será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, estimulando uma Administração interativa e fornecendo mecanismos para o exercício de um controle social de forma concomitante e posterior à execução. Assim como ordena a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações

⁵⁷⁴ BRASIL, op. cit., nota 10.

⁵⁷⁵ Por todos contrários, VIANNA, Luiz Werneck. Não há limites para a patológica judicialização da política. *Conjur*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jan-03/luiz-verneck-vianna-nao-limites-judicializacao-politica>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵⁷⁶ Por todos a favor, BARROSO, Luís Roberto. Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. *Conjur*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica>. Acesso em: 28 ago. 2017.

⁵⁷⁷ BRASIL. *Lei Complementar Nº 101*, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 ago. 2017.

pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público – em consonância com um controle por meio da Administração eletrônica.

A Lei da Compliance⁵⁷⁸, por sua vez, transfere o controle de eventuais irregularidades para o setor privado, de modo a reservar para a Administração a fiscalização posterior do seu cumprimento⁵⁷⁹. O caráter coercitivo de tal legislação, que estabelece normas sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, é reforçado pela previsão de duras sanções civis e administrativas às pessoas jurídicas que não cumpram com sua função de controle.

Especificamente se referindo ao controle social, a Lei de Acesso à Informação⁵⁸⁰, cuja a expressa finalidade é garantir o direito fundamental de acesso à informação, previsto no artigo 5º, XXXIII, no artigo 37, §3º, II, e no artigo 216, § 2º, todos da CRFB/1988, prevê o desenvolvimento do controle social da Administração Pública como sua diretriz. Outrossim, entre as suas diretivas, prevê: a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; e o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública.

Outro exemplo é o próprio sistema de controle interno constitucional, anteriormente abordado, que, no artigo 74, §2º, da CRFB e artigo 96, §2º, da Lei Orgânica do Rio de Janeiro⁵⁸¹, atribui legitimidade a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades ou ilegalidades junto aos Tribunais de Contas. No mesmo passo, o artigo 113, §1º, da Lei de Licitações e Contratos possibilita a qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica representar ao sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação das suas normas.

O controle social não é exercido apenas mediante provocação de controles institucionalizados da Administração, mas, também, por uma atuação mais direta, como nos casos de consulta pública e audiência pública. Tais expedientes, conquanto concretizem também outros fins diversos, notadamente a legitimação dos seus atos, também servem à efetivação de um controle social preventivo da Administração.

578 BRASIL. *Lei nº 12.846*, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 30 ago. 2017.

579 BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael et al. *Elementos de Direito da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 282-283.

⁵⁸⁰ BRASIL, op. cit., nota 357.

⁵⁸¹ RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 561.

Na consulta pública, a Administração divulga o seu plano ou projeto, cria mecanismos de acesso - físicos e virtuais - aos respectivos dados e, por fim, abre prazo para manifestação. No âmbito de uma Administração Pública eletrônica e responsiva, vislumbra-se a adoção de fóruns virtuais para informação, reflexão, debate e consolidação de propostas⁵⁸².

A audiência pública, por seu turno, se inicia por um prévio debate para definição da sua pauta, seguida de ampla divulgação da convocação para a sua realização. A reunião deve contar com a presença de autoridades da área, especialistas no tema e interessados gerais, que compareçam presencial ou virtualmente. É fundamental que seja concedido o direito de manifestação a todos, ainda que seja necessário a continuação da audiência em um novo dia, bem como que se viabilize a transmissão audiovisual do evento, e que se reduza a termo as conclusões e decisões alcançadas.

Nada obstante a sua formal realização, tais mecanismos de controle e participação somente cumprem seus desígnios caso a Administração responda todas as manifestações da sociedade civil e esteja aberta a aceitar críticas e construir propostas com capacidade de maior consenso social⁵⁸³. Nesse sentido, documento produzido pela Justiça Global⁵⁸⁴ afirma que, no caso do Porto Maravilha, a “população não teve a oportunidade de discutir nem o escopo do Projeto nem os motivos que levaram a Prefeitura ceder à iniciativa privada a administração dos serviços municipais na região”.

Nesse sentido, o Conselho Consultivo da OUC Porto Maravilha foi instituído pelo artigo 40 da LC municipal 101/2009⁵⁸⁵, em observância a exigência do artigo 33, VII, da Lei 10.257/2001⁵⁸⁶. Isso porque o Estatuto da Cidade determina que a lei específica que aprovar a OUC deve conter um plano de operação que contenha “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”⁵⁸⁷.

O Conselho, cuja única competência refere-se a emissão de parecer sobre o relatório trimestral da CDURP, é composto por 01 (um) representante da CDURP, que será o

582 Em um cenário social e político muito diverso do brasileiro, há o exemplo maior da Constituição Islandesa, produzida mediante o denominado *crowdsourcing*. Assim, cerca de 3.500 sugestões foram enviadas pelas redes sociais. Cf. BBC BRASIL. *Constituinte da Islândia testa limites da política pela internet*. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/07/110729_islandia_constituicao_internet_rw.shtml>. Acesso em: 30 ago. 2017.

583 MEDAUAR, op. cit., 2014, p. 188-189

584 JUSTIÇA GLOBAL. *Guia para jornalistas e comunicadores: violações de direitos na cidade olímpica*. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/07/guia_jornalistas_violacoes_olimpiadas.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

585 RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 392.

586 BRASIL, op. cit., nota 96.

587 Conforme analisado na seção 2.4 desse estudo, trata-se da única previsão específica da participação social no desenvolvimento da OUC.

Coordenador, por 03 (três) representantes do Município e por 03 (três) representantes da sociedade civil, escolhidos pelos demais integrantes do Conselho, com mandato de três anos, todos sem qualquer remuneração. Tal formatação, conquanto observe formalmente a determinação do Estatuto Cidadino, viola materialmente a norma, porquanto denota uma orientação para a constituição de um Conselho alinhado aos interesses da Gestão municipal e seus parceiros privados.

Com efeito, o Executivo municipal indica, além dos seus três próprios representantes diretos, o da CDURP - por ele controlada. De modo que se revela baixíssima a probabilidade de que os três representantes da sociedade civil, indicados por tais membros – indiretamente pelo Executivo -, se contraponham a eventuais questões manifestadas por um interesse público secundário da Administração que pudessem se contrapor ao interesse público primário. O que viola, materialmente, o princípio norteador, previsto no artigo 2º, §1º, VI, da LC municipal 101/2009⁵⁸⁸, que enuncia a “transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil”.

Não obstante, o artigo 40, §2§, da Lei instituidora orienta que os representantes da sociedade civil “possuam significativo conhecimento acerca de reurbanização de áreas metropolitanas ou representem parcela da sociedade civil diretamente afetada ou inter-relacionada com a Operação”. Contudo, o que se observou na prática foi que a representação civil foi realizada por aquelas frações sociais em compasso com as premissas do projeto de revitalização Porto Maravilha. Nesse passo, foram eleitos um representante da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário - ADEMI/RJ, um do Conselho de Segurança dos Bairros da Gamboa e Saúde e um representante do Instituto de Arquitetos do Brasil, que foram reeleitos em julho de 2013⁵⁸⁹.

Em razão da exigência legal das reuniões serem públicas e da publicação das suas atas⁵⁹⁰, foi possível investigar todas as atas disponibilizadas no sítio eletrônico da CDURP⁵⁹¹. Nelas se constatou, entre 2012 e 2016, a realização de 01 (uma) reunião em 2012 - novembro - ; 03 (três) reuniões em 2013 – abril, julho e outubro -; 04 (quatro) reuniões em 2014 – janeiro,

⁵⁸⁸ RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 392.

⁵⁸⁹ COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Ata da reunião ordinária do Conselho Consultivo* – 11 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.portomara vilha.com.br/uploads/9eede0f485e73397a764b25cf48e356b.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2017.

⁵⁹⁰ A transparência do sítio eletrônico da CDURP é consequência da determinação de que a Companhia municipal obedeça a padrões de governança corporativa, nos termos do art. 3º, §3º da LC municipal 102/2009. Cf. RIO DE JANEIRO (município), op. cit., nota 427.

⁵⁹¹ COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Conselho Consultivo: Atas das reuniões*. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/atas>>. Acesso em: 12 set. 2017.

abril, julho e outubro -; 04 (quatro) reuniões em 2015 – janeiro, abril, julho e outubro -; 04 (quatro) reuniões em 2016 – janeiro, abril, julho e dezembro.

