

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

IMPACTOS DO PORTO MARAVILHA SOB A PERSPECTIVA DA PRODUÇÃO DO
ESPAÇO URBANO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

GUILHERME TEIXEIRA AZEREDO

Rio de Janeiro
2017/2º SEMESTRE

GUILHERME TEIXEIRA AZEREDO

IMPACTOS DO PORTO MARAVILHA E A PERSPECTIVA DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO
URBANO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Projeto de Monografia apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr^a Mariana Trotta Dallalana Quintas**.

Rio de Janeiro
2017/2º SEMESTRE

CIP - Catalogação na Publicação

A 993i Azereado, Guilherme Teixeira
IMPACTOS DO PORTO MARAVILHA SOB A PERSPECTIVA DA
PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO / Guilherme Teixeira Azereado. -- Rio de
Janeiro, 2017.
81 f.

Orientadora: Mariana Trotta Dallalana Quintans.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. Porto Maravilha. 2. Política Urbana. 3. Espaço
Urbano. 4. Direito à Cidade. 5. Operação Urbana
Consociada. I. Quintans, Mariana Trotta Dallalana,
orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

GUILHERME TEIXEIRA AZEREDO

IMPACTOS DO PORTO MARAVILHA E A PERSPECTIVA DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO
URBANO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Projeto de Monografia apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr^a Mariana Trotta Dallalana Quintas**.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Mariana Trotta Dallalana Quintans - Orientadora

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro
2017/2º SEMESTRE

À Resistência.

AGRADECIMENTOS

Utilizo esse espaço para demonstrar meu profundo agradecimento a todos àqueles que a ajudaram na minha formação não só acadêmica, mas principalmente pessoal. Pude crescer e me desenvolver enquanto pessoa e ser político nesses tempos que passei na Faculdade Nacional de Direito, descobrindo novos caminhos a serem percorridos nessa trajetória longa que vivemos nesse mundo capitalismo.

Primeiro, porém, agradeço aos meus pais, Tania e Marcelo, que ajudaram a fundar meu caráter e me deram todo o suporte nas melhores e nas piores escolhas. Aos meus avós que sempre torceram por mim, Marluce e Raul. Aos meus três irmãos, Vivian, Alexandra e Gustavo, por sempre estarmos irritados uns com os outros e ao mesmo tempo na saudade da distância.

Ao Direito de Resistência. Um coletivo incrível que pude acompanhar seu nascedouro nessa minha breve passagem por esta casa. Local de debate, de divergências e de muita luta, mas principalmente de amizade e companheirismo. Nunca vou esquecer o que vocês me ensinaram. Obrigado pelas trocas e pela força para lutar.

Ao Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin, que, mesmo que curta a estadia entre seus membros, foi o único lugar que me fez enxergar uma perspectiva alternativa e emancipadora do Direito. Sem vocês, essa monografia sequer existiria.

Ao Vinícius, à Alessandra e ao Richard por serem os ombros amigos nessa selva jurídica. Pelos almoços, pelas conversas, pela “amizade” e claro pelo debate.

Aos Desviadxs da Nacional, pelo carinho com que me acolheram, pelas trocas que tivemos, pelos sentimentos que trocamos. Que a nossa contracultura continue viva depois que nos formos e que nosso grupo se mantenha.

À Ellen que esteve ao meu lado nos momentos mais difíceis.

Vamos acabar por aqui, pois o prazo para o depósito está acabando. Um abraço a todos!

A história se repete, a primeira vez como tragédia e a segunda como farsa.

- Karl Marx

Sob o ponto de vista da modernização da cidade, de grandes intervenções que possam melhorar e recuperar o Rio, acho que tem muita coisa acontecendo como aconteceu no governo Passos.

*- Eduardo Paes,
ex-prefeito da Cidade do Rio de Janeiro*

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como o objetivo analisar a operação urbana consorciada da zona portuária da cidade do Rio de Janeiro, denominada Porto Maravilha, de forma a verificar os impactos do empreendimento sob o ponto de vista da produção do espaço urbano na cidade. Através de levantamento bibliográfico sobre a produção do espaço e as relações de classe que o constituem, buscamos traçar um panorama das reformas urbanas enquanto produto do poder de classe, a qual acarreta a remodelação e a ressignificação dos lugares. Nesse sentido, reivindica-se o direito à cidade enquanto instrumento revolucionário a ser utilizado pela classe trabalhadora na retomada da cidade e na determinação de seus rumos. Após, buscamos compreender os marcos constitucionais da política urbana segundo a Constituição Federal de 1988, bem como a regulamentação da operação urbana consorciada pelo Estatuto da Cidade. Por fim, mediante tais aportes teóricos, verificaremos quais os agentes e a lógica de produção do espaço urbano que permeiam o Porto Maravilha, bem como se o empreendimento atende os fundamentos constitucionais da política urbana, em especial, a função social da propriedade e da cidade.

Palavras-chave: Porto Maravilha; Política Urbana; Espaço Urbano; Operação Urbana Consorciada.

ABSTRACT

The presente work has the objective to analyze the consorted urban operation of Rio de Janeiro's port zone, named Porto Maravilha, in the way to verify the impacts of the enterprise under the urban space production of the city. Through a bibliographic survey about the space production and the classes relations the constitute it, we shall create a panorama of the urban reforms as product of the class power, which brings a remodeling and the redetermination of the places. In this way, it is reclaimed the right to the city as a revolutionary instrument to be used by the working class in the retaken of the city and in the determination of its course. Before, we intend to understand the constitutional marks of the urban policy in the Brazil Federal Constitution of 1988, as the regulation of the consorted urban operation by the City Statute. By the end, through these theoretical porpoises, we shall verify what agents and the logic of urban space production the remarks Porto Maravilha, as well if the enterprise matches the constitutional fundaments of urban policy, in special, the social function of the property and of the city.

Keywords: Porto Maravilha; Urban Policy; Urban Space; Consorted Urban Operation.

SUMÁRIO

1.					
INTRODUÇÃO.....					10
2. A (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE.....					17
2. 1. A Cidade: produto histórico da luta de classes.....					18
2. 2. Reformas urbanas: exercício do poder na remodelação da cidade.....					22
2.3. O lugar.....					25
2.4. O direito à cidade.....					28
3. POLÍTICA URBANA E A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA.....					34
3.1. A questão urbana no processo constituinte.....					34
3.2. O direito urbanístico na Constituição da República de 1988.....					41
3.3. Operação urbana consorciada: uma disputa por modelos de desenvolvimento urbano.....					45
4. O PAPEL DO PORTO MARAVILHA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.....					59
4.1. Os agentes.....					61
4.2. A produção do espaço.....					69
4.3. A função social da cidade e a política urbana.....					75
5. Conclusão.....					76
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....					80

INTRODUÇÃO

No dia 02 de outubro de 2009, a cidade do Rio de Janeiro foi eleita para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. A cidade estava em festa. Um gigantesco palco foi montado na praia de Copacabana, onde milhares de pessoas acompanharam ao vivo a transmissão da cerimônia de eleição da cidade-sede. Foram apresentados inúmeros projetos, tendo a Cidade Maravilhosa se sagrado vencedora contra importantes cidades do capitalismo central, como Tóquio, Madrid e Chicago.

O anúncio da derradeira vitória deixou a cidade em grande euforia, somada ainda ao saudosismo de mais uma vez poder sediar a Copa do Mundo de Futebol em 2014. O sentimento coletivo era praticamente uníssono: a primeira Olimpíada a ser realizada na América do Sul e a volta da maior competição internacional de futebol para a continente que respira e vive intensamente o esporte; é chegada a hora do Brasil e, principalmente, do Rio de Janeiro mostrar seu potencial e inserir-se de vez na camada mais seleta da economia mundial, tornando-se finalmente uma *cidade global*¹.

Tão logo a cidade foi eleita, o poder local carioca prontamente agiu para materializar o sonho da Cidade Olímpica, de forma que o Poder Executivo Municipal, capitaneado pelo à época Prefeito Eduardo Paes, prontamente fez ser aprovado na Câmara dos Vereados um pacote de leis que instrumentalizariam o Poder Público a preparar a urbe para a grande festa e para as janelas de oportunidade² que estavam prestes a se abrir. Antes mesmo do fim de 2009, foram regulamentados no âmbito municipal alguns instrumentos de política urbana estampados no Estatuto da Cidade que interessavam ao *establishment* carioca, entre eles a operação urbana consorciada (OUC), a outorga onerosa do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança (EIV), o direito de preempção e a desapropriação de domínio útil e medidas construtivas e fiscais de fomento, adequando-se – parcialmente, diga-se – o Plano de Diretor de 1992 ao diploma urbanístico.

Diante desta situação, reuniam-se todos os pressupostos para a realização de um antigo sonho da elite carioca: a revitalização da zona portuária. Podem-se dividir tais pressupostos em duas categorias. O *primeiro* consubstancia-se nas possibilidades econômicas advindas com realização dos megaeventos, seguida de perto pelas já citadas janelas de oportunidades, as quais possibilitariam a atração de investimentos do capital privado (nacional e internacional) para a cidade. Este é um fundamento importante deste processo, pois findava a era neodesenvolvimentista alcançada nos governos Lula e Dilma e a crise financeira global de 2008 começava a estender seus efeitos ao Brasil, de forma que o Poder Público municipal precisava buscar novas formas de captação de recursos.

1 O conceito de cidade global foi cunhado SASSEN (1998) para explicar o processo de reestruturação de diversas cidades do capitalismo central, as quais deixaram de ser grandes polos industriais, em razão do processo de globalização iniciado no fim dos anos 1970, de forma que grandes empresas passaram a buscar custos de produção mais reduzidos em cidades da periferia do capitalismo e transferindo seus centros de produção. Nesse sentido, a autora traz os exemplos de Nova Iorque, Londres e Tóquio que de grandes centros industriais passaram a polos financeiros e de serviços, possuindo influência econômica em escala global. Para uma maior análise dos impactos sofridos pela mudança de tal paradigma, vem como os impactos sociais gerados, ver SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel, 1998.

2 VAINER, Carlos. **Quando a cidade vai às ruas**. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

O *segundo* pressuposto baseia-se no conhecido discurso (estilo Pereira Passos) de modernização, de forma que se buscou inserir o Rio de Janeiro no cenário de desenvolvimento e sofisticação experimentado por outras cidades que tiveram processos semelhantes de reestruturação de suas zonas portuárias, como Nova Iorque, Buenos Aires, Baltimore, Barcelona e Istambul. Nesse sentido, *modernização* não se mostra apenas como a implementação de políticas urbanísticas aptas a modificar uma parte do território de forma a prover-lhe de melhores serviços públicos e qualidade de vida, atendendo, portanto a função social da cidade; mas a própria *ressignificação* das relações sociais tidas naquele espaço, bem como a modificação de seu uso.

É nesse contexto que foi regulamentada a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, instrumento de política urbana que pela primeira vez foi regulamentado a nível nacional nos arts. 32 a 34-A da Lei nº 10.257/2001, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade. Juntamente à OUC, foi criada a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CEDURP), sociedade de economia mista municipal, cuja competência é a administração da OUC, subrogando-se em direitos e deveres ao Município. Ademais, foi realizada licitação para a formalização de uma Parceria Público-Privada (também regulamentada em âmbito municipal no pacote legislativo de 2009) sob a forma de concessão administrativa para a prestação de serviços públicos na região, sagrando-se vencedora a Concessionária Porto Novo, formada pelas Construtoras OAS Ltda., Norberto Odebrecht Brasil S/A e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A.

Diante deste cenário, o presente trabalho tem por escopo realizar um estudo acerca dos impactos gerados à concepção de produção do espaço urbano na cidade do Rio de Janeiro através de análise bibliográfica acerca da Lei Complementar nº 101/2009 do Município do Rio de Janeiro, a qual instituiu o Porto Maravilha.

Nesse sentido, tal investigação tem como objetivo identificar se tal empreendimento cumpriu ou não papel determinante para a efetivação do direito fundamental à cidade, atendendo às funções sociais da urbe e da propriedade, garantindo o bem-estar de seus habitantes, tal qual pode ser extraído da interpretação do *caput* art. 182 da Constituição da República.

Diante do encerramento do ciclo dos megaeventos sediados no Brasil, a relevância social deste trabalho pode ser auferida na necessidade de se fazer reflexões sobre as consequências das escolhas político-ideológicas realizadas pelo Estado brasileiro para garantir a realização desses eventos, bem como verificar os reflexos que incidem sobre a cidade, já que, após a revolução industrial³, esta se tornou o centro das relações sociais inerentes ao gênero humano⁴.

Delimitado o objetivo do presente trabalho, cabe delimitar que o Estatuto da Cidade, conforme será pormenorizado nas páginas iniciais, é um dos marcos para a consolidação das políticas fundiárias no país, pois criou uma série de institutos que, há tempos, vinham sendo reivindicados pelos movimentos sociais que lutam pela causa urbana.

3 ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2010.

4 CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: FFLCH, 2007.

Por outro lado, em pese a demanda dos movimentos sociais por uma resposta do Estado para que, através da positivação de determinados instrumentos de política urbana, garantisse mecanismos legais para efetivação de direitos constitucionalmente conquistados – moradia (art. 6º, *caput*, CRFB/88), transporte (art. 6º, *caput*, CRFB/88), função social da cidade e bem-estar do cidadão (art. 182, *caput*, CRFB/88)-, a dialética da luta de classes (mais uma vez) se materializa nos processos legislativos, possibilitando a influência de grupos de classes antagônicas na criação de determinados projetos de lei e na positivação de institutos que visem atender as reivindicações tanto de uma classe quanto da outra⁵.

É nesta disputa que se dá a criação da operação urbana consorciada, cujo conceito legal está definido no §1º do artigo 32 do Estatuto da Cidade, como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

A criação de tal instituto demonstra a internalização no ordenamento jurídico brasileiro de um conjunto de princípios e elementos inerentes ao *neourbanismo*⁶, privilegiando “a negociação e o compromisso em detrimento da aplicação da regra majoritária, o contrato em detrimento da lei, a solução *ad hoc* em detrimento da norma.”⁷ Sendo assim, verifica-se a implementação de um projeto neoliberal de planejamento urbano, de forma que o plano diretor municipal e as regras de zoneamento do solo urbano sejam flexibilizadas para atendimento de uma ótica mercantil de produção do espaço, na qual o negociado sobrepõe-se ao legislado, possibilitando o desenvolvimento da *cidade-negócio*⁸.

Ao longo do trabalho procuraremos dar respostas a algumas questões que se apresentam. Nesse sentido, abaixo, dividimos os principais questionamentos em três grupos com o objetivo de garantir melhor didática e compreensão acerca dos principais elementos que compõem este trabalho.