Contudo, tais documentos não informam o conteúdo debatido, resumindo-se a relatar eventuais informes, bem como a aprovação unânime de todos os relatórios trimestrais da CDURP apresentados nas 16 reuniões realizadas ao longo de quatro anos. Portanto, pode-se concluir que, de fato, o Conselho Consultivo, único espaço institucionalizado e permanente de participação civil da Operação, revelou-se mero instrumento ratificação e legitimação formal do planejamento, tomadas de decisão e execução da OUC Porto Maravilha.

De fato, a concessão de serviço público envolve necessariamente a participação da sociedade civil como sujeito de direito face a trilateralidade da relação jurídica em questão. O direito básico de fiscalização pelos cidadãos, preponderantemente desenvolvido por associações, partidos e organizações, compreende não só a execução, mas também as fases precedentes⁵⁹². Logo, o poder concedente e a concessionária devem publicizar de forma clara e transparente todos os esclarecimentos pertinentes à operação urbana e criar espaços de diálogo.

Desse modo, o controle social incide sobre o iter decisório da Administração e sobre as decisões tomadas, de forma a verificar por conta própria ou provocar os órgãos oficiais a perquirir a licitude e legitimidade dos atos praticados. Assim, diante de tais apontamentos, abre-se a oportunidade para a correção de atos comissivos ou omissivos que violem, por exemplo, a moralidade ou economicidade.

Contudo, deve se salientar que não será qualquer forma de participação social que importa na execução de controles da Administração. Logo, em que pese a dificuldade de se avaliar certas situações representativas de zonas cinzentas, destaca-se que a atuação popular em contato, consensual ou conflituoso, com a Administração no planejamento, na tomada de decisão e mesmo na execução pode auxiliar ou, mesmo, facilitar o controle dos atos administrativos, mas não será sempre considerada como um controle em si⁵⁹³.

Com efeito, os controles sociais importam em uma atuação, anterior ou posterior à tomada de decisão, em que a o controle cidadão fiscalize se a Administração atuou em conformidade com os parâmetros estabelecidos para realização do ato em questão. De forma que, por exemplo, ações reivindicatórias ou de protesto, conquanto essenciais à Democracia e conformadoras de uma vontade social plural, não são, tecnicamente, instrumentos de controle social.

592 JUSTEN FILHO, op. cit., 2015, p. 777.

593 MEDAUAR, op. cit., 2014, p. 186.

Não obstante tal diferenciação, há certos postulados que devem ser enfrentados, como a falaciosa oposição entre a eficiência e o controle sócio-político. Isso porquanto são justamente as decisões tomadas de cima para baixo (*top-down decision*) que, via de regra, são obrigadas a serem reformuladas, uma vez que quando ao serem aplicadas no caso concreto mostram-se contrárias ao interesse público primário. Assim, há uma necessidade de um reprocessamento, por meios democráticos e participativos, para que a decisão possa ser satisfatoriamente implementada no seio social.

Diante dos apontamentos da presente seção, pode se afirmar que os diversos mecanismos de controle internos e externos se revelam, no plano fático, um dique insuficiente para o represamento dos atos contrários à licitude, moralidade, economicidade ou legitimidade democrática. Isso pois constata-se de forma constante que permitem, ainda, vazamentos contrários ao interesse público primário.

Assim, impõe-se ações com o fim de estimular uma cultura de controle social da Administração, concomitantemente a sua estruturação pelos instrumentos necessários para sua realização. Com efeito, ainda que assistemática, exsurge-se da sociedade a mobilização para realização deste controle difuso capaz de preencher tais infiltrações, como uma última barreira da cidadania.

CONCLUSÃO

O presente estudo da revitalização portuária do Rio de Janeiro desenvolveu-se a partir do suporte essencial dos três primeiros capítulos do trabalho, que fornecem os elementos necessários para conformação de uma análise holística do processo sócio-histórico que culminou na execução da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Assim sendo, cumpre retomar os objetivos intermediários e específicos propostos e, em seguida, apresentar conclusões, não exaustivas, ao objetivo geral.

O primeiro objetivo, relativo à função da participação social para realização dos fins da Administração em uma sociedade multifacetada e em rede, encontra respostas a partir de novos estudos e práticas que constroem arquétipos de uma Administração Pública dialógica – ou participativa. Nesse sentido, a participação social substantiva, fundada nos princípios democrático e da cidadania, aponta, através do conflito democrático de ideias e proposições, para escolhas do Poder Público por decisões mais legítimas e que concretizem ao máximo os interesses sociais e coletivos envolvidos.

Para tanto, como suporte para realização de modelos democráticos participativos, o E-gov desenvolve-se como meio para uma Administração mais horizontal, linear, em via de mão dupla e interativa. Logo, se conclui que o princípio participativo deve orientar a atuação Estatal, como instrumento de regeneração e legitimação do modelo meramente representativo.

O segundo objetivo se relaciona à capacidade de a Operação Urbana Consorciada concretizar a sua função social na realidade brasileira. Nesse sentido, a busca do núcleo comum entre os instrumentos de revitalização urbana no direito comparado denota que não apenas as premissas e desenhos são diferentes, como as aplicações práticas são bastante diversas conforme a realidade social, política e econômica de cada ambiente em que se opera. Assim sendo, o modelo brasileiro encontra fundamento em seu aspecto participativo, cuja efetiva integração do corpo social à intervenção revela-se como vértice e o fator de equilíbrio da pluralidade de interesses envolvidos.

Não obstante o forte contraste entre a teleologia das proposições legais e a realidade fática da sua instrumentalização pela especulação imobiliária e financeira, e inclusive por tais contradições, o estudo conclui que a OUC é um instrumento em disputa. Nesse passo, assinala-se que o seu potencial - regressivo ou progressivo e incluyente ou excluyente - para as cidades

estará relacionado aos níveis quantitativos e qualitativos de capacidade de organização e mobilização das populações afetadas pelas transformações urbanísticas.

O terceiro objetivo trata de como a escolha dos instrumentos jurídicos para reabilitação da Região Portuária carioca foi influenciada pela associação entre o ideário de um planejamento urbano estratégico, e seus congêneres, e o contexto da cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, inicialmente constatou-se que os planejamentos estratégicos, marketing e empresariamentos urbanos seduzem os atores públicos e privados em prol de operações de renovações de áreas portuárias por todos os continentes, como fórmulas mágicas para a sua inserção no rol das ditas cidades globais.

Em seguida, o estudo assinalou um processo cíclico de projetos, tentativas, fracassos e marginalização ao longo da história bicentenária do porto do Rio. Nesse seguimento, o formato da OUC Porto Maravilha foi conformado no limiar do século XXI, notadamente a partir da resposta das empreiteiras à PMI da Prefeitura do Rio, em 2006. Desse modo, um planejamento de exclusão foi executado com o fim de forjar um pretenso consenso social para o enfrentamento das crises urbanas representadas na Região Portuária, em que se garante a proteção dos interesses privados mobilizadores e a neutralização de eventuais divergências ou resistências.

A Operação Urbana Consorciada, assim, revelou-se o instrumento adequado para os mobilizadores da revitalização portuária carioca, porquanto era capaz de acomodar o consórcio de interesses dos gestores públicos e dos agentes financeiros-econômicos privados, além de prever mecanismos de intervenções urbanísticas flexibilizantes e possuir um modelo de financiamento que não representa altos riscos para o Capital. Assim sendo, se tornou lógica a opção por um empreendimento via parceria público privada, no bojo de uma OUC, a ser financiada pela emissão de CEPACs e apoiada por investimentos públicos adjacentes.

O objetivo geral do presente estudo é a análise jurídica da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Para tanto, por opção metodológica, se decompõe a Operação por quatro funções administrativas e se delimita temporalmente a análise entre a sua instituição formal e a suspensão oficial das obras e prestação de serviços pela concessionária.

O planejamento, conquanto função primordial ao bom desempenho da atividade administrativa, não observou orientações e determinações constitucionais, convencionais e legais. Conforme a ação civil pública movida pelo MP-RJ, demonstrou-se a ausência do EIA e a insuficiência do EIV, viciado pela ausência de participação na sua discussão. Com efeito, diagnosticou-se que o planejamento de fato da Operação foi realizado fora dos espaços institucionais, em que haveria maior garantia e suporte à participação e ao controle social.