I. Agentes Envolvidos

Quais agentes ou atores podem ser identificados como precursores ou impulsionadores da operação urbana consorciada? Quais relações de poder institucionais se deram com o objetivo de efetivar a implementação da operação urbana? Qual a motivação para a escolha da região portuária do Rio de Janeiro como o modelo brasileiro de renovação do *waterfront*, a exemplo de outras cidades, como Buenos Aires, Baltimore e Istambul?

II. Impacto Urbanístico

5 THOMPSON, E. P. **Senhores e Caçadores: a origem da Lei Negra**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

6 ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

7 ASCHER, F. *Ibidem*.

8 VAINER, Carlos. *Ibidem*.

Qual lógica pode ser identificada no processo de exploração do Porto Maravilha? Quais foram os impactos gerados não só para os moradores dos bairros afetados? O que o empreendimento significou na concepção de desenvolvimento e de produção do espaço urbano na cidade do Rio de Janeiro.

III. Política Urbana e Função Social da Cidade

A configuração da operação urbana consorciada atende aos princípios da política urbana, bem como à função social da cidade, de acordo com a Carta Magna e com o Estatuto da Cidade?

Compreendidas tais questões, buscar-se-á evidenciar como hipótese fundamental, que, através de uma lógica neoliberal, o Poder Público municipal associado a setores da iniciativa privada, principalmente do capital imobiliário e financeiro, buscou efetivar um processo de gentrificação⁹, ressignificação do espaço¹⁰ e mercantilização da cidade¹¹, mascarado por um discurso de revitalização da região do porto, a qual, após o deslocamento da atividade portuária para o bairro do Caju e para Itaguai, perdeu sua centralidade política e econômica, passando por um longo período de degradação urbana, na qual pôde ser evidenciada a reocupação do território por setores historicamente marginalizados da sociedade brasileira, acarretando o desenvolvimento de uma sociabilidade e de significados próprios na relação com o lugar.

Sendo assim, buscar-se-á demonstrar que a gestão municipal deixa de atender à função social da cidade ao implementar um projeto que tem como escopo a abertura de janelas de oportunidade para os investimentos dos setores privados, verdadeiros agentes responsáveis pela gerência e organização do Porto Maravilha. A associação do Poder Público a esses setores é fundamental para o sucesso do projeto, através da flexibilização da legislação urbanística assegurada pela operação urbana consorciada, de forma que o negociado passa a prevalecer sobre o legislado e o interesse público cai por terra.

Portanto, o verdadeiro objetivo por trás do Porto Maravilha seria a adequação da cidade do Rio de Janeiro ao dilema contemporâneo da cidade-negócio, perdendo esta a qualificação de espaço central das relações sociais e expressões culturais, na qual as pessoas através do cotidiano constroem significados, sendo submetida à lógica da mercadoria. A cidade passa a ser produto de exportação, onde devem ser implementados aparelhos para atender à indústria do turismo de massas através da espetacularização dos espaços, acarretando no simulacro do cotidiano.

Tal lógica produz reflexo na produção do espaço urbano e na efetivação dos direitos sociais garantidos pela política urbana, de forma que se vislumbra no “projeto de revitalização da área portuária do Rio a subordinação do direito à moradia aos interesses pela valorização

9 HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

10 CARLOS, Alessandra. *Ibidem*

11 WERNECK, Mariana da Gama e Silva. Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPPUR, 2016.

da terra e à mercantilização da cidade, nele salientando o papel do Estado e dos fundos públicos no enriquecimento de investidores privados e na produção de um novo padrão de segregação”¹².

12 WERNECK, Mariana, *Ibidem*.

A (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE

Cumpre, em um momento inicial, levantar subsídios teóricos que possam sustentar as conclusões que este trabalho acadêmico pretende chegar. Sendo assim, de forma a demonstrar a significância do Porto Maravilha enquanto elemento paradigma no processo de produção e desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro faz-se necessário realizar algumas considerações acerca do processo de (re) produção do espaço urbano nos marcos do modo capitalista de produção, bem quanto ao direito à cidade, entendido enquanto direito social de determinação democrática dos rumos da cidade e do próprio cotidiano da vida urbana.

A partir da compreensão do urbanismo enquanto mecanismo de disposição do excedente de produção ¹³, o qual historicamente é apropriado por uma classe tida como circunstancialmente dominante, - e que no capitalismo logrou alcançar contornos monumentais, visto que a maximização do excedente nunca deu-se em tamanha escala (se comparado com os modos de produção anteriores) -, será possível compreender o caráter eminentemente de classe das intervenções urbanas, o qual apresenta-se enquanto reflexo da disputa por projetos de cidade e de ordenação do espaço urbano, determinando, por conseguinte, funções, formas e estruturas do urbano ¹⁴.

Diante de tal cenário, as intervenções urbanísticas propriamente ditas podem acarretar remodelações espaciais significativas, ou mesmo, a própria reordenação do parâmetro de ocupação de determinadas regiões, de forma a gerar substanciais modificações na forma pela qual as pessoas se relacionam com o espaço físico e entre si. Nesse sentido, o lugar enquanto demarcação espacial onde se dão as relações sociais mais capilares, possibilitando a criação de laços em comum afetos à memória, história e ao cotidiano, os quais unem indivíduos em torno de ruas, bairros e praças; tem seu significado modificado, em razão da instauração de uma nova lógica de apropriação do espaço urbano.

No caso específico do Porto Maravilha, assim como em outros exemplos históricos de reformas urbanas de grande porte, como a Paris de Haussmann, a Nova York de Robert

13 HARVEY, David. *Ciudades Rebeldes*. Madrid: AKAL, 2012

14 LEFEBRVE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

Moses e (porque não) o próprio Rio de Janeiro de Pereira Passos, a intervenção urbanística foi engendrada a partir de uma modificação radical do uso e ocupação do solo, fornecendo as bases para a instauração de empreendimentos empresariais de grande porte e conjuntos residenciais de classe média e alta, além do fomento à indústria do turismo, em especial na região que vai desde a Praça Mauá ao Armazém Cinco na Avenida Rodrigues Alves. Tal processo simboliza o apagamento de uma memória socialmente construída na região, em especial dos moradores de favelas e de diversas ocupações que eram mantidas na localidade, vítimas de processos de remoção, impondo-se à força uma nova simbologia futurista e de desenvolvimento, cujo maior símbolo é o Museu do Amanhã. Desta forma, resta alterada a relação dos *insiders* com o lugar, bem como a formação de não-lugares¹⁵, frutos do simulacro e do estranhamento causado pela apropriação do espaço urbano sob a lógica da mercadoria, seja enquanto produto turístico ou quanto ativo imobiliário.

A cidade enquanto “principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho”¹⁶ é fruto direto da ação humana, sendo por ela moldada e, dialeticamente, moldando o próprio ser humano. Nesse sentido, Harvey citando o sociólogo Robert Park explica que:

[...] a mais consistente e, no geral, a mais bem-sucedida tentativa do homem de refazer o mundo onde vive de acordo com o desejo de seu coração. Porém, se a cidade é o mundo que o homem criou, então é nesse mundo que de agora em diante ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem nenhuma ideia clara da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem refaz a si mesmo.¹⁷

Ora, enquanto produto do trabalho humano cabe exclusivamente ao próprio homem determinar o rumo da cidade e da própria sociedade urbana. Neste sentido, o direito à cidade, na forma que é defendido neste trabalho, apresenta-se não apenas enquanto mero direito individual ou coletivo à fruição de determinados serviços públicos e benesses fornecidas pelo urbano, mas como verdadeiro direito-poder à determinação dos rumos a serem tomados pelo desenvolvimento urbano e à apropriação da cidade em seu valor de uso, de forma que esta se apresenta como elemento fundamental para a instauração de projetos políticos e sociais.

15 CARLOS, Ana Fani Alessandri. O Lugar no/do mundo. São Paulo: FFLCH, 2007.

16 MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO et al Cidades Rebeldes, São Paulo, Boitempo, 2013.

17 HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO et al Cidades Rebeldes, São Paulo, Boitempo, 2013

Por outro lado, há que se haver certa cautela ao defender-se o direito à cidade. Não se pode olvidar do caráter classista que o exercício dos direitos tem em sociedades estratificadas, de forma que a classe dominante já o exerce em sua plenitude, determinando o futuro e o desenvolvimento do urbano segundo suas paixões e necessidades. O que se propõe neste trabalho é compreensão do direito à cidade enquanto mecanismo de luta da classe trabalhadora, pois, historicamente, é-lhe negado o exercício de tal prerrogativa, além do que, a apropriação do espaço urbano, via de regra, é mecanismo de exercício do poder de classe. Nesse sentido, a própria cidade torna-se mecanismo revolucionário de resistência, conforme o emblemático exemplo da Comuna de Paris.

2.1. A Cidade: produto histórico da luta de classes

O surgimento da cidade é um fenômeno humano que remonta a Antiguidade, desde o Antigo Egito, passando por Atenas e Roma e chegando aos moldes pelos quais elas podem ser definidas nos dias atuais, principalmente a partir do advento da agricultura e da sedentarização das sociedades humanas. Não nos interessa aqui realizar um esforço historiográfico a fim de remontar os processos que levaram a formação das cidades contemporâneas, posto que extremamente exaustivo e desconexo com a proposta do presente trabalho. Contudo, é importante realizar algumas considerações tendo a revolução industrial na qualidade de marco da implosão-explosão urbana.

Juntamente à Revolução Francesa, a qual forneceu as bases políticas, ideológicas e filosóficas para a ascensão da burguesia enquanto classe dominante, a revolução industrial permitiu o avanço da técnica e a consolidação da classe burguesa enquanto proprietária dos meios de produção, de forma que compreender a influência da industrialização no processo de produção das cidades contemporâneas é peça fundamental. Nesse sentido, Engels afirma que em seu clássico trabalho *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra* que

A história da classe operária na Inglaterra inicia-se na segunda metade do século passado, com a invenção da máquina a vapor e das máquinas destinadas a processar o algodão. Tais invenções, como se sabe, desencadearam uma revolução industrial que, simultaneamente, transformou a sociedade burguesa em seu conjunto – revolução cujo significado histórico só agora começa a ser reconhecido. A Inglaterra constitui o terreno clássico dessa revolução, que foi tanto mais grandiosa quanto mais

silenciosamente se realizou. É por isso que a Inglaterra é também o país clássico para o desenvolvimento do principal resultado dessa revolução: o proletariado.¹⁸

O desenvolvimento do proletariado enquanto produto da revolução industrial deu-se no momento em que os trabalhadores, principalmente camponeses e artesãos, viram-se despojados dos meios de produção, já que o surgimento das máquinas de tecelagem a vapor diminuiu os custos de produção, impossibilitando a competição dos artesãos diante daqueles que possuíam riquezas suficientes para investir na compra de tais máquinas. Desta forma, não restava alternativa à classe trabalhadora do que vender o único bem que lhe restava, qual seja sua própria força de trabalho em troca de um salário. Ora, havendo controle sobre o tempo e quantidade de trabalho que seria despendido em sua produção de fios e tecido, bem como realizando a venda de seus produtos a mercadores viajantes, esta classe de camponeses-artesãos não precisava ir às cidades, “até o momento em que as máquinas os despojaram de seu ganha-pão, obrigando-os a procurar trabalho na cidade”¹⁹.

Por outro lado, conforme explanado anteriormente, a cidade não é produto direto da industrialização, contudo esse processo definiu as bases para a formação das cidades contemporâneas. A cidade tinha na política a sua principal função, sendo centro de decisões e de debates enquanto produto de um sistema de produção baseado na mão de obra escrava e na produção agrícola, cuja riqueza era extremamente ligada à propriedade imobiliária. É o que Lefebvre conceitua como *cidade política*:

A cidade política administra, protege, explora um território frequentemente vasto, aí dirigindo os grandes trabalhos agrícolas: drenagem, irrigação, construção de diques, arroteamento etc. Ela reina sobre um determinado número de aldeias. Aí a propriedade do solo torna-se propriedade eminente do monarca, símbolo da ordem e da ação.²⁰

Não se pode excluir das cidades políticas o caráter embrionário das redes de comércio que lá se instalaram em razão da concentração populacional. Os espaços ocupados

18 ENGELS, Friedrich. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo, Boitempo, 2008.

19 ENGELS, Friedrich. *Ibidem*.

20 LEFEBVRE, Henri. *Ibidem*.

pelo comércio de início são excluídos da cidade política e marcados pela heterotopia, conceito lefebvriano que

[...] delinea espacios sociales fronterizos de posibilidad donde «algo diferente» es no solo posible sino básico para la definición de trayectorias revolucionarias. Ese «algo diferente» no surge necesariamente de un plan consciente, sino simplemente de lo que la gente hace, siente, percibe y llega a articular en su búsqueda de significado para su vida cotidiana.²¹

Desta forma, através de seu desenvolvimento enquanto atividade que gera grande acúmulo de riquezas e, por consequência, excedente, o mercado e a própria mercadoria passam a se integrar à cidade através dos séculos. Enquanto produto da luta de classes, a cidade muda de característica. A praça de comércio sobrepõe-se em centralidade à praça de reunião (a ágora grega e o fórum romano), acompanhando o processo de ascensão ao poder de uma classe mercantil a qual passa a concentrar o poder econômico e político. Desta forma, tem-se o surgimento da *cidade mercantil*, implantada na cidade política, apresentando diversa função (troca comercial), forma (praça de comércio) e estrutura do espaço urbano.

Deve-se notar que a *arquitectura* segue e traduz a nova concepção de cidade. O espaço urbano torna-se o lugar de encontro das coisas e das pessoas, da troca. Ele se ornamenta dos signos dessa liberdade conquistada [...].²²

O advento da cidade mercantil elevou a centralidade da cidade em relação ao campo, em especial mediante a intensificação das trocas comerciais e do aumento do excedente gerado de tais operações, acarretando desequilíbrio nesta relação. O campo passa a perder poderio em relação à produção de riquezas, em especial pela maior valorização à propriedade mobiliária na forma de recursos monetários. Desta forma, o urbano deixa de ser estranho à vida campesina, pois esta passa a se integrar à economia daquele, vinculando sua produção ao comércio a ser exercido no espaço urbano. Com a centralidade urbana, a vida humana deixa de girar em torno do campo, mas de um espaço artificial criado pelo próprio homem. Por ser obra humana, o espaço urbano torna-se desmistificado, podendo ser compreendido e desenvolvido racionalmente, passando esta a estar associada ao crescimento do capital comercial e à existência do mercado.

21 HARVEY, David. *Ibidem*.

22 LEFEBRVE, Henri. *Ibidem*.

Qual é o papel da industrialização neste processo? Qual foi o marco que delimitou o advento da *cidade industrial* enquanto base para as cidades contemporâneas? Primeiramente, há que se destacar que não há uma relação direta entre o advento da indústria e o surgimento das cidades, já que estas precedem aquelas. Sendo assim, o surgimento da indústria deu-se em regiões de não-cidade, cuja proximidade de fontes de energia, matérias primas e de mão de obra era essencial para o desenvolvimento primário da atividade industrial. Desta forma, o desenvolvimento da indústria, por si só, independe do urbano, não havendo que se falar ainda na migração do camponês para as cidades, conforme descrito por Engels.

Por outro lado, a iminente concentração de capitais, mercados diversos e mão de obra abundante e barata fazem com que os industriais, mais cedo ou mais tarde, se aproximem das cidades já existentes ou formem novas, bem como as abandonem de acordo com suas necessidades de mercado e produção de mais-valia. Instaure-se, desta forma, mais um processo de luta entre classes dominantes pelo domínio do espaço urbano, estando de um lado comerciantes e artesãos corporativistas, representantes da cidade mercantil e política, e, de outro, a ascendente classe dos industriais. Tal processo é marcado pela tomada de assalto da cidade pela não-cidade (representada pela indústria), apagando as formas anteriores de produção socioespacial, no sentido de que “[...] a não-cidade e a anticidade vão conquistar a cidade, penetrá-la, fazê-la explodir, e com isso estendê-la desmesuradamente, levando à urbanização da sociedade, ao tecido urbano recobrando as reminiscências da cidade anterior a indústria”²³.

Com o objetivo de garantir a geração de mais-valia através do lucro advindo da exploração do trabalho assalariado, a iminente burguesia promove a aceleração do processo de industrialização, necessitando, portanto, da concentração cada vez maior de meios de produção, em especial mão de obra. Para tanto, a disposição do excedente da atividade econômica passa a ser revertido na ampliação dos centros urbanos. A este processo tendencialmente centralizador imanente à indústria, Lefebvre chama de implosão-explosão, ou seja, “a enorme concentração (de pessoas, de atividades, de riquezas, de coisas e de objetos, de instrumentos, de meios e de pensamento) na realidade urbana, e a imensa

23 LEFEBVRE, Henri. *Ibidem*.

explosão, a projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos (periferias, *subúrbios*, residências secundárias, satélites etc.)”.²⁴

2.2. Reformas urbanas: exercício do poder na remodelação da cidade

Diante de todo o exposto, chega-se à conclusão de que a cidade contemporânea é fruto de um processo secular de classes em disputa pelo domínio do urbano, em especial, pela grande concentração de meios de produção agrupados em um único ponto geográfico (implosão). A geração de excedente gera um processo diametralmente oposto de expansão da urbe (explosão), de forma que a centralidade da cidade torna-se um dos principais atributos para exercício do poder de Estado. Deste modo, as reformas urbanas, ou seja, a ordenação do uso e de ocupação do solo, bem como a determinação das formas e significados do espaço urbano, apresentam-se enquanto exercício direto deste poder.

Ainda no século XIX, Engels procura descrever a situação na qual vive o proletariado nas cidades da Inglaterra, demonstrando assim, o caráter classista por trás da (re) ordenação dos usos e das estruturas da urbe. De Glasgow a Londres, Engels encontra praticamente o mesmo panorama: bairros operários, tidos como de “má fama”, superpopulosos e caracterizados por suas moradias coletivas paupérrimas, ausência de infraestrutura urbana adequada e de serviços públicos. Cenário diametralmente oposto ao encontrado nos bairros da burguesia. A cidade e o Estado moderno foram criados e desenvolvidos mediante a exploração capitalista do trabalho através do acúmulo de mais-valia, por outro lado, tais riquezas não foram revertidas em prol de seus criadores, mas foram usurpadas em pela burguesia enquanto classe dominante, de forma que os trabalhadores

tiveram de sacrificar a melhor parte de sua condição de homens para realizar todos esses milagres da civilização de que é pródiga a cidade, só então começamos a notar que mil forças neles latentes permaneceram inativas e foram asfixiadas para que só algumas pudessem desenvolver-se mais e multiplicar-se mediante a união com as de outros.²⁵

24 LEFEBVRE, Henri. *Ibidem*.

25 ENGELS, Friedrich. *Ibidem*.

Conforme visto, a reforma urbana é um mecanismo de exercício de poder da classe dominante, todavia, tal não é realizado de forma direta pela burguesia. Tal tarefa é transferida para o Estado enquanto ente soberano e alheio à luta de classes, portanto, para a ideologia dominante legítimo para assegurar os interesses da nação. Singer destaca que “o Estado, como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, do seu preço”²⁶.

As reformas podem ser levadas a cabo não apenas através do Estado, mas também pela associação direta deste com a burguesia com a formação de parcerias (neourbanismo), sendo caracterizadas pela violência tanto física, quanto simbólica. É certo, por outro lado, que a luta pelo conteúdo normativo das formas jurídicas impede o uso déspota da força pela classe dominante, como bem salientou E. P. Thompson. Por exemplo, através de processos históricos de lutas e reivindicações, os movimentos sociais urbanos no Brasil lograram a positividade jurídica de diversas garantias como o princípio da não remoção, desapropriação mediante indenização justa e prévia e a criação de programas para atendimento da população afetada por intervenções urbanas, o estudo de impacto de vizinha e a moradia de interesse social, dentre outros.

No entanto, a produção do espaço urbano no capitalismo se dá de acordo com o interesse da classe dominante em readequar a urbe às necessidades do poder, bem como promover a disposição do excedente de capital, estando a classe trabalhadora despojada de tal processo, conforme se verificam nos exemplos da reforma de Paris ao final do século XIX e das grandes intervenções urbanísticas na Nova York dos anos 1940. Ambos os exemplos têm em comum a promoção da expansão do tecido urbano através da expulsão da classe trabalhadora de seus lugares de vivência para que tais espaços sejam reapropriados pelo capital, acarretando no ressurgimento da pobreza em lugar diverso da qual estava situada anteriormente.

Na realidade, a burguesia tem apenas um método para resolver o problema habitacional à sua maneira – isto é, resolve de tal modo que a solução reproduz continuamente a questão. Este é o denominado método “Hausmann” [...] Não importa o quão diferentes sejam as razões, o resultado é sempre o mesmo:

26 SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

escandalosas alamedas e ruelas desaparecem para exaltação e desperdício da burguesia por causa de seu extraordinário sucesso, mas elas reaparecem imediatamente em outro lugar [...] A mesma necessidade econômica que as produz num primeiro lugar, as produz em outro lugar.²⁷

A cidade é vista enquanto mercadoria, perdendo seu valor de uso enquanto eixo principal de sua significação, sendo sobreposta pela forma mercantil²⁸. O solo urbano passa a operar sob a lógica da valorização econômica de acordo com a monopolização do acesso a uma condição indispensável não só para a produção industrial, mas também para a moradia e a realização do homem na qualidade ser social.

A violência enquanto elemento intrínseco aos processos burgueses de remodelação do espaço urbano pode vir a gerar duas consequências: a) o apagamento da memória afetiva criada entre as pessoas e o lugar através de sua ressignificação e requalificação para o uso enquanto mercadoria; e b) as resistências das classes subalternas, reivindicando enquanto direito a própria cidade, tornando-a mecanismo de apropriação para a luta, bem como instrumento revolucionário, por ser elemento “central para a sobrevivência do capitalismo e, portanto, destinada a tornar-se o foco decisivo das lutas políticas de classes”²⁹. Esses dois pontos serão abordados em separado nos próximos subitens deste capítulo.

2.3. O lugar

No espaço é onde se dão as relações sociais, estando este marcado pelo trabalho e pela produção humana. Sendo assim, esta relação entre sociabilidade e espaço gera uma vinculação entre determina localidade e uma comunidade que lá se desenvolve, criando seus espaços de sociabilidade e identificação, os quais se quedam guardados na memória e na histórica local. A esta porção espacial, a geografia atribui o conceito de *lugar*. Nas palavras de Carlos,

A possibilidade do entendimento do espaço geográfico enquanto produto histórico e social abre perspectivas para analisar as relações sociais a partir de sua

27 ENGELS, Friedrich. Sobre a questão da moradia. São Paulo: Boitempo, 2015.

28 LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

29 HARVEY, David. O direito à cidade. In: Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

materialização espacial, o que significa dizer que a atividade social teria o espaço como condição de sua realização. Deste modo, as relações sociais realizam-se concretamente através de uma articulação espaço-tempo, o que ilumina o plano do vivido, ou seja, a vida cotidiana e o lugar. Assim, a reprodução de relações sociais materializa-se em um espaço apropriado para este fim, e a vida, no plano do cotidiano do habitante, constitui-se no lugar produzido para esta finalidade e é nesta medida que o lugar da vida constitui uma identidade habitante-lugar.³⁰

Sendo assim, o lugar é definido pela apropriação das pessoas no cotidiano, através dos corpos e do uso. A metrópole não pode ser vivida enquanto lugar, pois sua extensão territorial é demasiada grande para ser apropriada no cotidiano. O lugar encontra-se no âmbito dos bairros, das ruas e praças, ou até das pequenas cidades, onde a vida pulsa e as pessoas mantêm suas relações sociais mais capilares e íntimas, gerando um sentimento de pertencimento e uma memória afetiva com o espaço.

As reformas urbanas baseadas na concepção da cidade enquanto mercadoria, inserida em uma ótica de consumo, subverte a lógica do lugar, destruindo a memória afetiva seja pela expulsão (branda ou forçada) dos *insiders*, ou seja, do conjunto populacional que tem naquele espaço as suas relações de afetividade, os próprios produtores do lugar; através da reordenação e na requalificação do espaço para que este se preste a propósitos e relações diversas das que lá existiram ou mesmo por meio da destruição física e pela construção de obstáculos ao seu acesso. A Paris de Haussmann é um exemplo notório desse processo, pois, a criação dos imensos bulevares e avenidas massacrou diversas ruas, praças e vielas, onde o proletariado parisiense tinha seus locais de encontro. O bota abaixo protagonizado primeiro por Pereira Passos e depois por Getúlio Vargas remodelou completamente o centro do Rio de Janeiro, deixando um rastro de praças, ruas, igrejas e cortiços para trás. Essa é uma trajetória em que a violência de tais intervenções modifica a própria relação das pessoas com a cidade.

A reorganização espacial no plano dos lugares pode vir a gerar dois tipos de consequências: a criação de *espaços do poder* e de *não-lugares*.

Em relação ao primeiro, tem-se que compreender que a “história do indivíduo é aquela que produziu o espaço e que a ele se imbrica por isso que ela pode ser apropriada. Mas é também uma história contraditória de poder e de lutas, de resistências compostas por

30 CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: FFLCH, 2007

pequenas formas de apropriação”³¹. Conforme exposto ao longo do trabalho, o espaço é produto das relações de produção nas sociedades humanas, as quais são pautadas na luta de classes, de forma que este venha a representar os anseios e vontades das classes em disputa. Ora, os espaços do poder, representando sua história através da monumentalidade através do vazio.

No caso em estudo, a derrubada do Elevado da Perimetral e a expansão da Avenida Rodrigues Alves e a criação da Avenida Binário do Porto, bem como a fundação do Museu do Amanhã podem ser compreendidos enquanto espaços do poder, já que suas monumentalidades geram vazios contemplativos e restritivos à atuação, portanto:

o espaço do poder enquanto espaço do vazio é o espaço do interdito / interditado. Os espaços da monumentalidade se cruzam, é o espaço do poder, e por isso “do ver”. O espaço é construído em função de um tempo e de uma lógica que impõe comportamentos, modos de uso, o tempo e a duração do uso³².

O outro produto deste processo é o não-lugar, que, por si só, não deve ser compreendido como a ausência ou a antítese do lugar, mas enquanto um espaço da não identidade e do não pertencimento, consequência do processo de transformação muito rápido que passam as metrópoles, em razão das novas relações realizadas no espaço, transformado-as em fluídas e efêmeras, ou seja, o descompasso entre o tempo da vida humana e o tempo da técnica.

Conforme exposto, o próprio espaço converte-se em mercadoria, de forma que regiões antes desinteressantes são incluídas no processo de troca mercantil que, com o advento da globalização, ganha contornos internacionais, como no caso da região portuária do Rio de Janeiro. A apropriação do espaço pela indústria do turismo transforma o espaço em mero produto a ser explorado e vendido no mercado de consumo, não havendo ali a criação de identidade ou de sentimento de pertencimento.

Nesse processo o espaço tem um papel fundamental na medida em que cada vez mais entra na troca, enquanto mercadoria. Isso significa que áreas inteiras do planeta, antes desocupadas, são divididas entrando no processo de comercialização. Cada vez mais o espaço é produzido por novas indústrias como aquela do turismo, e

31 CARLOS, Ana Fani Alessandri. O lugar no/do mundo *O lugar no/do mundo*. São Paulo: FFLCH, 2007.

32 CARLOS, Ibidem.

deste modo praias, montanhas e campo entram no circuito da troca, apropriadas privativamente, enquanto áreas de lazer para quem pode fazer uso delas. [...] Nesse sentido cidades inteiras se transformam com o objetivo precípua de atrair turistas, e esse processo provoca de um lado o sentimento de *estranhamento* – para aqueles que vivem nas áreas que num determinado momento se voltam para a atividade turística – posto que violenta e rapidamente transformado e, de outro, transforma tudo em *espetáculo* e o turista em espectador passivo.³³

O próprio sentimento de estranhamento perverte a noção de lugar, bem como o simulacro das relações tidas em um espaço que se especializa no espetáculo. Desta forma, os espaços turísticos perdem, muitas das vezes, sua essência enquanto lugares de vivência, tornando-se locais artificiais de simulação a serem dispostos à venda no mercado internacional do turismo. A própria região da Praça Mauá passa operar sob esta lógica, recebendo diversos aparatos turísticos e incentivos para a ocupação da região. Desta forma, a criação do não-lugar pela mercantilização também é uma forma de violência simbólica, posto que alvita a comunidade local de usufruir e criar o espaço enquanto expressão de sentimentos e cultura próprios, passando a servir às necessidades do desenvolvimento da atividade turística.