As tomadas de decisão oficiais caracterizaram-se pelo açodamento diante de uma operação para revitalizar uma área de cinco milhões de metros quadrados ao longo de quinze anos. O que denota que o Porto Maravilha sempre foi um pacote fechado de proposições consolidadas na resposta à PMI de 2006, dependentes apenas das condições certas de temperatura e pressão para a sua aprovação sem muitos debates nos espaços formais de poder.

Cenário concretizado a partir de 2008, quando foi apresentada a proposta pronta pelo Prefeito recém-eleito antes de ser empossado, seguida da deliberação e aprovação da OUC em 83 dias pelo Legislativo municipal, bem como pela concessão das obras e serviços públicos e pela venda do lote integral de CEPACs à Caixa. De modo que, embora não haja documentos oficiais que permitam afirmar com exatidão onde, como, quem e quando se realizaram de fato o planejamento e as tomadas de decisão, a presente investigação transdisciplinar, com a criação de padrões em âmbito global e local, permite apontar para os agentes mobilizadores, os principais interesses envolvidos e os meios formais escolhidos para a realização do projeto.

A execução das obras e serviços no âmbito da OUC Porto Maravilha, nesse passo, foi objeto de uma parceria público-privada. A concorrência pública da PPP foi vencida por um consórcio formado pelas mesmas empreiteiras cuja manifestação de interesse de 2006 conduziu, a partir de então, o projeto de revitalização portuária, e que também eram as responsáveis pela execução da primeira fase do Porto Maravilha e das obras de urbanização das comunidades carentes da Região Portuária.

Se por um lado, o padrão de ausência de participação substancial foi mantido na execução e no controle da operação consorciada; por outro, o consenso - e o silêncio - em torno do projeto começou a se romper na medida em que as intervenções avançaram e seus efeitos negativos começaram a ser percebidos por parcelas da população local. Nesse sentido, os principais exemplos de alguma interação da Municipalidade com a população afetada somente tiveram vez diante de manifestações e protestos. Em alguns casos, inclusive, sendo necessária a intervenção judicial, quando se forçou o diálogo institucional.

Cumprir destacar que esse processo de exclusão da participação social da Operação Consorciada foi possível a partir da estratégia da construção de uma união cívica, em um pretenso consenso no sentido da defesa da Cidade perante o inimigo representado pelas crises urbanas, cujo maior símbolo de degradação era a sua zona portuária. Contudo, a cidade sem o seu povo não é um empreendimento, mas um vazio sem alma e sem função. Portanto, quando os deletérios interesses subjacentes emergem, a cidadania se reorganiza para resistir e participar da defesa do seu habitat, do seu espaço vital.

O Porto Maravilha do Rio de Janeiro, assim e por fim, com a interrupção dos serviços e obras pela concessionária em 2017, em vez de, tal qual uma Macondo brasileira, aguardar as próximas chuvas, guerras ou intervenção das congêneres da Companhia Bananeira contra o exercício dos direitos de participação da sua população, resta aguardando o novo grande projeto para a sua reabilitação.

O Porto do Rio de Janeiro vive, assim, em um eterno retorno - *Ewige Wiederkunft*: a Região Portuária é marginalizada socioeconomicamente por décadas, para, então, ser (re)descoberta pelo Poder Público e seus associados privados com sonhos de poder e lucro, que produzem, para tanto, planejamentos urbanísticos que apontam para a sua transformação na cidade do amanhã prometido, em compasso com a opinião pública(da) que, conquanto impedida de participar e debater, é estimulada a defendê-la como ato patriótico inerente à condição de carioca; logo, a cidade-pátria, pretensamente consensualizada em torno do plano aprovado açodadamente, promove, por meio de agentes públicos e privados, a execução da “revitalização” social, urbana e moral da Região, sem descurar das inevitáveis e necessárias expulsões dos indesejados a dar vez a cidadãos consumidores de melhor padrão, quando, estando prestes a alcançar o status almejado, tudo se acaba e retorna para um novo ciclo, na mesma ordem e sequência das gerações anteriores, em que: a Região Portuária é marginalizada socioeconomicamente por décadas, para, então, ser (re)descoberta...

Rio de Janeiro: o único caminho para saída do seu labirinto secular é o enfrentamento das suas feridas históricas por meio da integração e participação de toda a sua população com fim de superação das fortes desigualdades legadas pela exploração colonial e pela escravidão.

REFERÊNCIAS

AGARWALA, Parul. *Revitalizing the Waterfront*. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/impactevaluations/governance/ppps/ic4d/governance/revitalizing-waterfront>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

AGÊNCIA PÚBLICA. *Museu do Ontem*. Disponível em: <<http://apublica.org/museu-do-ontem/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

AINBINDER, Bernardo Figueiredo de Castro. *Theoretical considerations on Oppressive Urban Regimes in Post-Olympic Rio Janeiro: towards a new urban epistemology*. 2017. 81 f. Dissertação (MSc International Planning and Development) – Cardiff University, Cardiff, 2017.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. Da gestão democrática da cidade. In: MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; DE ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coords.). *Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários*. 2. ed. ver. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ANDREATTA, Verena; CHIAVARI, Maria Pace; REGO, Helena. *O Rio de Janeiro e a sua orla: história, projetos e identidade carioca*. Coleção Estudos Cariocas. Rio de Janeiro, 201, p. 1-16, dez. 2009. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2418_O%20Rio%20de%20Janeiro%20e%20sua%20orla.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Basta de Remoções Forçada!* Disponível em: <<https://anistia.org.br/campanhas/basta-de-remocoes-forçadas/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

ANTONELLI, Diego. Conclusão da Linha Verde Norte depende de novas fontes de recurso. *Gazeta do Povo*. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/conclusao-da-linha-verde-norte-depender-de-novas-fontes-de-recurso-2pu60gyjnjnz3l8qy5jrshphq>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura na era digital-financeira: desenho, canteiro e renda da forma*. São Paulo: Editora 34, 2012.

ARAUJO, Eduarda. *Porto, Porta de Entrada do Rio, Parte I: O Embranquecimento histórico*. RioOnWatch. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=12918>>. Acesso em: 29 de mai. 2017.

ARAÚJO, Flavio. Paes admite à Anistia remoções realizadas com ‘pouco diálogo’. *O Dia*. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-02-19/paes-admite-a-anistia-remocoes-realizadas-com-pouco-dialogo.html>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015. Disponível em: <https://issuu.com/morula/docs/smh2016_issuu>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. *Conjur*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BASTOS, Isabela. Consórcio assume responsabilidade por serviços públicos em parte da Zona Portuária. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/consorcio-assume-responsabilidade-por-servicos-publicos-em-parte-da-zona-portuaria-2876146>>. Acesso em: 06 de mai. 2017.

BATISTELA, Marcos. Operações Urbanas Consorciadas. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BBC BRASIL. *Constituinte da Islândia testa limites da política pela internet*. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/07/110729_islandia_constituicao_internet_rw.shtml>. Acesso em: 30 ago. 2017.

BELISÁRIO, Adriano. Engenharia financeira subvalorizou terrenos públicos no Porto Maravilha. *Agência Pública*. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/08/engenharia-financeira-subvalorizou-terrenos-publicos-no-porto-maravilha/>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

_____. A outra história do Porto Maravilha. *Agência Pública*. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/08/a-outra-historia-do-porto-maravilha/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael et al. *Elementos de Direito da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

BIANCHI, Paulo. Na Rocinha (RJ), moradores protestam contra construção de teleférico. *UOL*. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/25/na-rocinha-rj-moradores-protestam-contrucao-de-teleferico.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: v. 239, p. 1-32, jan. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43855>>. Acesso em: 12 set. 2017.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. *Os princípios do estudo de impacto ambiental como limite da discricionabilidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BOCCHINI, Bruno. Pesquisa mostra que 58% da população brasileira usam a internet. *Agência Brasil*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/pesquisa-e-inovacao/noticia/2016-09/pesquisa-mostra-que-58-da-populacao-brasileira-usam-internet>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BOECKEL, Cristina. Fecomércio pagará R\$ 24 milhões para segurança de 3 regiões do Rio. *G1*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/10/fecomercio-pagara-r-24-milhoes-para-seguranca-de-3-regioes-do-rio.html>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

BOERE, Nathália. Secretária de Cultura defende o museu da escravidão. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/secretaria-de-cultura-defende-museu-da-escravidao-20811048>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BOLÍVIA. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gob.bo/documentos/publicaciones/constitucion.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. *Ley n° 341*. Disponível em: <http://www.procuraduria.gob.bo/images/docs/marcolegal/Ley_Participacion_Control_Social.pdf>. Acesso em: 04 set. 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 571.