2.4. O direito à cidade

Até agora, expomos que a cidade é fruto das disputas entre as classes, de forma que a reprodução do espaço urbano é consequência sua direta, ou seja, as próprias relações de produção que permeiam as sociedades definem e são definidas pelo urbano. A sociedade capitalista de base industrial fincou suas raízes na cidade, alterando suas funções, formas e estruturas, de maneira que o espaço urbano passou a ser apropriado sob a ótica mercantil da troca. Demonstramos como as intervenções urbanísticas capitaneadas pelo Estado com o auxílio direto ou não da burguesia, via de regra, representam os interesses desta na ocupação e reordenação do tecido urbano, gerando a destruição e recriação dos lugares compreendidos enquanto espaços de vivências. Contudo, toda esta explanação ainda não é suficiente para demonstrar a influência do proletariado nesse processo, posto que, caso não houvesse nenhuma, não haveria que se falar em luta de classes, mas em domínio hegemônico da burguesia.

33 CARLOS, *Ibidem*.

A cidade é lugar de vivência e das relações sociais, de forma que o desmesurado crescimento das mesmas levou ao surgimento de diversas realidades dentro de um mesmo tecido urbano, fruto, claro, das diferenças de classes, mas também de opressões de raça, gênero e orientação sexual que moldam e definem a divisão da urbe. Então de que forma, essas classes dominadas podem resistir às reformulações urbanas capitaneadas pelo poder? Como defender seus lugares e evitar que suas memórias e história caiam no esquecimento? De que forma influenciar na produção do espaço urbano? Através da apropriação do urbano através de espaços de heterotopia, exercendo, portanto, o direito à cidade.

A centralidade da cidade é incontestável no estágio atual de desenvolvimento da sociedade capitalista, sendo assim, a questão urbana apresenta-se como uma das principais reivindicações dos movimentos sociais na atualidade, pois esta é base para o desenvolvimento de uma nova sociedade, pois é o espaço que o ser humano criou para sua habitação. A mercantilização e a financeirização das reformas urbanas, conforme exposto nos itens anteriores, aprofundam as contradições nas cidades, gerando maiores opressões e perda de qualidade de vida para as populações oprimidas e dominadas. Desta forma, o direito à cidade vai além da simples fruição individual ou coletiva de serviços públicos, transporte coletivo ou de garantia de qualidade de vida, englobando-os, mas não se limitando a eles, de forma que compreende a própria definição dos rumos e destinos da cidade, elevando as camadas populares, proletárias e oprimidas ao patamar de seres ativos na produção democrática do espaço urbano, podendo incutir no projeto da cidade suas paixões, desejos e significados de justiça social.

Não obstante, é necessário ter cautela ao reivindicar o direito à cidade em razão de sua dualidade. Por ser uma prerrogativa que pode e deve ser reivindicada por todos, deve-se ter atentar para impedir-se a reprodução de padrões de opressão classista em seu exercício, posto que, a burguesia já tem livre acesso a este direito enquanto classe dominante circunstancial. Lefebvre, a fim de elucidar tal questão, aponta que a concepção dos direitos de matriz liberal burguesa deve ser substituída por um novo humanismo calcado nos direitos sociais que representam as necessidades da classe trabalhadora ³⁴. Vainer aponta nesta mesma direção, salientando ainda que, no contexto do neoliberalismo, a mercantilização da cidade além de alçar escala global, se intensifica de forma nunca antes vista.

34 LEFEBVRE, Henri. *Ibidem*.

Agora, sob a égide do Consenso de Washington, a cidade passa a ser investida como espaço direto e sem mediações da valorização e financeirização do capital. Concebidas enquanto empresas em concorrência umas com as outras pela atração de capitais (e eventos, é óbvio), as cidades e os territórios se oferecem no mercado global entregando a capitais cada vez mais móveis (foot loose) recursos públicos (subsídios, terras, isenções). A guerra fiscal é apenas uma das formas da urbanidade global, que empurra coalizões locais de poder a buscarem articulações em níveis nacional e internacional que assegurem a cada cidade – leia-se, aos capitais e capitalistas localizados – uma inserção, mesmo que subordinada, no mercado global.³⁵

Somado a isto, a realidade latino americana traz um fato peculiar à formação das cidades, qual seja, a situação eminente irregular da maior parte das moradias e loteamentos em relação às normas urbanísticas e jurídicas. Nesse sentido, Maricato afirma que as metrópoles do capitalismo periférico estão cingidas entre a cidade real e informal e a cidade artificial e formal, verdadeiras ilhas de desenvolvimento e qualidade de vida, aonde chegam os serviços públicos e as normas urbanísticas veem sua aplicabilidade garantida³⁶. Este fato contribuiu para com os processos de especulação imobiliária e valorização de parte do território que é favorecido pela existência de serviços públicos e de melhores aparatos urbanos de uso coletivo, elevando assim, o preço médio da propriedade do solo, dificultando ainda mais o acesso à moradia. Tem-se então o aprofundamento das contradições no seio da cidade.

Quando tais contradições chegam a níveis insuportáveis, a revolta explode. Geralmente tais processos se dão de forma espontânea, criando espaços de heterotopia, e desprovidos da consciência de que os movimentos formados estão a reivindicar o direito à cidade, exatamente pelo fato de que este não possui uma forma acabada. A luta pela cidade é a luta pela própria sobrevivência e pela retomada do poder de determinar o futuro. Foram violentas reformas urbanas que formaram o pano de fundo para o estopim da Comuna de Paris e das revoltas de 1968. Foi o aumento desmesurado da tarifa dos transportes coletivos nas principais metrópoles brasileiras que desencadeou as Jornadas de Junho de 2013. São respostas, caminhos que as pessoas buscam trilhar a fim de ver garantida alguma prerrogativa considerada socialmente justa.

35 VAINER, Carlos. *Ibidem*.

36 MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Huittec.

Parte da esquerda tradicional aponta que os movimentos urbanos não tem caráter revolucionário, nem de classe, pois buscam resolver questões específicas, sendo, portanto, reformistas. Ora, tal argumentação não há que prosperar, pois, como alhures demonstrado a cidade possuiu uma centralidade tão poderosa enquanto polo de concentração populacional e de meios de produção no cenário do capitalismo globalizado que não se pode pensar em qualquer processo de mudança social radical que não tenha na cidade o seu principal foco de ação. Ademais, a própria concepção da cidade enquanto manifestação da luta de classes e, por isso, estruturante do domínio da burguesia fortalece tal argumento. É por esta razão que a revolução será urbana ou não será. Contudo, Harvey faz um aviso:

Hay que derrocar y remplazar la totalidad del sistema capitalista de acumulación perpetua, junto con sus estructuras asociadas de clase explotadora y poder estatal. La reivindicación del derecho a la ciudad es una estación intermedia en la ruta hacia ese objetivo. Nunca puede ser un objetivo en sí misma, aunque cada vez mas parezca una de las vías mas propicias a seguir.³⁷

Por outro lado, em grande parte das cidades dos países capitalistas avançados, houve drástica redução das indústrias ou mesmo sua extinção, acarretada, principalmente pela nova divisão mundial do trabalho baseada na transnacionalização da cadeia produtiva, minando, por certo, a classe operária industrial clássica. Esse processo abre espaço para a substituição do proletariado industrial pela precariado³⁸, formado por trabalhadores do setor de serviços, mal remunerados e pouco qualificados e pouco organizados em sindicatos ou outras associações. Assim, o maior desafio está em, reconhecendo o precariado enquanto novo agente revolucionário, como estes trabalhadores podem se autorganizar e converterem-se em força revolucionária, pertencendo a grupos tão diversos.

Feito tal apanhado acerca da produção do espaço sob o modo capitalista de produção, foi demonstrado que a reforma urbana constitui-se enquanto principal mecanismo de intervenção da burguesia, através do aparato do Estado, na reordenação da cidade. Conforme explanado, tais processos podem acarretar em duas consequências, ou produtos principais: o desmantelamento e a recriação do lugar e a surgimento de processos de resistência, os quais reivindicam o direito à cidade enquanto plataforma de lutas. No próximo capítulo

37 HARVEY, David. *Ibidem*.

38 Para uma análise acerca da constituição do precariado no Brasil, ver BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

realizaremos a análise do instituto jurídico da operação urbana consorciada para posteriormente adentrar em sua aplicação prática na região portuária do Rio de Janeiro, de forma a observar as consequências do empreendimento tendo em vista as considerações teóricas então realizadas.

POLÍTICA URBANA E A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

Definidas algumas premissas fundamentais acerca do desenvolvimento do espaço urbano sob os marcos do sistema capitalista de produção, passaremos agora, neste capítulo, a esboçar elementos definidores da política urbana, segundo positivado na Constituição da República de 1988, procurando compreender a principiologia e o dirigismo imanente a esta matéria na Carta Magna. Após, será feita uma análise em abstrato acerca do instituto jurídico denominado operação urbana consorciada, o qual, depois de regulamentado no âmbito do Município do Rio de Janeiro, foi devidamente materializado na figura do empreendimento Porto Maravilha.

Por fim, de acordo com os elementos levantados acerca do instrumento da operação urbana consorciada, verifica-se que a positivação de tal instrumento no texto do Estatuto da Cidade se apresenta enquanto produto da luta de classes, já que a produção legislativa pode ser ambígua e paradoxal de forma a atender interesses de diversos grupos através de único texto legal. No bojo do Estatuto, legislação historicamente objeto de demanda de movimentos sociais ligados à reforma urbana e, principalmente, ao direito à moradia, foi criado tal instituto que, da maneira que está regulamentado, atende a interesses político-econômicos de setores da burguesia ligados ao mercado imobiliário. Sendo assim, tem-se que o conteúdo normativo do direito torna-se elemento de disputa, pois, em que pese para a tradição marxista o direito ser compreendido enquanto um elemento da ideologia para mediação das relações de classe, Thompson aponta que:

Se a lei é manifestamente parcial e injusta, não vai mascarar nada, legitimar nada, contribuir em nada para a hegemonia de classe alguma. A condição prévia essencial para a eficácia da lei, em sua função ideológica, é a de que mostre uma independência frente a manipulações flagrantes e pareça justa. Não conseguirá parecê-lo sem preservar sua lógica e critérios próprios de igualdade; na verdade, às vezes sendo realmente justa.³⁹

3.1. A questão urbana no processo constituinte

O Brasil vivenciou um período de forte urbanização principalmente a partir da metade da década de 1930, onde a política varguista de substituição de importações e fortalecimento

³⁹ THOMPSON, E. P. Senhores e Caçadores: a origem da Lei Negra, 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

das indústrias de base demandou forte migração de contingente de mão de obra empregada no campo para as cidades, de forma a atender as necessidades da iminente industrialização do país.

Contudo, somente a partir de meados das décadas de 1950 e 1970 que o crescimento urbano tomou grandes proporções, se comparados aos períodos anteriores, em especial em razão da política desenvolvimentista ⁴⁰ adotada pelos governos da época. Pela primeira vez em nossa história, tínhamos a população urbana ultrapassando a rural, tendo sido verificado vertiginosas taxas de crescimento demográfico em um curto espaço de tempo. Têm-se como principal catalisador deste processo os “investimentos na melhoria da infraestrutura nacional, especialmente os sistemas de energia, transporte e comunicação, [...] [facilitando] a circulação de bens e pessoas e [...] [acelerando] a migração rural-urbana” ⁴¹, de forma que a expansão dos centros urbanos brasileiros levou ao surgimento das primeiras metrópoles e conglomerados urbanos do país, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro.

Há de se destacar que se trata de fato notório que tal incremento gerou várias mazelas sociais – as quais, muitas vezes, sobrevêm, em diferentes níveis, até os dias atuais – em razão do desenvolvimento desenfreado das metrópoles brasileiras, pois tal adensamento populacional não foi acompanhado de políticas públicas que pudessem lidar com as demandas sociais por moradia, saneamento básico, transporte público, dentre outros. Destarte, os municípios, principal ente administrativo (o qual só veio a atingir o patamar de ente federativo com o advento da Constituição de 1988) a lidar com os problemas urbanísticos, não possuíam condições econômicas, administrativas, nem instrumentos jurídicos para lidar com tais questões.

Ademais, Bassul destaca ainda que, a despeito da carência de recursos e dos problemas infraestruturais que acometem grande parte da população, o poder público utiliza da máquina

40 A esse respeito e para mais dados, ver BASSUL, José Roberto. A constitucionalização da questão urbana. Estudos legislativos. In: Volume IV - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>>

41 BASSUL, José Roberto. *Ibidem*.

estatal para atender aos interesses de setores do mercado imobiliário privado, demonstrando assim ser um poderoso instrumento de dominação de classe através da seletividade das medidas urbanísticas adotadas, aprofundando ainda o conflito inerente a uma sociedade estratificada. Nesse sentido,

Influenciado pelos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal dirigia seus escassos recursos para investimentos de interesse privado e adotava normas e padrões urbanísticos moldados pelos movimentos do capital imobiliário. Tanto quanto ocorria com a renda econômica nacional, a “renda” urbana concentrava-se. A cidade cindiu-se. Para poucos, os benefícios dos aportes tecnológicos e do consumo afluente. Para muitos, a privação da cidadania e a escravidão da violência.⁴²

Lélia Gonzalez aponta nesse mesmo sentido, ressaltando ainda que tal distribuição desigual de recursos é caracterizada enquanto um projeto de desenvolvimento nacional que tem procurado “excluir a população negra de seus projetos de construção da nação brasileira”, gerando o que a autora chama de “divisão racial do espaço”. Nesse sentido, o desenvolvimento do capitalismo periférico e monopolista brasileiro oferece as bases para a concentração urbana e a centralização econômica em determinadas regiões do país, o que se reflete na divisão do trabalho, a qual se constrói sobre as relações de raça.

Pelo exposto, o desenvolvimento econômico brasileiro resultou num modelo de modernização conservadora excludente [...]. Poderíamos considerá-lo, também, com base na noção de desenvolvimento desigual e combinado, em que a formação de uma massa marginal, de um lado, assim como a dependência neocolonial e a permanência de formas produtivas anteriores, de outro, constituem-se como fatores que tipificam o sistema. [...] É nesse sentido que o racismo, como articulação ideológica e conjunto de práticas, denota sua eficácia estrutural, na medida em que remete a uma divisão racial do trabalho extremamente útil e compartilhado pelas formações socioeconômicas capitalistas e multirraciais contemporâneas.⁴³

Diante deste cenário, começaram a eclodir pelas metrópoles brasileiras diversos movimentos de base popular cuja principal pauta era a reforma urbana, principalmente no que diz respeito à melhora das condições de vida nas cidades, demandando ainda iniciativa do poder público na efetivação desses direitos.⁴⁴ Dentre eles estava o Movimento Nacional pela

42 BASSUL, José Roberto. *Ibidem*.

43 GONZALEZ, Lélia. *Mulher Negra*. In: *Guerreiras da natureza: Mulher negra, religiosidade e ambiente*. Nascimento (Org.). São Paulo: Selo Negro, 2008, p. 29 - 47.