BORJA, Jordi; Castells, Manuel. BORJA, Jordi; Castells, Manuel. *Local and global: The management of Cities in the Information Age*. London: Eathscan, 1997.

BOZIKOVIC, Alex. Google's Sidewalk Labs signs deal for 'smart city' makeover of Toronto's waterfront. *The Globe and Mail*. Disponível em: <<https://beta.theglobeandmail.com/news/toronto/google-sidewalk-toronto-waterfront/article36612387/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Decreto n° 592*, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em 05 mar. 2017.

_____. *Decreto n° 678*, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em 05 mar. 2017.

_____. *Lei n° 4.717*, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 06 mai. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.491*, de 16 de agosto de 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234912016.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. *Lei nº 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 237*, de 19 de dezembro 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 001*, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 27 de mai. 2017.

_____. *Lei nº 6.938*, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 06 mai. 2017.

_____. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/>. Acesso em: 06 mai. 2017.

_____. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. *Lei de 7 de novembro de 1831*. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html>. Acesso em: 29 mai. 2017.

_____. *Carta Régia de 28 de janeiro de 1808*. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/antioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html>. Acesso em: 29 de mai. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *AI nº 07839/2003*. Relator: Des. Ademir Paulo Pimentel. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0003B71288CD4DEA3360A8706286872A17D1F439C31B0A10>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Suspensão de liminar nº 25 - RJ (2003/0131322-5)*. Relator: Ministro Nilson Naves. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=836830&num_registro=200301313225&data=20030805&tipo=0&formato=PDF >. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. *Lei nº 11.107*, de 06 de abril de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. *Lei n° 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n° 896863/DF*. Relator: Ministro Castro Meira. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1059314&num_registro=200602266489&data=20110602&formato=PDF>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *AI n° 0306342-71.2011.8.26.0000*. Relator Wanderley José Federigui. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5891161&cdForo=0&vlCaptcha=zqrx>>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *ADI estadual n° 70005449053*. Relator: Des. Araken de Assis. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70005449053%26num_processo%3D70005449053%26codEmenta%3D803274+ADI+70005449053++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70005449053&comarca=Porto%20Alegre&dtJulg=05/04/2004&relator=Araken%20de%20Assis&aba=juris>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. *Lei n° 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11079compilado.htm>. Acesso em: 13 mai. 2017.

_____. Ministério das Cidades. *Instrução Normativa n° 33*, de 17 de dezembro de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, n° 245, p. 90, 19 dez. 2014. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/12/2014&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=144>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. *Lei n° 8.625*, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. *Lei Complementar n° 101*, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. *Lei n° 12.846*, de 1° de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 30 ago. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

CANDIDA, Simone. Diário oficial de 1871 encontrado no Porto será restaurado. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/diario-oficial-de-1871-encontrado-no-porto-sera-restaurado-5545312>>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

CANÔNICO, Marco Aurélio. Em seu 1ª ano, Museu do Amanhã se torna o mais visitado do país. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/01/1854076-em-seu-1-ano-museu-do-amanha-se-torna-o-mais-visitado-do-pais.shtml>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Direito urbanístico*. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Instrumentos de intervenção urbanística. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, nº. 16, mai.-ago., 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/instrum_interv_urbanistica_pafonso.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2016.

CARTA CAPITAL. *Coreia do Norte: Kim Jong-un vence com 100% dos votos*. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/coreia-do-norte-anuncia-eleicao-com-100-dos-votos-para-kim-jong-un-3327.html>>. Acesso em 16 mar. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Atlas, 2014.

_____. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Política*. In:

_____; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). *A sociedade em rede: do conhecimento à Acção Política*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006.

_____. *A sociedade em rede*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e terra, 2005.

CLARK, Daniella. Revitalização da Zona Portuária vai começar pelo Píer Mauá, diz Paes. *G1*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL847652-5606,00-REVITALIZACAO+DA+ZONA+PORTUARIA+VAI+COMECAR+PELO+PIER+MAUA+DIZ+PAES.html>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

COLÔMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pd>>. Acesso em: 02 set. 2017.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. *Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro*: Rio de Janeiro, nov., 2015. Disponível em: <http://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015_low.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório Trimestral de Atividades*: janeiro, fevereiro e março de 2010. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2010/Relatorio%20jan-mar2010.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. *Relatório Trimestral de Atividades*: julho, agosto e setembro de 2010. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2010/Relatorio%20julho-setembro2010.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. *Relatório Trimestral de Atividades*: abril, maio e junho de 2015. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2015/abrmajun2015.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. *Relatório Trimestral de Atividades*: janeiro, fevereiro e março de 2017. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2017/RELATORIO_JAN_FEV_MAR_2017.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. *Relatório Trimestral de Atividades*: abril, maio e junho de 2017. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2017/___RELATORIO_ABRIL_MAIO_JUNHO_2017.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. *Conselho Consultivo*: Atas das reuniões. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/atas>>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. *Ata da reunião ordinária do Conselho Consultivo* – 11 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/uploads/9eede0f485e73397a764b25cf48e356b.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. *Edital de licitação para contratação de parceria público-privada*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/contratos/EDITAL%20PPP%20E%20ANEXOS.zip>>. Acesso em: 06 de mai. 2017.

_____. *Contrato de PPP*. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/conteudo/contratos/contrato_ppp_e_anexos.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____. *1º Termo Aditivo*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/contratos/aditivo.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. *6º Termo Aditivo*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/contratos/aditivo6.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. *Estudos acadêmicos*. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/estudos_academicos>. Acesso em: 28 mar. 2017.

_____. *Prefeitura entrega obras da primeira etapa do Porto Maravilha*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/uploads/releases/55cbb0a39b6ef.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

_____. *Prefeitura inicia construção do Túnel da Saúde, o primeiro dos três túneis que preparam a Região Portuária para a demolição da Perimetral*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/uploads/releases/55cbb340d2028.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. *Negociações obras e trânsitos*. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/negociacoes_obras>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. *Prefeitura entrega obras da primeira etapa do Porto Maravilha*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/uploads/releases/55cbb0a39b6ef.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. *Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/circuito>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. *Carta de Atenas II*, de novembro de 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

CONSELHO POPULAR DO RIO DE JANEIRO E MOVIMENTOS SOCIAIS UNIDOS CONTRA A REMOÇÃO. *Carta aberta dos moradores de favelas ao prefeito e à cidade do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://of.org.br/noticias-analises/dos-moradores-de-favelas-ao-prefeito/>>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

CONSTANCIO, Thaise. Prefeitura do Rio inaugura Teleférico da Providência. *Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-do-rio-inaugura-teleferico-da-providencia,1522503>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

CORREIA, Fernando Alves. Problemas actuais do Direito do Urbanismo em Portugal. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento*, do Urbanismo e do Ambiente, Coimbra, ano 1, n° 2, p. 9-32, 1998. Disponível em: <<https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/5500/3/revcedoua2%20Art.%201.%20FAC.pdf?ln=pt-pt>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CPI DO PORTO MARAVILHA. *Quem assina e quem não assina a CPI*. Disponível em: <<https://cpiportomaravilha.com/assinaturas/>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

CUMMINGS, Jake. Confronting favela chic: the gentrification of informal settlements in Rio de Janeiro, Brasil. In: LEES, Loretta; SHIN, Hyun Bang; LÓPEZ-MORALES, Ernesto. *Global gentrifications: uneven development and displacement*. Bristol: Policy Press, 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2010.

CYMBALISYA, Renato. *Estatuto da cidade: Dicas – Desenvolvimento urbano*, n° 181. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade/>>. Acesso em 20 nov. 2016.

DA SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. *Manual do Vereador*. 5. ed.. São Paulo: Malheiros, 2004.

DAFLON, Rogerio. O maior mistério da Olimpíada. *Agência Pública*. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/05/o-maior-misterio-da-olimpiada/>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

DE ARAÚJO, Flavio Faria. Empresariamento Urbano: concepção, estratégias e críticas. *Anais do Circuito de Debates Acadêmicos: programa e resumos*. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo7.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2017.

DE CASTRO, José Neto. *Direito Municipal Positivo*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DE LIMA, Ludmilla. Âncora da revitalização, Museu do Amanhã é inaugurado. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/museu-do-amanha/ancora-da-revitalizacao-museu-do-amanha-inaugurado-18323502>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

DE MOURA, Paola. Mercado demonstra pouco interesse nos CEPACs do Porto Maravilha. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2875182/mercado-demonstra-pouco-interesse-nos-cepacs-de-porto-maravilha>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

DE OLIVEIRA, Aercio. Porto Maravilha: as transformações urbanas na Região Portuária do Rio. *Fundação Heinrich Böll Brasil*. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2016/06/22/porto-maravilha-transformacoes-urbanas-na-regiao-portuaria>>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

DE SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e às gestões urbanas*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2013.

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DEL BRENNA apud RODRIGUES; DE MELLO, RODRIGUES, Antonio Edmilson Martins; DE MELLO, Juliana Oakim. As reformas urbanas na cidade do Rio de Janeiro: uma história de contrastes. *Revista Arquivo Nacional*, v. 28, nº 1, p. 19-53, jan-jun, 2015. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/589>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

DEL RIO, Vicente. *Voltando às origens: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos*. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.015/859>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. Baltimore e o Inner Harbor. In: ANDREATTA, Verena (Org.). *Porto Maravilha e o Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010, p. 30.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. Participação da comunidade em órgãos da Administração Pública. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo. V. 1, n° 1, p. 36-45, 2000.

_____. Participação popular na Administração Pública. *Revista trimestral de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, fev. 2015.

DIAS, Adelio; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Política de Governo Eletrônico em Moçambique: um olhar na perspectiva de uma cultura de informação. *Informação & Informação*, v. 17, n° 1, p. 60-77, 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/10292>>. Acesso em 28 fev. 2017.

DÍEZ, Ricardo Santos; RODRÍGUEZ, Julio Castelao. Derecho urbanístico: manual para juristas y técnicos. 6. ed. Madrid: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2005.

DINIZ, Nelson. *Porto Maravilha*: antecedentes e perspectivas da revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos Santos. In: MEDAUAR, Odete; DE ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coords.). *Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários*. 2. ed. ver. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

DOWBOR, Ladislau. *O que é o poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

EL PAÍS BRASIL. *A Rocinha não precisa de teleférico, mas sim de saneamento básico*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/03/politica/1441270863_849228.html>. Acesso em: 22 ago. 2017.

EL-YOUSSEF, Nour. Maior Cemitério de Escravos das Américas Fechará Devido ao Abandono pelas Autoridades do Rio. Traduzido por Marina Hennies. *RioOnWatch*. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=25052>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

EQUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Participación Ciudadana y Control Social. Disponível em: <<http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/>>. Acesso em: 04 set. 2017.

ENCONTRO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS. *Carta de Machu Picchu*, de dezembro de 1977. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Machu%20Picchu%201977.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

ESPANHA. *Real Decreto n° 3288*, de 25 de agosto de 1978. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-2886-consolidado.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. *Lei nº 135, de 12 de maio de 1956.* Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1956-7013>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FICINSK apud SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da cidade comentado*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. *Cadernos de Urbanismo*, Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, nº 3, p. 1-16, 2000.

_____. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

FOLHA DE SÃO PAULO. *CPI investiga supostas irregularidades no projeto do Guggenheim no Rio*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0611200223.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO. *Relatório de violação de direitos e reivindicações*. Disponível em: <<https://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-mpf-fcp.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

FRANÇA. *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. *Decreto nº 54-766, de 26 de julho de 1954*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=81DB0E417E2E18641D3D978F4B2F1AE4.tpdila17v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006128562&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20161120>. Acesso em: 20 nov. 2016.

FREIRE, Aluizio. Secretário de Urbanismo defende proposta de revitalizar Zona Portuária. *G1*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL859412-5606,00-SECRETARIO+DE+URBANISMO+DEFENDE+PROPOSTA+DE+REVITALIZAR+ZONA+PORTUARIA.html>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

FREITAS, Carolina. Comerciantes protestam contra projeto de Kassab. *Agência Estado*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,comerciantes-protestam-contra-projeto-de-kassab,340279>>. Acesso em 21 nov. 2016.

FRIEDMANN, John. *The world city hypothesis*. Development and Change, London, v. 17, nº 1, p. 69-83, 1986.

_____. *Introdução ao planejamento regional*. Rio de Janeiro: FGV, 1960, p. 14-22. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12013/51_000040805.pdf?sequence=1>. Acesso em: 06 mai. 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Atlas Histórico do Brasil: A reforma Pereira Passos e a Revolta da Vacina*. Disponível em: <<http://atlas.fgv.br/marcos/reforma-pereira-passos-e-revolta-da-vacina/mapas/obras-e-barricadas-no-centro-carioca-de-1904>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

G1. *Vigas de sustentação de elevado no Rio somem de depósito*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/10/exclusivo-vigas-de-sustentacao-de-elevado-no-rio-somem-de-deposito.html>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. *Marcelo Crivella é eleito prefeito do Rio e diz que venceu 'onda de preconceito'*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2016/noticia/2016/10/marcelo-crivella-do-prb-e-eleito-prefeito-do-rio.html>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. *Delator da Odebrecht diz que houve fraudes em licitações de obras da Prefeitura do Rio*. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/delator-da-odebrecht-diz-que-houve-fraudes-em-licitacoes-de-obras-da-prefeitura-do-rio.ghtml>. Acesso em: 06 mai. 2017.

_____. *Eduardo Paes é eleito prefeito do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Eleicoes2008/0,,MUL832458-15693,00-EDUARDO+PAES+E+ELEITO+PREFEITO+DO+RIO+DE+JANEIRO.html>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

GAGLIARDI, Juliana; CASTRO, Celso. *Revolta da Vacina*. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/REVOLTA%20DA%20VACINA.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tòmas-Ramón. *Curso de Direito Administrativo I*. Traduzido por José Roberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014-A.

_____. *Curso de Direito Administrativo II*. Traduzido por José Roberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014-B.

GASPARINI, Diogenes. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: NDJ, 2002.

GBC BRASIL. *Museu do Amanhã*. Disponível em: <<http://blog.gbcbrazil.org.br/?p=1457>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

GERBASE, Fabíola. *Moradores do Morro da Providência protestam contra interdição de praça*. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/moradores-do-morro-da-providencia-protestam-contrainterdiacao-de-praca-2713856>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

GUERRA, Max Welch. *Buenos Aires a la deriva: transformaciones urbanas recientes*. Buenos Aires: Biblos, 2005.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HALL, Peter. *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design since 1880*. 4°. ed. Malden: Wiley-Blackwell, 2014.

_____. *The World Cities*. New York: Saint Martin's Press, 1984.

_____. Globalization and the world cities. In: LO, Fu-chen; YEUNG, Yue-man (Eds.). *Globalization and the world of large cities*, New York: United Nations University Press, 1997, p. 17-33. Disponível em: <<http://collections.unu.edu/eserv/UNU:2381/pdf9280809997.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

HARVEY, David. The right to the city. *New Left Review*, v. 53, set.-out., 2008. Disponível em: <<https://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

_____. *Condição pós-moderna*. 17. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

HOBBSBAWN, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLENBACH, Lisa. O Rio de Janeiro Deveria Ter Um Museu da Escravidão? Tradução Geovanna Giannini. *RioOnWatch*. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=23689ciu>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Diagnóstico para o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto do Rio*. Disponível em: <<http://138.97.105.70/conteudo/habilitacaoSocial.zip>>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

ITÁLIA. *Lei nº 1.150, de 17 de agosto de 1942*. Disponível em: <http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_17_02_11.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2017.

IVINS, Courtney. *Revitalização de zonas portuárias: Riscos e oportunidades para economias emergentes*. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, p. 8, jun. 2013. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6014/doc/365472246.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

JACOBS, Sarah. Semana tensa introduz nova política de “remoções relâmpago” em favelas do Rio. *RioOnWatch*. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=14535>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

JORNAL DO BRASIL. *Começa a revitalização do porto*. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2009/06/23/comeca-a-revitalizacao-do-porto/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. *Perimetral: polêmica muito além do caos no trânsito*. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/10/19/perimetral-polemica-muito-alem-do-caos-no-transito/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. *Futuro Museu da Escravidão e da Liberdade recebe primeiro objeto do acervo*. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/03/21/futuro-museu-da-escravidao-e-da-liberdade-recebe-primeiro-objeto-do-acervo/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo do espetáculo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

JORGENSEN JÚNIOR, Pedro. Operações urbanas: uma ponte necessária entre a regulação urbanística e o investimento direto. *Cadernos de Urbanismo*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro, ano 1, nº 3, p. 10-11, nov. 2000.