44 Sobre o conceito de direito, usaremos neste trabalho a definição adotada por Hobsbawm (2000), podendo ser definido como “a ideia de qualquer forma de prerrogativa que uma pessoa ou um grupo possa alegar sob alguma lei positiva que, pelo menos em princípio, condene a recusa a garantir esta prerrogativa. Também uso este termo para denotar as prerrogativas que as pessoas acreditam poder alegar com base num conjunto de convicções amplamente aceito, que cubra estas prerrogativas, mesmo se ele não estiver expresso sob a forma da lei com validade jurídica, e sim baseado em convicção moral ou ideológica”. HOBBSAWN, E. J. *Mundos do Trabalho: novos estudos sobre história operária*. Cap. 17. *O Operariado e os Direitos Humanos*. 3ª ed rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2000, p. 417-439.

Reforma Urbana (MNRU), o qual conjugou setores populares e entidades representativas de diversas categorias como arquitetos, urbanistas, engenheiros e geógrafos em prol da questão urbana. O MNRU atuava tanto na frente de mobilização política quanto na elaboração de propostas legislativas aptas, de forma que se consolidou como um dos maiores movimentos sociais a abordar a questão da reforma urbana como sua principal pauta.

Em que pese os dilemas encarados pela população de baixa renda das grandes cidades – em especial moradia precária, ocupação e parcelamento incipiente do solo, remoções forçadas e favelização –, bem como pela crescente disputa protagonizada pelos movimentos sociais por um desenvolvimento urbano mais democrático e inclusivo, a ciência jurídica pouca ou nenhuma atenção deu ao tema. O poder público possuía poucos instrumentos para intervir no crescimento da urbe e, conforme demonstrado, quando o fazia era para garantir interesses de setores das elites dominantes. Para tanto, traremos dois exemplos, no início do século XX, quando o prefeito do Rio de Janeiro Pereira Passos iniciou o processo de remodelação urbana do centro da cidade através da abertura da Avenida Central (atual Rio Branco) e da realização de obras de infraestrutura sanitária, o qual culminou na demolição de cortiços e expulsão das populações mais pobres para as periferias da cidade. O segundo remonta a década de 1960, quando o Governador do Estado da Guanabara Carlos Lacerda deu início à “limpeza social” da Zona Sul da cidade, sob o discurso do risco e da proteção ambiental, removendo diversas favelas da região e enviando seus moradores para conjuntos habitacionais construídos na Zona Oeste (Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança), atendendo assim, aos interesses da especulação imobiliária para aquela região.

As tensões provocadas pelo fim da ditadura empresarial-militar⁴⁵ e a euforia da redemocratização levaram a sociedade brasileira a um período de forte debate acerca do novo modelo de Estado que se pretendia criar. Sendo assim, grande parte destas vontades políticas convergiu para a Assembleia Nacional Constituinte instaurada de 1987, a qual foi marcada por um processo de participação e pressão popular *sui generis* se comparado a outros processos constituintes. A previsão de apresentação de propostas de iniciativa popular permitiu que a sociedade civil organizada e os movimentos sociais através das emendas populares influenciassem diretamente na composição da carta constituinte, determinando quais temas potencialmente fariam parte de seu texto. A questão urbana, por certo, não ficou de fora de tal processo, sendo realizada uma proposta de emenda popular a qual proveu as bases para o atual contorno da política urbana na Constituição Federal de 1988, sendo, pela primeira vez o direito urbanístico elevado ao *status* de norma formalmente constitucional.

Em que pese o texto de 1988 haver pela primeira vez dedicado um capítulo exclusivo à política urbana, tal redação ficou muito aquém das exigências de movimentos sociais e acadêmicos estudiosos do tema. Bassul descreve de forma pormenorizada os elementos

45 Há um recente esforço historiográfico que procura reinterpretar o momento ditatorial vivenciado no Brasil no período que vai de 1964 a 1985, o qual destaca a participação ativa de setores da classe dominante empresarial no apoio ao Golpe Militar de 1964. Nesse sentido, Melo aponta o surgimento de “uma ditadura empresarial-militar implantada a partir de uma insurreição contra-revolucionária das classes dominantes”. Para informações mais detalhadas, ver o artigo de MELO, Demian Bezerra de. **Ditadura “civil-militar”?: controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente.** In: Espaço Plural, Ano XIII, nº 27. Cascavel: 2º Semestre, 2012, p. 39-53. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/8574>>

trazidos pela emenda popular, bem como as graduais alterações implementadas pelos deputados constituintes. Nas palavras do autor, temos que:

Disposta em vinte e três artigos, por sua vez desdobrados em dezesseis parágrafos e quinze incisos, e apresentada no dia 19 de agosto de 1987, a Emenda pretendia, em resumo, consignar na Constituição:

~~1.~~—o direito universal a condições condignas de vida urbana e a gestão democrática das cidades;

~~2.~~—a possibilidade de o poder público desapropriar imóveis urbanos por interesse social, mediante pagamento em títulos da dívida pública, à exceção da casa própria, cuja indenização deveria ser plena e prévia, em dinheiro;

~~3.~~—a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;

~~4.~~—a iniciativa e o veto popular de leis;

~~5.~~—a possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional, mediante decisão judicial;

~~6.~~—a responsabilização penal e civil da autoridade que descumprisse os preceitos constitucionais;

~~7.~~—a prevalência dos “direitos urbanos” por meio de instrumentos tais como: imposto progressivo, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência, desapropriação, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;

~~8.~~—a separação entre direito de propriedade e direito de construir;

~~9.~~—o usucapião especial para fins de moradia, de terrenos públicos ou privados;

~~10.~~—o direito à moradia com base em políticas públicas que assegurassem: regularização fundiária e urbanização, programas habitacionais para aquisição ou locação, fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis, assessoria técnica e aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido, sob controle social;

~~11.~~—a periodicidade mínima de doze meses e o controle estatal dos índices aplicados ao reajustamento de aluguéis;

~~12.~~—o monopólio estatal para a prestação de serviços públicos, vedado o subsídio de serviços concedidos à iniciativa privada;

~~13.~~—a criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas ao equivalente a 6% do salário-mínimo mensal;

~~14.~~—a participação popular na elaboração e na implementação.⁴⁶

O projeto veio acompanhando de longo debate, sendo capitaneado principalmente pela reação da elite econômica ligada ao ramo imobiliário e de engenharia civil, destacando, principalmente a necessidade e os benefícios da participação da iniciativa privada no planejamento de estratégias urbanas para solucionar os problemas vivenciados nas cidades brasileiras. Neste cenário conflituoso tramitou o projeto da emenda popular da reforma urbana, tendo o relator constituinte dado parecer parcialmente favorável a sua aprovação.

Não é objetivo deste trabalho realizar um esforço historiográfico para compreender em detalhes a tramitação da emenda popular da reforma urbana, sendo que tal exposição, nos moldes que vem sendo realizada, busca apenas contextualizar o momento histórico no qual se

46 BASSUL, José Roberto. *Ibidem*.

inseriu a tramitação do projeto, permitindo assim, a compreensão da disputa pelo conteúdo normativo das normas jurídicas urbanísticas a serem positivadas na Constituição. Fica claro que o embate entre movimentos sociais e setores da burguesia contrários ao projeto demonstra a importância da temática urbana e, principalmente, da propriedade privada do solo no sistema capitalista de produção. Desta maneira, o resultado obtido foi um conjunto normativo que, se por um lado inova no ordenamento jurídico brasileiro ao criar princípios como a função social da propriedade (art. 5º, XXIII c/c art. 182, §2º, CRFB/1988) e da cidade (art. 182, *caput*, CRFB/1988), o direito ao bem-estar dos cidadãos (art. 182, *caput*, CRFB/1988), a garantia da moradia e do transporte enquanto direitos sociais fundamentais (art. 6º, CRFB/1988) e o usucapião urbano especial (art. 183, CRFB/1988); por outro, condiciona a própria política de desenvolvimento urbano a ser administrada pelos Municípios às diretrizes gerais fixadas em lei de competência legislativa da União (art. 24, I c/c art. 182, *caput*, primeira parte, CRFB/1988), determina que a função social da propriedade será atendida em consonância com o plano diretor municipal (art. 182, §2º, CRFB/1988), além das medidas coercitivas a serem adotadas contra proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado estarem vinculadas à lei municipal específica (art. 182, §4º, CRFB/1988), tratando esta ainda como mera faculdade atribuída ao legislador infraconstitucional.

Verifica-se, portanto, o caráter eminentemente programático das normas constitucionais atinentes à política urbana, com destaque especial para o fato de que diversos dos instrumentos criados pela Constituição dependem de regulamentação legislativa municipal. Sendo assim, o constituinte originário fundou um sistema que, ao passo que cria uma base de princípios, os quais se irradiam sobre todas as normas infraconstitucionais urbanísticas, relegou às disputas locais a definição de conceitos essenciais – como a outrora citada função social da propriedade e da cidade – para a efetividade dos instrumentos da política urbana criados pelo Estatuto da Cidade, bem como na efetivação dos direitos sociais garantidos na Carta Magna. Desta forma, em que pese defendermos que a política urbana deva ser competência eminentemente municipal em razão de ser o ente federativo mais conectado dos conflitos urbanos dos territórios, tem-se que a pulverização de conceitos jurídicos positivados na Constituição e que, portanto, tem como aspiração fundamental ordenar as relações sociais em todo o território nacional, não poderiam ser relegadas à discricionariedade e aos conflitos sociais de cada município da federação. Ora, o Brasil possui 5.570 municípios, sendo assim, teríamos 5.570 conceitos diferentes de função social da propriedade, por exemplo?

Este é um reflexo claro das disputas ocorridas durante a Assembleia Nacional Constituinte, demonstrando que o Direito é instrumento de dominação e mediação das relações de classe, contudo, por outro lado, através de processos de reivindicações capitaneados por movimentos organizados das classes dominadas são criadas formas legais que restringem o despotismo e a tirania da classe dominante, devendo esta submeter-se a tais ordenamentos, impedindo-a de fazer uso irrestrito da força. Nesse sentido, cabe destacar mais uma vez o posicionamento de Thompson:

De um lado, é verdade que a lei realmente mediava relações de classe existentes, para proveito dos dominantes; não só isso, como também, a medida que avançava o século, a lei tornou-se um magnífico instrumento pelo qual esses dominantes podiam impor novas definições de propriedade, para proveito próprio ainda maior [...]. Por outro lado, a lei mediava essas relações de classe através de formas legais que continuamente impunham restrições às ações dos dominantes. [...] E não só os dominantes (na verdade, a classe dominante como um todo) estavam restringidos por suas próprias regras jurídicas contra o exercício da força direta e sem mediações [...].⁴⁷

47 THOMPSON, E. P. *Ibidem*.

3.2. O direito urbanístico na Constituição da República de 1988

A despeito de todas as críticas que podem ser traçadas quanto às normas constitucionais referentes à política urbana, conforme exposto a Carta Magna de 1988 foi o primeiro texto constitucional brasileiro a dar atenção a este tema, criando um conjunto normativo e de princípios que se irradiam sobre todo o ordenamento jurídico.

No que se refere à divisão de competências administrativas, temos que cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX c/c art. 182, *caput*, CRFB/1988), de forma que esta deve instituir normas gerais elementos centrais da política urbana, as quais devem ser respeitadas pelos entes federativos de grau inferior. Ademais, o art. 23, IX da Constituição define como competência comum a todos os entes a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, desta forma, pretende o constituinte vincular todos os entes federativos à elaboração de políticas públicas visando melhorar as condições de vida na cidade, não se restringindo, portanto, às iniciativas municipais.

No que toca à elaboração legislativa, há competência comum entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I, CRFB/1988), de forma que a União fica encarregada de elaborar normas gerais, quedando-se aos Estados e ao Distrito Federal relegada à competência residual, com o escopo da melhor adaptação às necessidades regionais de cada ente. Quanto à competência municipal, cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CRFB/1988), complementar, no que couber, a legislação federal e estadual (art. 30, II, CRFB/1988), sendo assim, em que pese não haver menção expressa à competência para legislar sobre direito urbanístico, pelo conjunto normativo extraído da Constituição verifica-se que o Município está autorizado a fazê-lo, em razão do exercício de seu poder complementar, bem como no interesse eminentemente local que permeiam as normas urbanísticas, já que as cidades compõem, em muitos casos, a maioria do território municipal.

Ainda quanto ao Município, o art. 30, VIII, determina a competência do ente para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Esta norma impõe ao Município o dever primordial de zelar pela política urbana, portanto, dando preponderância municipal neste quesito. Não obstante, em que pese a preponderância municipal, o constituinte criou um sistema de competências que exige a atuação em conjunto de todos os entes federativos para implementação de uma política urbana que dê materialidade à função social da cidade, bem todos aos demais direitos sociais e individuais, tendo em vista, principalmente, os esforços econômicos, administrativos e políticos que o urbanismo demanda. Nesse sentido, relata Bonizzato:

Em matéria urbanística, a Constituição trouxe arcabouço de normas, as quais, se interpretadas em conjunto, levam à conclusão de que o Município é o ente com competência direta e preponderante. Entretanto, a mesma interpretação constitucional faz com que não se esgote o tema nesta primeira impressão, devendo-se realçar algumas competências reservadas aos Estados e à União, a qual [...] deve

editar normas gerais, de eficácia nacional, sobre Direito Urbanístico, as quais ditarão o rumo da legislação nacional nos três entes da Federação Brasileira.⁴⁸

Feitas tais considerações acerca da distribuição de competências legislativas e administrativas entre os entes federativos na seara urbanística, cumpre trabalhar o caráter eminentemente programático e dirigente que a Carta Maior confere às normas urbanísticas lá estampadas.

Primeiramente, deve-se ressaltar que a política urbana deve ser compreendida enquanto direito-garantia para outros direitos fundamentais, em especial, os direitos sociais, os quais demandam uma atuação positiva do Estado para sua real efetivação. Hobsbawn afirma que os direitos os quais atualmente são denominados sociais são fruto de diversas lutas sociais, capitaneadas principalmente pelos movimentos operários do fim do século XIX e início do século XX. O autor defende que, após a ascensão da burguesia ao poder e através da instituição do sistema capitalista de produção, criou-se uma série de direitos aptos a tutelar as liberdades individuais da nova classe dominante, os chamados direitos fundamentais individuais de primeira geração.

Na esteira do desenvolvimento da burguesia enquanto classe dominante e do desenvolvimento das relações mercantis fortemente atreladas ao surgimento da indústria, formavam-se as bases para o nascedouro de uma nova classe dominada, a operária. Tal classe está alheia aos meios de produção e possuía apenas sua força de trabalho a ser posta a venda no mercado, tornando-se o próprio trabalho mercadoria. Nesse contexto, os direitos individuais de matriz burguesa não servem ao operariado. Em primeiro lugar porque, efetivamente, a classe operária nunca pôde de fato usufruir de tais direitos em que pese eles possuírem caráter universal. Em segundo, pois tais prerrogativas não atendiam as suas necessidades enquanto classe, nas palavras de Hobsbawn:

[...] uma sociedade industrial criava a necessidade de novos direitos, que antes não haviam sido necessários; por exemplo, o direito à proteção ao trabalho contra riscos que anteriormente não existia, ou que poderiam ter sido considerados insignificantes. Em suma, sob a nova sociedade capitalista os antigos direitos humanos à vida e à subsistência tinham de ser repensados na teoria e na prática.⁴⁹

Diante da incapacidade dos direitos individuais de cunho liberal-burguês atenderem as necessidades da emergente classe operária, teve-se um início um movimento de resistência e reivindicação de direitos que pudessem servir como direitos garantia, ou seja, que pudessem providenciar a própria sobrevivência e que, desta forma, permitisse o exercício de outras prerrogativas. Entre as primeiras reivindicações, estava a previdência social, assistência social para os idosos e direitos trabalhistas. Desta maneira, pode-se afirmar que os direitos sociais tem-se sua origem enquanto produto das lutas das classes dominadas, em especial a operária, a qual, na qualidade de principal mão de obra explorada é a que possui maior força política para reivindicá-los, posto que numerosa.⁵⁰

48 BONIZZATO, Luigi. A Constituição Urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do Direito Constitucional Urbanístico. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010.

49 HOBBSAWN, E. Ibidem.

Os direitos sociais são historicamente classificados pela doutrina majoritária enquanto direitos positivos, pois necessitam da atuação do Estado para sua efetivação, ao passo que os direitos individuais demandam a sua abstenção de forma a garantir a liberdade do indivíduo. Sob este aspecto, o direito urbanístico, ou melhor, o direito a um projeto de política urbana que atenda a sua função social é garantia fundamental para as efetivações de tais direitos sociais, pois, através do planejamento urbanístico o Estado pode organizar, mediante forte participação popular, a distribuição de serviços públicos essenciais, atendendo as necessidades da população, em especial dos setores mais empobrecidos e periféricos das cidades.

Para tanto, a Constituição dispõe de um arcabouço normativo que visa dar concretude à função social da cidade, criando assim, normas que garantem um verdadeiro dirigismo constitucional em matéria urbanística, fundando o que Bonizzato chama de “Constituição Urbanística”. Nas palavras do autor:

Nesse contexto, assim, de sedimentação do Direito Urbanístico no país, é que se deve compreender e postular um Direito Constitucional Urbanístico, decorrente, inegavelmente, de uma Constituição Urbanística, a qual foi propiciada pelo perfil conferido à Constituição de 1988 pelo legislador constituinte, algumas das quais interpretadas de maneira específica e direcionada, faz com que se possa defender a existência de uma espécie de estatuto constitucional urbanístico, a partir do qual todas as demais normas urbanísticas devem ser criadas, sob pena de manifesta inconstitucionalidade, a qual, aliás, deve ocupar espaço na análise deste Direito Constitucional voltado para a questão urbanística.⁵¹

3.3. Operação urbana consorciada: uma disputa por modelos de desenvolvimento urbano

Conforme demonstrado nos itens anteriores, o uso e a propriedade do solo urbano sempre foram temas de grande disputa no cenário político-jurídico brasileiro, sendo que a positivação de conteúdos normativos, bem como sua aplicação, principalmente no âmbito de atuação municipal, refletem tais embates.

Não poderia ser diferente, quando atendendo ao mandamento constitucional, tramitou no Congresso Nacional durante 13 anos (1988 a 2001) o projeto de lei que viria a instituir diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público Municipal. Diante de um cenário de grande disputa entre setores dos movimentos sociais e populares comprometidos com a reforma urbana – em especial, com o direito à moradia e ao uso democrático do solo urbano – e uma classe dominante, a qual levava a cabo um processo de neoliberalização econômica e social, cuja matriz passa pela desregulamentação e esvaziamento de direitos com o objetivo de potencializar a atuação dos entes no mercado financeiro, deu-se as bases para a criação de um conjunto de princípios e instrumentos de política urbana na pioneira Lei Federal nº 10.257/01, popularmente conhecida por Estatuto da

50 Outros autores colocam outras razões para o reconhecimento desses direitos como a 2ª Guerra Mundial, a Grande Depressão econômica de 1929 e a ameaça existente ao capitalismo representada pela Revolução Russa de 1917. Contudo, ainda assim, é inegável o papel ativo do movimento operário no seu nascedouro.

51 BONIZZATO, L. *Ibidem*.

Cidade, cujo resultado é produto deste conflito. Acerca desta temática, vale trazer as considerações de Rolnik:

Se por um lado, ao longo dos anos 80 e 90 os movimentos sociais e populares conseguiram pautar o processo de redemocratização com questões pertinentes à construção de um Estado de direitos – onde o acesso à terra e sua função social tem um papel central –, por outro lado o projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como a forma através da qual o jogo político eleitoral no país foi sendo estruturado no período, pautaram igualmente os rumos da política urbana no país, marcando este processo de forma ambígua e contraditória.⁵²

Se por um lado, o Estatuto da Cidade apresenta-se como uma reivindicação histórica dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana, garantindo a gestão democrática da cidade (art. 2º, II, Lei nº 10.257/01), o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I, Lei nº 10.257/01), o combate à especulação imobiliária, por outro também reflete pressões de cunho iminentemente neoliberal, em especial no sentido de refletir um empreendedorismo urbano que visa “reposicionar as cidades no âmbito da competição global pela atração de investimentos internacionais, plataforma neoliberal de resposta a crise”⁵³. Ou seja, os institutos lá demarcados, como produtos da luta de classes e das relações de produção, podem ser aplicados de formas ambíguas e contraditórias, dependendo da forma com que sejam regulamentados e aplicados à nível municipal, visto que o próprio Estatuto da Cidade vincula à aplicação de seus instrumentos à previsão no plano diretor e posterior regulamentação em lei específica. É nesse sentido que assinalam Maricato e Ferreira quando analisaram o instrumento da operação urbana consorciada conforme positivado no Estatuto da Cidade em relação às experiências realizadas na cidade de São Paulo antes mesmo da regulamentação do instituto a nível federal:

Desde já, o que deve ser ressaltado é o fato de que, assim como todos os outros instrumentos propostos no Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas podem ser boas ou ruins, sob uma ótica progressista, dependendo da maneira como forem incluídas e detalhadas nos Planos Diretores. A tese defendida aqui é que não está na técnica do instrumento a fonte do seu uso fortemente regressivo, contrário ao interesse social. Ele não tem a propriedade, por si só, de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e incluyente. A questão está em sua formulação e implementação no nível municipal. Dependendo delas, dificilmente sua aplicação deixará de ser anti-social. Tem portanto algo a ver com a técnica, mas é antes de mais nada uma questão política, uma vez que seu efeito progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não

52 ROLNIK, Raquel. “10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo”. In: RIBEIRO, A.C.T.; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P. (Org.). Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012b, v. -, p. 87-104

53 ROLNIK, R.. *Ibidem*.

apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação.⁵⁴

O teor ambíguo da norma pode ser compreendido enquanto espaço de disputa, mas como preponderantemente como elemento da superestrutura apto a mediar e legitimar a dominação de classe. A questão é: o embate pelo Direito pode, muitas vezes ser um embate sem perspectivas, posto que a lei positiva opera enquanto um sistema que, por muitas vezes diverge das normas sociais, bem como do que pode ser considerado “justo” para a classe dominada, criando procedimentos e sistemas aptos a regulamentar e legitimar a supremacia da burguesia enquanto classe dominante.

Deste ponto de vista, a lei é por definição, e talvez de modo mais claro do que qualquer outro artefato cultural ou institucional, uma parcela de uma “superestrutura” que se adapta por si às necessidades de uma infraestrutura de forças produtivas e relações de produção. Como tal, é nitidamente um instrumento da classe dominante de *facto*: ela define e defende as pretensões desses dominantes aos recursos e à força de trabalho – ela diz o que será propriedade e o que será crime –, e opera como mediação das relações de classe com um conjunto de regras e sanções adequadas, as quais, em última instância, confirmam e consolidam o poder de classe existente. Portanto, o domínio da lei é apenas uma outra máscara do domínio de uma classe. [...] E assim, mais uma vez, exprimir surpresa frente a Lei Negra ou a juízes parciais é [...] simplesmente expor sua própria ingenuidade.⁵⁵

Não obstante, tal conclusão não é suficiente para compreender os contornos deste trabalho.

Muito ao contrário, caso tal premissa fosse correta em todos os seus termos, o próprio trabalho perderia sua essência, já que o Estatuto da Cidade seria um mero instrumento de controle da burguesia e não seria necessário qualquer reflexão aprofundada sobre seus elementos, pois não serviriam em nada a classe trabalhadora. Ora, é inegável que o referido diploma só se consolidou enquanto tal, posto que se apresenta enquanto produto de uma relação conflituosa entre as classes, apresentando, inclusive, diversos elementos que correspondem às aspirações dos movimentos sociais, conforme exposto acima. Isto se deve ao fato de que a própria lei ser um espaço de conflito, podendo exprimir reivindicações da classe dominada e, por isso mesmo, freando a ação déspota das classes dominantes pela imposição da força pura sem limites.

Ou seja, o Direito não pode ser um elemento desconectado das relações de produção, mas ao contrário, em um exercício dialético, reflete tais relações e é por elas refletido. Por outras palavras, o Direito não poderia cumprir seu papel de agente de “mediação e reforço das relações de classe existentes e, ideologicamente, como sua legitimadora”⁵⁶, caso reflita unicamente as aspirações da classe dominante, sendo preponderantemente injusto. Com o

54 MARICATO, Ermínia. FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002

55 THOMPSON, E. P. Ibidem.

56 THOMPSON, E. P. Ibidem.

objetivo de ilustrar tal assertiva, cumpre mais uma vez, trazer à tona os ensinamentos de Thompson:

Portanto, a “lei” estava profundamente imbrincada na própria base das relações de produção, que teriam sido inoperantes sem ela. E [...] essa lei, como definição ou regras (de execução imperfeita através das formas legais institucionais), era endossada por normas tenazmente transmitidas pela comunidade. Existiam normas alternativas, o que é evidente; era um espaço não de consenso, mas de conflito. Mas nem por isso podemos simplesmente afastar toda a lei como ideologia, e ainda assimilar a ideologia ao aparato do estado de uma classe dominante.⁵⁷

Pois bem, é nesse sentido que, se por um lado o Estatuto da Cidade traz diversos direitos e regulamenta diversos institutos que podem servir à construção de uma cidade democrática, que atenda a sua função social e sirva aos propósitos das classes dominadas, por outro, relega muitos desses instrumentos à regulamentação dos Municípios, onde, por muitas vezes, a capilaridade das relações de poder de cunho patrimonialista e clientelista se tornam verdadeiros obstáculos à efetivação dos preceitos estatutários, demonstrando a “distância, e por vezes oposição, entre o discurso e a prática, essas marcas da sociedade brasileira estão presentes, especialmente na aplicação da lei”⁵⁸.

A mesma contrariedade é verificada por Rolnik ao analisar a incorporação pelo plano diretor da cidade de São Paulo de diversos institutos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e, por outro lado, delimitar áreas como passíveis sujeiras a criação de operações urbanas consorciadas:

A presença simultânea e contraditória dos dois ideários no interior do mesmo plano é ilustrada no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, que incorporou diversos instrumentos do Estatuto para regularização fundiária, reconhecimento da posse, ampliação do acesso à terra urbanizada, mas demarcou uma parte significativa do território municipal como área sujeita a “Operações Urbanas Consorciadas”, aonde parcerias público privadas podem promover um projeto não sujeito as regras gerais de regulação da cidade, desenhado para poder atrair capitais e investimentos privados.⁵⁹

Feitas tais considerações acerca das disputas por modelos de desenvolvimento urbano que marcaram o processo legislativo que resultou na criação do Estatuto da Cidade, passar-se-á a uma explanação acerca dos elementos jurídicos que compõem a ocupação urbana consorciada conforme disciplinada pelo diploma legal então estudado.

A Lei nº 10.257/01 determina em seu art. 4º, V, “p”, a operação urbana consorciada entre seus institutos jurídicos e políticos a serem aplicados como instrumentos de política urbana a ser executada pelos Municípios, conforme os ditames da Constituição e do próprio estatuto, estando regulamentada nos arts. 32 a 34-A. Por definição legal, o art. 32, §1º traz o seguinte:

57 THOMPSON, E. P. *Ibidem*.

58 MARICATO, E. FERREIRA, J. S. W. *Ibidem*

59 ROLNIK, R. *Ibidem*.

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

O próprio conceito por si só já traz um elemento que busca harmonizar/mediar as relações entre as classes, ao determinar a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados no conjunto de intervenções e medidas a serem coordenadas pelo Poder Público municipal. O referido dispositivo legal intenta congrega em um mesmo processo decisório, setores da sociedade civil que possuem poder econômico diverso e, por conseguinte, maior poderio para influenciar politicamente as decisões urbanísticas no âmbito da operação urbana consorciada.

Outra questão é que a operação urbana consorciada deve estar prevista no plano diretor e sua instituição, por lei específica, somente poderá se dar em área determinada (art. 32, *caput*), na qual podem ser previstas a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente (art. 32, §2º, I), a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (art. 32, §2º, II) e a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas (art. 32, §º 2, III).

Ou seja, a fim de alcançar “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sócias e a valorização ambiental”, o legislador municipal pode delimitar uma área onde serão aplicadas regras urbanísticas de exceção, operando uma lógica de subversão das normas gerais, consideradas rígidas e ineficientes para atender aos interesses gerais, ou melhor aos interesses do mercado, como destaca Vainer:

Descartemos o plano diretor e o zoneamento, por sua rigidez e constrangimentos ao mercado. No mundo globalizado, ensinam consultores internacionais, precisamos de competição entre cidades, de mecanismos ágeis e flexíveis que permitam aproveitar as “janelas de oportunidades” (*windows of opportunities*). Em vez de regulação, negociações caso a caso, projeto a projeto, na concretização do que o urbanista francês François Ascher nomeou com a feliz expressão de “urbanismo *ad hoc*”.⁶⁰

Ora, num contexto neoliberal no qual as cidades tornam-se verdadeiras mercadorias a serem vendidas no mercado internacional de investimentos, para isso, nada mais eficiente do que a criação de normas urbanísticas específica para prover determinada área interessante ao mercado imobiliário dos aparatos e infraestrutura necessárias para sua valorização e rentabilidade.