JUSTIÇA GLOBAL. *Guia para jornalistas e comunicadores: violações de direitos na cidade olímpica*. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/07/guia_jornalistas_violacoes_olimpiadas.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

LA PORTE, Todd M.; DEMCHAK, Chris C.; DE JONG, Martin. *Democracy and bureaucracy in the age of the web: Empirical findings and theoretical speculations*. Administration & Society, v. 34, nº 4, p. 411-446, 2016.

LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. 5º ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.

LEBRETON apud OLBERTZ, Karin. *Operação Urbana Consorciada*. 2011. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – USP, São Paulo, 2011.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 6. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LIERNUR, Jorge Francisco. *Il Porto di Buenos Aires*. Casabella, Milano, nº 723, p. 60-65, jul. 2004.

LIVERPOOL MUSEUMS. *About the international slavery museum*. Disponível em: <<http://www.liverpoolmuseums.org.uk/ism/about/index.aspx>>. Acesso em 23 abr. 2017.

LOMAR, Paulo José Villela. *Operação Urbana Consorciada*. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MAGNI, Érica. Rio de Janeiro ganha prêmio de cidade inteligente do ano. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/rio-de-janeiro-ganha-premio-de-cidade-inteligente-do-ano-10843951>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Comentário ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Atlas, 2011.

MARICATO, Ermínia, FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

_____. Nunca fomos tão participativos. *Revista Sem Terra*. Ano X, nº 43, p. 17-20, jan.-fev., 2008.

_____. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

MAYER, Adrian. The significance of quasi-groups in the study of complex societies. BANTON, Michael (Ed.). *Antropology of Complex Societies*. New York: Praeger, 1966, p. 97-122. Disponível em: <<http://varenne.tc.columbia.edu/bib/texts/mar00adrn66signquas.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

MCDONALD, David A. *World City Syndrome: Neoliberalism and Inequality in Cape Town*. New York: Routledge, 2008.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; DE ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coords.). *Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários*. 2. ed. ver. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Osvaldo Aranha Bandeira de. Do domínio público sobre os terrenos reservados. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 2, nº 2, p. 510-529, out. 1945. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8576>>. Acesso em: 23 set. 2017.

MERCADO COMUM DO SUL. Conselho do Mercado Comum. *Decisão nº 65/10*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_065-2010_PT_UPS.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. Grupo Mercado Comum. *Resolução nº 18*, de 20 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6350/1/res_018-2008_pt_convenio_de_financiacao_soc_info.pdf>. Acesso em: 04 set. 2017.

MERUSI, Fabio. Dallo Stato Monoclasse allo Stato degli Interessi Aggregati. In: CASSESE, Sabino; GUARINO, Giuseppe (coord.). *Dallo Stato Monoclasse alla Globalizzazione*. Milano: Giuffrè - Isle, 2000.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Secretaria do Patrimônio da União integra projeto para recuperar área portuária do Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/secretaria-do-patrimonio-da-uniao-integra-projeto>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Ação Civil Pública*. Disponível em: http://ibda.org.br/wp-content/uploads/2013/02/INICIAL-ACP-MPE-FALTA-EIA_RIMA-PORTO-MARAVILHA.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2017.

_____. *Ministério Público realiza audiência pública do Projeto Porto Maravilha*. Disponível em: https://seguro.mprj.mp.br/web/internet/home/-/detalhe-noticia/visualizar/49377481;jsessionid=Ha3VESTmUbmKLCfAlcvqXfVw.node2?p_p_state=maximized>. Acesso em: 30 ago. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *MPF/RJ promove audiência pública para debater o Cais do Valongo*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-rj-promove-audiencia-publica-para-debater-o-cais-do-valongo>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

MIPIM. *The MIPIM Awards 2017 Winners are*. Disponível em: <http://www.mipimawards.com/mipimawards2017/en/page/winners-2017>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

MISKOWIAK, Douglas; STOLL, Linda. *Planning Implementation Tools: Transfer of Development Rights (TDR)*. Wisconsin: Center of Land Use Education, 2006. Disponível em: https://www.uwsp.edu/cnr-ap/clue/Documents/PlanImplementation/Transfer_of_Development_Rights.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

_____. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. *Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. *Deficit democrático do Estado brasileiro (Legislativo e administrativo)*. In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Cord.). *Direito administrativo e democracia econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade: anotações à Lei nº 10.257, de 10-7-2001*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

MULGAN, Geoff. *Moldar de novo o Estado e a sua relação com os cidadãos: o potencial das tecnologias de comunicação e informação no curto, médio e longo prazo*. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). *A sociedade em rede: do conhecimento à Acção Política*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006.

MUSEU DO AMANHÃ. *O amanhã é hoje*: um giro pelos primeiros 365 dias. Disponível em: <<https://museudoamanha.org.br/sites/default/files/O%20Amanh%C3%A3%20%C3%A9%20hoje.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2017.

MUXÍ, Zaida. *La arquitectura de la ciudad global*. Buenos Aires: Nobuko, 2009.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. *Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo*: limites e possibilidades. In: II Seminário Internacional da LARES. São Paulo: LARES, 2004. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/e_nobre/instrumentos_urbanisticos_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

NOBRE, Ligia. Guggenheim-Rio é visão estereotipada do Brasil. *Revista Número*, São Paulo, nº 2, 2003. Disponível em: <<http://www.forumpermanente.org/rede/numero/rev-numero2/ligia-nobre>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

NOGUEIRA, Italo. Zona portuária do Rio recebe mais R\$ 1,5 bilhão do FGTS. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1687730-zona-portuaria-do-rio-recebe-mais-r-15-bilhao-do-fgts.shtml>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. Zona portuária do Rio vive nó financeiro. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/mercado/2017/04/1877953-zona-portuaria-do-rio-vive-no-financeiro.shtml>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

NOVICK, Alicia. Espacios públicos y proyectos urbanos: Oposiciones, hegemonías e interrogantes. In: NOVICK, Alicia (ed.). *Las dimensiones del espacio público*: Problemas y proyectos. Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003.

O GLOBO. *As principais promessas feitas por Eduardo Paes durante a campanha*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2008/as-principais-promessas-feitas-por-eduardo-paes-durante-campanha-5006075>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

OLBERTZ, Karin. *Operação Urbana Consorciada*. 2011. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – USP, São Paulo, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais. *World Urbanization Prospects: the 2014 revision*. New York: United Nations, 2014. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.Pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

_____. 2ª Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II. *Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)*. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento*, de 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

_____. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em 05 mar. 2017.

_____. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Valongo Wharf Archaeological Site*. Disponível em: <<http://whc.unesco.org/en/list/1548>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação. *Declaração de Princípios de Genebra*, de 12 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.fbln.pro.br/downloadable/pdf/CMSI_declaracaoprincipios_Genebra2003.pdf>. Acesso em 05 mar. 2017.

_____. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. *Declaração de Estocolmo*, de 16 de junho de 1972. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta Democrática Interamericana*. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm>. Acesso em: 04 set. 2017.

ORLANDI, Nana Vasconcelos. *O Projeto “Porto Maravilha” e a transformação espacial da Zona Portuária do Rio de Janeiro*. 2011. 20 f. Trabalho de iniciação científica PIBIC (Graduação em Geografia) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2011.

PÁDUA, Luciano. *Contratação da Comlurb nas obras do Porto Maravilha é misteriosa*. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2012/11/09/contratacao-da-comlurb-nas-obras-do-porto-maravilha-e-misteriosa/>>. Jornal do Brasil. Acesso em: 06 de mai. 2017.