Nos incisos do art. 33, o Estatuto apresenta ainda diversas exigências mínimas as quais deverão ser observadas pelos Municípios ao instituírem uma operação urbana consorciada.

⁶⁰ VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1ª ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

Quais sejam: I – definição da área a ser atingida; II – programa básico de ocupação da área; III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV – finalidades da operação; V – estudo prévio de impacto de vizinhança; VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios decorrentes da legislação especial a ser aplicada na área delimitada; VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; VIII – natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados.

Maricato e Ferreira entendem que muitos desses requisitos são conquistas do movimentos sociais e populares, de forma a impor exigências e contrapartidas a serem observadas pelo Poder Público na efetivação da operação urbana. Contudo, ao analisarem especificamente a representação da sociedade civil no controle compartilhado da operação, apontam algumas incongruências em relação à real participação da população diretamente afetada:

Esta última condição [representação da sociedade civil no controle compartilhado da operação] não garante a aplicação democrática do instrumento. Muitas leis orgânicas municipais e Planos Diretores afirmam os conselhos gestores participativos mas eles raramente foram implementados. O que se entende por “representante da sociedade civil” também pode variar numa sociedade na qual a cidadania é restrita. Digamos que a lei abre a possibilidade da participação, e a gestão democrática dependerá então da correlação local de forças.⁶¹

Conforme será exposto no capítulo seguinte deste trabalho, de forma similar as considerações acima, será evidenciado que muitos dos institutos previstos pela lei federal por muitas vezes não obtiveram aplicabilidade prática no âmbito do Porto Maravilha, em especial os estudos de impacto de vizinha e ambiental, os quais não foram realizados de forma prévia, bem como na participação popular, a qual culminou em processos de remoções da população mais pobre.

Em relação aos recursos obtidos pelo Município como contrapartida pelos investimentos, flexibilização de normas urbanísticas, regularização de imóveis, além dos auferidos pela venda de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC), estes devem ser investidos exclusivamente na área de abrangência da operação (art. 33, §1º). Tem-se ainda que, por evidente, a partir da aprovação da lei específica que cria a operação urbana consorciada, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada (art. 33, §2º).

O legislador prevê ainda a possibilidade da emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação (art. 34, *caput*). Os CEPACs são livremente negociáveis no mercado mobiliário e conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação (art. 34, §1º) e, quando do pedido de licença para construir, será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei que instituir a operação urbana (art. 34, §2º).

61 MARICATO, E. FERREIRA, J. S. W. *Ibidem*.

Nesse sentido, José Afonso da Silva aponta que tais certificados possibilitam a criação de solo novo ⁶², expandindo-se assim, o potencial construtivo da região e permitindo empreendimentos de maior porte mediante o pagamento da contraprestação equivalente ao Poder Público. De forma a compreender a aplicação e o papel dos CEPACs, Luft salienta ser importante delimitar o instituto da outorga onerosa do direito de construir, o qual fundamenta a lógica dos certificados. Em suas palavras:

O coeficiente de aproveitamento é determinado a partir da relação entre a área passível de construção e a metragem total de um terreno. Conhecida como solo criado, a outorga onerosa do direito de construir (OODC) é o instrumento cuja lógica se define a partir dos coeficientes de aproveitamento instituídos pela legislação municipal para as diferentes zonas urbanas. Para o emprego do instrumento da OODC, é necessário que a legislação municipal institua dois tipos diferentes de coeficiente de aproveitamento para os imóveis, o coeficiente de aproveitamento básico (CAB) e o coeficiente de aproveitamento máximo (CAM), este último sempre maior que o primeiro. Com a regulamentação da OODC, cria-se um “solo” suplementar, um direito de construir além daquele autorizado legalmente para todos os imóveis de uma mesma zona/setor da cidade, isto é, acima do intitulado coeficiente de aproveitamento básico (CAB). ⁶³

Desta forma, a lei que cria a operação urbana consorciada e delimita sua área de abrangência pode determinar coeficientes de aproveitamento básico e coeficientes de aproveitamento máximo para as diferentes regiões abrangidas pela operação, de forma que o investidor, querendo atingir o aproveitamento máximo do lote que adquiriu, deverá realizar a aquisição de CEPACs suficientes de modo a alcançar o potencial construtivo desejado, no limite máximo imposto pela municipalidade a qual é proprietária desse potencial construtivo adicional. Desta forma, dá-se a criação artificial de solo urbano novo.

Em decorrência das contraprestações a serem oferecidas ao Poder Público, principalmente através da venda dos certificados de potencial adicional de construção, a operação urbana consorciada é vista por muitos administradores como uma “solução mágica” para os problemas urbanos vivenciados nas grandes metrópoles brasileiras, já que, em tese, as administrações poderiam garantir voluptuosos investimentos (como verificado nas operações urbanas do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro e Faria Lima, em São Paulo) em infraestrutura que seriam custeados pela iniciativa privada, numa tentativa de repartição de riscos e gestão compartilhada das cidades. Por outro lado, tal instituto corresponde ao ideário neoliberal de flexibilização e desregulamentação das normas urbanísticas, de forma a providenciar intervenções no espaço urbano que atendam ao interesse de classe e à valorização especulativa do espaço.

62 SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro...

63 LUFT, Rosangela M. . Os agentes e estratégias institucionais da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. In: Mauro Osório; Alex Magalhães, Maria Helena Versiani. (Org.). Rio de Janeiro: reflexões e práticas. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, v. 1, p. 164-.

Desta forma, diante de um cenário de crise financeira e fiscal pelo qual passam os Municípios brasileiros (em especial no Estado do Rio de Janeiro) somado ao desenvolvimento da concepção de cidade negócio e concorrência internacional entre as cidades na buscas de investimentos, tem-se que:

A maioria das nossas grandes cidades está imobilizada do ponto de vista financeiro. Associe-se a isso a falência do paradigma de planejamento modernista/funcionalista e a força ideológica dos argumentos neoliberais, e entende-se porque a efetivação de parcerias com a iniciativa privada passa a ser vista como uma tábua de salvação para muitas prefeituras, sejam elas conservadoras ou progressistas. As operações urbanas são justificadas por todos, como um instrumento importante para uma nova e moderna forma de gestão concertada, adaptada às contingências da nova economia. Na sua defesa, citam-se, entre outras qualidades, o seu uso com sucesso nos países industrializados, seu caráter redistributivo, seu potencial de arrecadação, as perspectivas de renovação com financiamento privado de áreas degradadas. Mas, como já dissemos, se boa parte dessas qualidades podem ser reais, sua efetivação depende muito da forma como serão detalhadas as operações.⁶⁴

Por todo o exposto, pode-se concluir que o sucesso de uma operação urbana consorciada depende, preponderantemente, da alienação dos CEPACs, já que formam o principal meio de capitalização encontrado pelos Municípios para realizar os investimentos necessários na área da operação. Sendo assim, a escolha do local onde será instituída deve ser, via de regra, um local de interesse econômico do mercado imobiliário, de forma que a valorização gerada pelas intervenções do Poder Público possam garantir os lucros diante dos investimentos feitos nas aquisições de CEPACs. Sendo assim, em que pese o Estatuto da Cidade prever a criação de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, ele não demanda o reassentamento da população atingida na área da operação, muito menos prevê a criação de opções residenciais de baixa renda. Isto se deve ao fato de que

A valorização imobiliária é o combustível dos CEPACs, portanto, quanto mais distante a área da operação se encontra da moradia social maior a valorização dos certificados de potencial adicional de construção. Manter a “população pobre” na área da operação funciona como um verdadeiro freio ao processo de valorização, o que em alguns casos é interessante como veremos adiante, mas não quando da utilização dos CEPACs.⁶⁵

Desta forma, tal instituto pode, dependendo da forma como for implementado pelas municipalidades, servir a propósitos de gentrificação através da expulsão, seja via remoção forçada ou branda, da população mais pobre ocupante de valorizadas (ou com potencial de valorização) zonas centrais das cidades para regiões periféricas, e, muitas vezes, desprovidas de aparatos públicos, repetindo a farsa histórica dos processos de periferização urbana já descritos por Engels no final do século XIX. Com o intuito de ilustrar o referido cenário, por

64 MARICATO, E. FERREIRA, J. S. W. Ibidem.

65 MARICATO, E. FERREIRA, J. S. W. Ibidem.

fim, abre-se espaço para citar um trecho da cartilha “Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana” elaborada pelo gabinete do ex-Senador Inácio Arruda:

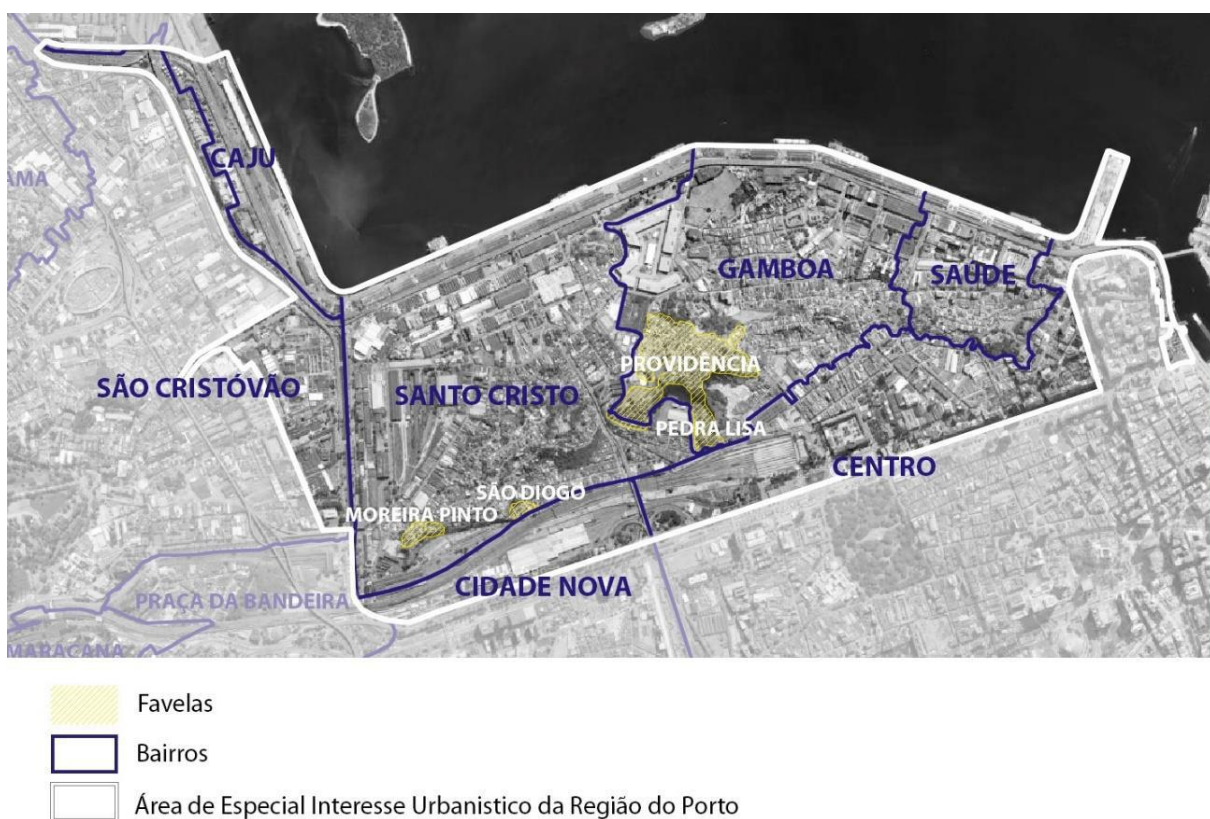
Vale um alerta aos municípios na implementação do instrumento: a concentração de recursos públicos e privados numa determinada área pode acabar expulsando seus moradores, em especial as famílias de baixa renda, em função da valorização imobiliária dos terrenos e imóveis. Deste modo, os planos das operações urbanas devem atentar para o estabelecimento de programas habitacionais para atendimento dessas famílias, garantindo sua permanência dentro da área da operação urbana, principalmente nos casos de remanejamento decorrente da execução de obras, além de garantir soluções habitacionais com ampla participação da população atingida.⁶⁶

Nesse sentido, podemos concluir que o processo constituinte que engendrou a positivação na Constituição de 1988 de normas atinentes à política urbana, bem como o próprio Estatuto da Cidade, revelam-se enquanto produtos históricos da luta de classes pelo conteúdo normativo do direito. A lei então se apresenta enquanto seara de mediação de tais conflitos, pois, em determinados momentos pode até favorecer interesses da classe trabalhadora, criando entraves e formalidade ao exercício do poder, contudo, mantém o seu caráter enquanto instrumento de dominação de classe e aparato ideológico. A operação urbana consorciada, com seu texto marcado pela vagueza diante da necessidade de complementação legislativa municipal reflete a concepção da cidade enquanto mercadoria e, portanto, submetida à lógica da troca, demonstrando que uma legislação, fruto da luta histórica dos movimentos sociais pela reforma urbana por aparatos jurídicos que deem amparo legal às reformas estruturais tão necessárias à efetivação do direito à cidade, apresenta instrumentos dúbios que atendem a interesses da classe dominante.

66 **Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana.** - Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011. 66

O PAPEL DO PORTO MARAVILHA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A operação urbana consorciada instaurada na região portuária da cidade do Rio de Janeiro foi uma das medidas adotadas pelo Poder Público Municipal para dotar a cidade de infraestrutura urbana e turística para sediar a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e posteriormente os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Neste cenário, o caráter inovador do projeto apresenta-se não só pela grandeza da região abarcada, envolvendo a totalidade dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, parte de São Cristóvão, Caju, Cidade Nova e Centro, além de quatro favelas instaladas na região (Providência, Moreira Pinto, Pedra Lisa e São Diogo); mas também pelo pioneirismo na articulação entre Estado e capital privado na gestão, articulação e controle da região através da instituição de uma Parceria Público-Privada (PPP) – instrumento legal recentemente regulamentado à época – e da sub-rogação do Município em direitos e deveres à uma sociedade de economia mista recém criada no âmbito municipal.