PARTICIPA.BR. *Quem somos?* Disponível em: <<http://www.participa.br/ajuda/ajuda/quem-somos>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

PAZZI JR., Milton. Rio é escolhido como cidade-sede da Olimpíada de 2016. *Estadão*. Disponível em: <<http://esportes.estadao.com.br/noticias/geral,rio-e-escolhido-como-cidade-sede-da-olimpiada-de-2016,444804>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PETRUCCI, Jivago. Gestão democrática da cidade – Delineamento Constitucional e legal. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PINHEIRO, Manoel Carlos Pinheiro; FIALHO JR., Renato. Pereira Passos: Vida e obra. *Coleção Estudos Cariocas*, Rio de Janeiro: IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, v. 1, ago. 2006. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2376_Pereira%20Passos%20vida%20e%20obra.pdf>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

POGREBINSCHI, Thamy. *LATINNO Dataset*. Berlin: WZB, 2017. Disponível em: <<https://www.latinno.net/pt/case/3167/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

PORTO NOVO S/A. *Plano de Habitação Social no Porto*. Disponível em: <<http://138.97.105.70/conteudo/habilitacaoSocial.zip>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. *Teleférico da Providência é aprovado por moradores da região*. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com/en/noticias/teleferico-da-providencia-e-aprovado-por-moradores-da-regiao>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. *Nota Oficial da concessionária Porto Novo*. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com/pt-br/noticias/nota-oficial-da-concessionaria-porto-novo>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. *concessionária completa quatro anos de atuação na Operação Urbana Porto Maravilha tendo a tecnologia como parceira*. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com/pt-br/noticias/concessionaria-completa-quatro-anos-de-atuacao-na-operacao-urbana-porto-maravilha-tendo>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. *Obras*. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com.br/portonovosa.com/pt-br/obras>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. *Perimetral: o começo do fim*. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com/pt-br/noticias/perimetral-o-comeco-do-fim>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

PUFF, Jefferson. Paes ataca 'dono da Barra': 'Não entendeu significado dos Jogos para o Rio'. *BBC Brasil*. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150815_entrevista_eduardo_paes_hb_jp>. Acesso em: 16 ago. 2017.

RABHA, Nina Maria de Carvalho Elias; PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. *Porto do Rio: história da construção do porto do Rio*. Rio de Janeiro: Andrea Jacobsson Estúdio, 2004.

REINO UNIDO. *Local Government, Planning and Land Act*, de 13 de novembro de 1980. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/65/contents?view=plain>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

RESENDE, Adriana. Saiba mais sobre a Agenda Portos. *Agência Câmara*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/103114.html>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

REVISTA DA VACINA. *Cronologia da Revolta da Vacina*. Disponível em: <<http://www.ccms.saude.gov.br/revolta/revolta2.html>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

REZENDE, Constança. Dinheiro de obra em favela foi para Museu do Amanhã. *Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,dinheiro-de-obra-em-favela-foi-para-museu-do-amanha,70001752056>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

RICE UNIVERSITY. *ImagineRio*. Disponível em: <http://imagerio.org/#1500/15/-22.90460142541438/-43.191890716552734/>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

RIO DE JANEIRO (município). *Decreto n° 24.420*, de 21 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4354659/4107438/apac_entorno_mosteiro_sao_bento_ok.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2017.

_____. *Lei n° 971*, de 04 de maio de 1987. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dff/b6c0193e5f8f38a7032576ac00738eff?OpenDocument>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo, infraestrutura e Habitação. *Resolução SMUIH n° 28*, de 28 de julho de 2014. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?reload=ok&edi_id=00003491&page=39&search=cdurp>. Acesso em: 13 ago. 2017.

_____. Prefeitura. *Informações sobre todas as áreas de planejamento*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1529762/DLFE-220205.pdf/1.0>>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

_____. *Decreto n° 20.658*, de 19 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. *Decreto n° 20.995*, de 16 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. *Decreto n° 26.852*, de 08 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Prefeitura. *Relatório final* – GT Portuária. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/book/?edi_id=1007>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. *Decreto n° 30.355*, de 1° de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. *Decreto n° 30.397*, de 09 de janeiro de 2009; *Decreto n° 30.406*, de 12 de janeiro de 2009; e *Decreto n° 30.448*, de 04 de fevereiro de 2009. Disponíveis em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. *Decreto n° 30.475*, de 17 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Prefeitura. *COMPUR*. Disponível em: <<http://prefeitura.rio/web/compur/principal>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____. Prefeitura. *Projeto Porto Maravilha*. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/pd2009/porto2009/aud_public_porto_maravilha.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____. Prefeitura. *Onde o Morar Carioca já chegou*: Centro, Zona Sul e Tijuca. Disponível: <<https://medium.com/morar-carioca/onde-o-morar-carioca-chegou-centro-5fb0572a058b>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. *Lei Complementar nº 101*, de 23 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/b39b005f9fdb3d8032577220075c7d5?OpenDocument>>. Acesso em: 06 de mai. 2017.

_____. *Lei Complementar nº 111*, de 1º de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165622/4162211/LC111_2011_PlanoDiretor.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2017.

_____. *Projeto de Lei Complementar Municipal nº 25*, de 06 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro0711.nsf/6aa55451b1328067832566ec0018d821/86f660014fca9488032576af007ae534?OpenDocument#FINAL>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____. Câmara dos Vereadores. Comissão Especial do Plano Diretor. *Audiência pública realizada em 11 de setembro de 2009*. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/pd2009/audiencias_pd/aud_11.09.09_zonaportuari a.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____. Prefeitura. *Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro: Pós 2016 – O Rio mais integrado e competitivo*. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6616925/4178940/planejamento_estrategico_site_01.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. *Lei Complementar nº 102*, de 23 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/2ed241833abd7a5b8325787100687ecc/e1cdbd dd8d118e66032577220075c7dc?OpenDocument>>. Acesso em: 06 de mai. 2017.

_____. *Decreto nº 31.620*, de 21 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/32938Dec%2031620_2009.pdf>. Acesso em 06 de mai. 2017.

_____. *Decreto nº 32.575*, de 28 de julho de 2010. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/34511Dec%2032575_2010.pdf>. Acesso em 06 de mai. 2017.

_____. *Lei Complementar nº 105*, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/leis-complementares/LC105_-_22122009_-_PPP_Municipal_Parcerias_Publico-Privadas.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2017.

_____. *Decreto nº 32.576*, de 28 de julho de 2010. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/34512Dec%2032576_2010.pdf>. Acesso em 06 de mai. 2017.

_____. Tribunal de Contas. *Processo nº 40/004253/2010*. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/Consultas/SCPZoom.asp?Sec=040&Num=4253&Ano=2010>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Prefeitura. *Leilão dos Cepacs garante de uma só vez a verba para toda a revitalização da região Portuária*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1847504>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____. Decreto nº 34.803, de 29 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/decretos/d34803.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Decreto nº 40.140, de 18 de maio de 2015. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/49341Dec%2040140_2015.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Prefeitura. *Prestação de serviços no Porto Maravilha não vai parar*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7156632>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____. *Lei Orgânica do Município*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. Casa Civil. *Circular Normativa LAI nº 03*, de 25 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/documents/10136/2831653/NormativaLai03.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. Tribunal de Contas. *Consulta a processos*. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/Consultas/SCP.asp?Categoria=110&Sec=001&Num=9&Ano=2010>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

RIO DE JANEIRO (estado). *Lei 1 nº 1.356*, de 03 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/9469909dacf391bc0325653a007da634?OpenDocument>>. Acesso em: 27 de mai. 2017.

_____. *Lei nº 5.427*, de 01 de abril de 2009. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/ef664a70abc57d3f8325758b006d6733?OpenDocument>>. Acesso em: 07 de mai. 2017.

ROBICHAUD, Raine. Audiência Pública ‘Área Portuária’ discute proposta de Museu da Escravidão e da Liberdade. Tradução Geovanna Giannini. *RioOnWatch*. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=27757>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

ROCCO, Rogério. *Estudo de impacto da vizinhança*: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.25.

RODRIGUES, Antonio Edmilson Martins; DE MELLO, Juliana Oakim. As reformas urbanas na cidade do Rio de Janeiro: uma história de contrastes. *Revista Arquivo Nacional*, v. 28, nº1, P. 19-53, jan-jun, 2015. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/589>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

RODRIGUES, Artur; MACHADO, Leandro. Símbolo da nova gestão, varrição de rua recua no primeiro mês de Doria. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/02/1860078-simbolo-da-nova-gestao-de-sao-paulo-varricao-de-rua-recua-sob-doria.shtml>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

RODRIGUES, Fania. Armazém da Utopia continuará no Cais do Porto do Rio de Janeiro. *Brasil de Fato*. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/node/33157/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

ROHAN, Henrique de Beaurepaire. *Remodelação do Rio de Janeiro*: Relatório apresentado à Ilustríssima Câmara Municipal pelo Barão de Beaurepaire. Rio de Janeiro, RIHGB, Separata do v. 275, abril-junho de 1967, Departamento de Imprensa e Propaganda, 1968.

ROHDE, Bruno. Obras começam a mudar o trânsito do Porto do Rio: tudo diferente até 2016. *Extra*. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/obras-comecam-mudar-transito-do-porto-do-rio-tudo-diferente-ate-2016-7060991.html>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

ROLNIK, Raquel. *Prefeitura do Rio proíbe novos tombamentos na região do Porto Maravilha*. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2017/08/11/prefeitura-do-rio-proibe-novos-tombamentos-na-regiao-do-porto-maravilha/>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

ROQUE, Atila; NEDER, Renata. Megaeventos esportivos: das grandes obras ao aprofundamento das desigualdades urbanas. In: RIO DE JANEIRO (estado). Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania ALERJ. *Relatório da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania ALERJ - 2013*. Disponível em: <<http://ddh.org.br/wp-content/uploads/2014/01/relatorio2013cddh.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

RUEDIGER, Marco Aurélio (coord.). *O Rio em perspectiva: um diagnóstico de escolhas públicas*. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1753111/4188214/DAP_20170406_Relatorio_FINAL_23h35HI.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2017.

SABBATO, Giovanni. *La perequazione urbanistica*. Disponível em: <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze0/~edisp/int-ra_031136.htm>. Acesso em: 16 nov. 2016.

SADOWSKI, Jathan. Google wants to run cities without being elected. Don't let it. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/oct/24/google-alphabet-sidewalk-labs-toronto?CMP=fb_gu>. Acesso em: 30 out. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. (Orgs.) *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 464.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SASSEN, Saskia. *The global city*: New York, London, Tokyo. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 1991.

_____. *The global city: introducing a concept*. Brown Journal of World Affairs, v. 11, nº 2, p. 27-43, winter-spring, 2005. Disponível em: <<http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

SÃO PAULO (município). *Lei nº 15.893*, de 07 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=163691>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. *Decreto nº 55.392*, de 12 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=176735>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. *Lei nº 20.209*, de 09 de dezembro de 1986. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10209-de-09-de-dezembro-de-1986/>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. *Lei nº 11.732*, de 14 de março de 1995. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11732-de-14-de-marco-de-1995/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. *Lei nº 11.774*, de 18 de maio de 1995. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/lei_11774_18_05_95.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. *Lei nº 12.349*, de 06 de junho de 1997. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/783a3_Lei_N_12.349-97_Estabelece_programas_de_melhorias.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. *Lei nº 13.260*, de 28 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13260-de-28-de-dezembro-de-2001/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. Congresso Nacional trata soberania popular com descaso. *Conjur*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-18/direitos-fundamentais-congresso-nacional-trata-soberania-popular-descaso>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

SCHOLTEN, R. J. P. M.; CLARKE, M.; HETHERINGTON, J. The Cochrane Collaboration. *European Journal of Clinical Nutrition*, nº 59, s. 1, p. 147–149, ago. 2005. Disponível em: <<https://www.nature.com/ejcn/journal/v59/n1s/pdf/1602188a.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *A Justiça na sociedade do espetáculo: reflexões públicas sobre direito, política e cidadania*. São Paulo: Alameda, 2015.

SERVICE, Owain et al. *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. London: The behavioural insights team, 2014. Disponível em: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf>. Acesso em: 04 set. 2017.

SILVA, Marcelo. Prefeitura assume limpeza e coleta de lixo na Região Portuária. *Bandnews FM Rio*. Disponível em: <<http://bandnewsfmrio.com.br/editorias-detalhes/prefeitura-assume-limpeza-e-coleta-de-lixo-na>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

SMART CITY EXPO WORLD. *Award winners*. Disponível em: <<http://www.smartcityexpo.com/en/past-editions-2013>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

SOARES, Carlos Eugênio Líbano. *Valongo, Cais dos escravos: Memória da Diáspora e modernização portuária na cidade do Rio de Janeiro, 1668 –1911*. 2013. 113 f. Relatório de estágio de pós-doutoramento (pós-doutoramento em Arqueologia) – Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SRZD. *Dinheiro de creche, escola e posto de saúde foi destinado ao Museu do Amanhã*. Disponível em: <<http://www.srzd.com/brasil/museu-do-amanha-verba-escola-creche/>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

SUÉCIA. Government Offices of Sweden. *Fast track: a quicker introduction of newly arrived immigrants*. Disponível em: <<http://www.government.se/articles/2015/12/fast-track---a-quicker-introduction-of-newly-arrived-immigrants/>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

SUNSTEIN, Cass. *#Republic: divided democracy in the age of social media*. New Jersey: Princeton University, 2017.

_____. *Why Societies Need Dissent*. Cambridge: Harvard University Press, 2003

_____. *Simpler: the future of government*. New York: Simon & Schuster, 2009.

_____. *Nudging: a very short guide*. Disponível em: <<https://dash.harvard.edu/handle/1/16205305>>. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. *Republic.com 2.0*. New Jersey: Princeton University, 2007.

THE ECONOMIST. *The third industrial revolution*. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21553017>>. Acesso em: 05 set. 2017.

THOMPSON apud MOREIRA NETO, MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ apud LOMAR, Paulo José Villela. Operação Urbana Consorciada. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 3. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

TOPPING, Alexandra. 'Sweden, who would believe this?': Trump cites non-existent terror attack. *The Guardian*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/19/sweden-trump-cites-non-existent-terror-attack>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

TRISTÃO, Marcos. Em campanha, Paes tenta vincular sua imagem às transformações feitas por Pereira Passos. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/em-campanha>>.

paes-tenta-vincular-sua-imagem-as-transformacoes-feitas-por-pereira-passos-5433676>. Acesso em: 16 ago. 2017.

UOL. *Cesar Maia surpreende no Rio*. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/tododia/ano2000/outubro/dia31/eleicoes_2000.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. 5th Ministerial eGovernment Conference. *Ministerial Declaration on eGovernment*, de 18 de novembro de 2009. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf>>. Acesso em 04 mar. 2017.

_____. Comissão Europeia. *Plano de Ação Europeu (2016-2020) para a administração pública em linha: acelerar a transformação digital da administração pública*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0179&from=EN>>. Acesso em 04 mar. 2017.

URIBE, Gustavo. Por pauta positiva, Temer distribui presentes de Natal para crianças. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1842014-por-pauta-positiva-temer-distribui-presentes-de-natal-para-criancas.shtml>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

VAINER, Carlos. *Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR)*, vol. 14, 2011. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_re_flexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-104.

_____. Os liberais também fazem planejamento urbano? – Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 105 – 120.

VIANNA, Luiz Werneck. Não há limites para a patológica judicialização da política. *Conjur*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jan-03/luiz-werneck-vianna-nao-limites-judicializacao-politica>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

VICTOR, Dório. Projeto de revitalização da Zona Portuária será apresentado até março, diz Paes. *G1*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL947873-5606,00-PROJETO+DE+REVITALIZACAO+DA+ZONA+PORTUARIA+SERA+APRESENTADO+ATE+MARCO+DIZ+P.html>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

VILARINO, Maria do Carmo. *Operação urbana: a inadequação do instrumento para promoção de áreas em declínio*. 2006. 188 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – USP, São Paulo, 2006.

WERNECK, Felipe. Justiça suspende despejo no porto do Rio. *Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,justica-suspende-despejo-no-porto-do-rio,1076254>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

WERNECK, Mariana. *Habitação Social no Porto Maravilha*: cadê? Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=2017:habita%C3%A7%C3%A3o-social-do-porto-maravilha-cad%C3%AA?&Itemid=180&tmpl=component&print=1&lang=em>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. *Os infames termos aditivos e o mico do Porto Maravilha*. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1956:a-fal%C3%A1cia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-%C3%B4nus-para-o-poder-p%C3%BAblico&Itemid=180&tmpl=component&print=1&lang=pt>. Acesso em: 25 ago. 2017.

WEST, Darrel M. E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. *Public Administration Review*. v. 64, nº 1, p. 15-27, jan./fev. 2004.

WORDEN, Nigel; VAN HEYNINGEN, Elizabeth. Signs of the Times: Tourism and Public History at Cape Town's Victoria and Alfred Waterfront. In: *Cahiers d'Etudes africaines*, v. 36, nº 141-142, p. 215-236, 1996. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/AsPDF/cea_0008-0055_1996_num_36_141_2009.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2017.

WIKIMEDIA COMMONS. Oswaldo Cruz passa o pente fino da “Delegacia da Higiene” no Morro da Favela. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Oswaldo_Cruz_passa_o_pente_fino_da_%E2%80%9CDelegacia_da_Higiene%22_no_Morro_da_Favela.jpg>. Acesso em: 24 ago. 2017.

ZUKIN, Sharon. *The culture of cities*. Malden: Blackwell, 2000.