De pronto, o *establishment* carioca e a grande saíram em defesa do projeto, indicando que as janelas de oportunidade que se abriam para a cidade iram resolver todos os problemas urbanos. Uma verdadeira solução mágica:

Desde o momento em que foi anunciada a escolha do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016, a grande imprensa, políticos e diversos analistas têm ressaltado as oportunidades provenientes da ampliação dos investimentos na cidade, destacando as possibilidades de enfrentamento dos grandes problemas, como o da mobilidade urbana e o da recuperação de espaços degradados para a habitação, comércio e turismo, caso da área central. Entretanto, a população da cidade já se deu conta de que o projeto Rio Cidade Olímpica, que agrega as obras para a Copa 2014, para os jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e grandes projetos como o Porto Maravilha, não trará os benefícios prometidos.⁶⁷

A escolha da zona portuária é além de estratégica, simbólica. Estratégica, pois se trata de uma região socialmente degradada e abandonada pelos investimentos públicos e, portanto, historicamente desvalorizada, além de sua proximidade com o centro da cidade e da Zona Sul carioca e de polos integrados de transporte de massa, como a Rodoviária Novo Rio, o Aeroporto Santos Dumont e a apenas vinte minutos do Aeroporto Internacional do Galeão. Por todas essas características e, sem dúvida, a exuberante vista para a Baía de Guanabara, a região portuária desperta o interesse do capital imobiliário por conta de sua valorização em potencial.

Por outro lado, há o simbolismo representado pela história do lugar, uma importante região de dinamismo econômico, desde os tempos coloniais por sediar os principais aparatos portuários da cidade, dentre eles o Cais do Valongo, construído em 1811 e operado até 1831, tendo, neste período recebido cerca de 1 milhão de escravos, sendo considerado o maior porto escravocrata do Brasil. Ademais, a influência do Valongo é tamanha que, durante o período que vai de 1850 a 1920, a região era conhecida como Pequena África, em razão da concentração populacional e da resistência do povo negro ao influenciar no desenvolvimento do espaço urbano naquela parte da cidade. Sendo assim, o deslocamento da logística principal para o bairro do Caju e para a região de Sepetiba, a zona portuária perde sua centralidade enquanto polo de dinamismo econômico propiciado pelo comércio, entrando em profunda depressão e esvaziamento em sua ocupação. Nesse sentido, o Porto Maravilha apresenta-se enquanto retomada de uma região heterotópica da cidade, recriando sentidos e significados

67 Dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: junho de 2014. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf>

através da remodelação urbana e da formação de novas centralidades culturais e artificiais para comercialização através da indústria do turismo.

Pode-se verificar tal premissa através de uma simples caminhada da suntuosa e renovada Praça Mauá às ruínas do redescoberto Cais do Valongo, o qual havia sido aterrado pela reforma urbana de Pereira Passos no início do século XX. O contraste entre a monumentalidade da primeira, de seus aparatos turísticos (Museu de Arte do Rio, Museu do Amanhã e Pier Mauá) e prédios públicos (Polícia Federal, Alfândega e Marinha) e o vazio encontrado nas redondezas do segundo demonstra qual dos espaços foi selecionado para representar os elementos de valor da cultura e da história carioca a serem postos as vendas no mercado turístico.

Nesse sentido, tendo em vistas esses dois propósitos (estratégico e simbólico), os quais forneceram as bases para a implementação da operação urbana consorciada, buscaremos identificar os agentes envolvidos nesse processo, tanto aqueles que fomentaram a sua instauração quanto aqueles que resistiram e foram afetados diretamente por ela. Buscaremos também identificar a lógica de produção do espaço urbano que norteou a referida intervenção urbanísticas, de forma a delimitar seus contornos e impactos. Por fim, iremos verificar se a configuração da operação urbana consorciada atende aos princípios da política urbana, bem como à função social da cidade, de acordo com a Carta Magna e com o Estatuto da Cidade.

4.1. Os agentes

As intervenções pretendidas pela administração municipal na região portuária demandaram a elaboração de formas jurídicas, até então inexistentes no âmbito normativo do Município, aptas a regulamentar a atuação dos agentes envolvidos nesse processo. Sendo assim, aos fins do ano de 2008, foi proposto junto à Câmara dos Vereados um pacote legislativo de iniciativa da Prefeitura a fim formular o referido aparato legislativo.

Dentre as diversas iniciativas, foram sancionadas a Lei Complementar nº 101/09, a qual, atendendo ao mandamento do Estatuto da Cidade, alterou o plano diretor pra prever a operação urbana consorciada enquanto instrumento de política urbana. Ademais, a mesma norma instituiu a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da Região do Porto, criando, nos mesmos limites, a operação urbana consorciada Porto Maravilha. Outro marco legal

importante é a Lei Complementar nº 102/09, a qual autoriza o Poder Executivo a criar a Companhia Urbana de Desenvolvimento Urbano do Porto (CDURP), cujo fim específico é promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro, tendo como prerrogativas a formalização de concessões públicas, disponibilização de bens, equipamentos e utilidades para a Administração Pública, direta ou indireta, para concessionários e permissionários de serviço público, ou para outros entes privados, mediante cobrança de adequada contrapartida financeira, bem como a gerência dos ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Município ou por seus demais acionistas, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título. Em verdade a CDURP subroga-se de fato e de direito ao Município na administração do Porto Maravilha, já que o art. 1º, parágrafo único da referida lei complementar dispõe que 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. Por fim, a Lei Complementar nº 105/09 institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (PROPAR-RIO), destinado a disciplinar e promover a realização de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública do Município, observadas às normas gerais previstas na [Lei Federal nº 11.079/04](#). Através deste instrumento, a CDURP pôde promover licitação para formação de uma PPP sob a forma de concessão administrativa, a fim de terceirizar a prestação de serviços públicos na região, sagrando-se vencedora a Concessionária Porto Novo, formada pelas Construtoras OAS Ltda., Norberto Odebrecht Brasil S/A e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A. Nesse sentido:

As reformas institucionais e as inovações normativas buscavam, assim, instaurar uma administração pautada na interlocução entre o poder público e as empresas privadas, e o Porto Maravilha expressava essa inflexão. Além de ser instituído por meio de uma operação urbana consorciada, o projeto de revitalização sinalizava para a contratação de uma Parceria Público-Privada (PPP) responsável pela execução das obras e prestação dos serviços – a primeira da cidade e a maior já realizada no país [...].⁶⁸

68 WERNECK, Mariana da Gama e Silva. **Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2016.

Por outro lado, o logo nos primeiros anos no projeto, já se colhiam os resultados da escolha de um projeto político ideológico de associação entre Estado e setor privado de captação de recursos e intervenções urbanísticas de caráter elementar para o desenvolvimento da cidade. A instituição do programa Morar Carioca que pretendia realizar projetos de reurbanização nos Morros da Providência e do Pinto foi responsável pela remoção e pela ameaça de expulsão de centenas de famílias. Ademais, ainda na zona do porto, foram implementados despejos de ocupações irregulares. Segundo dados do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, em junho de 2014, somente na região do Porto Maravilha, 925 famílias foram removidas em toda a região abarcada pela operação urbana, estando ainda cerca de 210 famílias ainda sob ameaça.

22. Morro da Providência (Porto)	1897	140	60	832	(1) Implantação de teleférico e plano inclinado; (2) área de risco
23. Ocupação Machado de Assis	2008	150	Removida	150	Projeto Porto Maravilha
24. Ocupação Flor do Asfalto	2006	30	Removida	30	Projeto Porto Maravilha
25. Ocupações na Rua do Livramento	s/1	—	400	400	Projeto Porto Maravilha
26. Ocupação Boa Vista	1998	35	Removida	35	Projeto Porto Maravilha
27. Qulombo das Guerretas	2006	70	—	70	Projeto Porto Maravilha
28. Zumbi dos Palmares	s/1	133	Removida	133	Projeto Porto Maravilha
29. Ocupação Carlos Marighela	s/1	47	Removida	47	Projeto Porto Maravilha
30. Ocupação Casarão Azul	s/1	70	Removida	70	Projeto Porto Maravilha

Fonte: Dossiê Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, junho 2014.

Por outro lado, a principal vantagem da operação urbana consorciada está no fato de que o ente federativo pode exigir contrapartida de investidores privados, proprietários e moradores do local, por conta das melhorias urbanísticas a serem implementadas, bem como em relação à alteração nas normas de uso e ocupação do solo e de potencial construtivo. Nesse sentido, a emissão de certificados de potencial adicional construtivo (CEPACs) pelo Município, como uma das contrapartidas previstas pelo Estatuto da Cidade, apresenta-se como a principal forma de capitalização. No ano de 2011, quando a Prefeitura do Rio de Janeiro abriu oferta pública de distribuição de CEPACs, ela optou por realizar leilão único no qual alienou 100% dos títulos, os quais foram integralmente adquiridos pelo Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FII Porto Maravilha), administrado pela Caixa Econômica Federal cujo cotista e principal fonte de receitas é o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Luft

aponta, portanto que a CEF é o braço financeiro de toda a operação, “adquirindo CEPACs e imóveis e realizando transições financeiras”⁶⁹.

Contudo, a atuação da CEF não se limitou apenas à compra dos CEPACs. A Prefeitura assinou contrato com o Governo Federal, através da CEF, para transferência de um montante final de recursos na ordem de R\$7,6 bilhões, provindos do FGTS, para as obras e serviços da segunda fase da OUC que viabilizaram o edital de Licitação Pública nº 001/2010 para implantação da Parceria Público-Privada. O contrato possui a vigência pelo prazo de 15 anos, sendo prevista a possibilidade de prorrogação por mais 15 anos. A transferência do risco inicial da operação para um fundo de investimentos, tendo o FGTS enquanto seu maior acionista apresenta-se como um incentivo aos investidores privados na aquisição dos CEPACs, então controlados pela CEF. Sendo assim, é utilizado um fundo público, cujos aportes financeiros são provenientes do trabalho assalariado, para a garantia do sucesso de um empreendimento imobiliário voltado aos interesses do mercado financeiro, permitindo a transformação da terra em ativo financeiro. Nas palavras de Cardoso:

As diretrizes expostas evidenciam que a terra se transformou em um ativo financeiro. Logo o princípio básico que move toda a dinâmica de produção do espaço na área da OUC do Porto do Rio, operação essa assentada sobre um fundo de investimento imobiliário, é a rentabilidade. Como consequência, os resultados serão medidos, projetados e avaliados a partir desse princípio. O anúncio do leilão para venda do primeiro lote de CEPACS, pelo FII PM, demonstra um resultado significativo obtido pelo fundo, pois o preço mínimo significou uma valorização de mais de 100% do preço inicial quando da compra dos CEPACS pelo FGTS. [...]É importante compreender a transferência de recursos do FGTS, de um lado, como uma brutal redução de riscos para os investidores privados que passam a ter, desde já, um cenário favorável aos investimentos mediante a aceleração da execução das obras e dos serviços de infraestrutura urbana, uma condição fundamental para que se estabeleça o que Villaça (2009) chama de articulação entre valor do espaço e o sentido de localização. Ou seja, dotar o espaço urbano da região portuária de sentido de localização é condição para que se extraiam maiores rendas fundiárias e se transforme a terra em um ativo financeiro valorizado. De outro lado, a participação do FGTS na OUC do Porto deve ser compreendida como uma fenomenal transferência de recursos públicos, oriundos do trabalho, para valorização da terra urbana através das obras e investimentos urbanos necessários, valorização essa que será apropriada privadamente pelos próprios capitais interessados na compra/venda de CEPACS. Dessa forma, a partir da experiência em curso com a OUC pode-se afirmar, junto com Fix (2001, p.118-119), que a OUC “funciona como um mecanismo para que apenas uma parte da cidade continue a resolver seus problemas,

⁶⁹ LUFT, Rosangela M. **Os agentes e estratégias institucionais da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha**. In: Mauro Osório; Alex Magalhães, Maria Helena Versiani. (Org.). Rio de Janeiro: reflexões e práticas. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, v. 1, p. 164-.

utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação, como sempre o fez.”.
70

Num primeiro momento, mesmo que de forma desvirtuada da proposta legislativa, o Município conseguiu blindar seus recursos, transferindo os riscos do empreendimento para a CEF. Entretanto, diversos termos aditivos ao contrato de PPP somados à crise econômica e ao insucesso nas vendas dos CEPACs levaram a uma mudança nesse cenário. Sob o argumento de manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e readequar o escopo das obras,

[...] se retirou, dentre as alterações mais polêmicas, as obras de urbanização de todo o Morro do Pinto para incorporar à PPP as obras necessárias ao Museu do Amanhã [...]. Na contramão, outros termos aditivos acrescentaram ao projeto inicial novas intervenções, tais como a Orla Conde, a expansão da Via Expressa e as obras para implementação do corredor Transbrasil dentro dos limites da operação urbana.
71

Num primeiro ponto, verifica-se que a mudança nos contratos demonstra as prioridades do empreendimento, excluindo importante obra de reurbanização do Morro do Pinto em prol da construção de aparatos turísticos e vias expressas. Num segundo ponto, “o valor global do contrato aumentou de R\$ 7,609 bilhões, em novembro de 2010, para pouco mais de R\$ 8,273 bilhões, no início do ano passado (valor não corrigido pelo IPCA, como prevê o contrato)”⁷².

Impossibilitado de arcar com a elevação dos custos, a CDURP, enquanto ente responsável pela PPP promoveu emissão de ações para aumentar seu capital social, sendo todas elas adquiridas pelo Município. Por outro lado, o Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha (FII-PM) vinha encontrando dificuldades para negociar os CEPACs, de forma que a valorização dos certificados não foi suficiente para remunerar o FGTS pelos investimentos feitos. Werneck aponta que “o desinteresse de investidores na compra dos certificados estacionou a venda de CEPACs em menos de 10% do estoque total, o que levou à

70 CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? In: Revista O Social em Questão - Ano XVI - nº 29 - 2013.

71 WERNECK, Mariana da Gama e Silva. **Os infames termos aditivos e o mico do Porto Maravilha**. In: Artigos Semanais. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 30 mar. 2017. Disponível em <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1956%3Aa-fal%C3%A1cia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-%C3%B4nus-para-o-poder-p%C3%BAblico&Itemid=180&lang=pt#>

72 WERNECK, *Opt. Cit.*

necessidade de um novo aporte do fundo paraestatal no valor de R\$ 1,5 bilhão, aprovado em maio de 2015, para reequilibrar as contas”⁷³. Diante neste cenário no qual o FII-PM não possui recursos suficientes para arcar com as contraprestações públicas em favor do Porto Novo, a CDURP anunciou a emissão de nova remessa de ações a serem adquiridas pelo Município, com o objetivo de recomprar mais de 168 mil CEPACs do FGTS. Desta forma, ficou previsto no 11º termo aditivo, de 20 de julho de 2016, o qual tem previsão de conclusão das obras em 2018, que a CDURP estaria autorizada a remunerar o Consórcio Porto Novo através das CEPACs recém-adquiridas do FII-PM, comprometendo-se o consórcio a manter a operação dos serviços. Ademais, em agosto de 2016, foi elaborado decreto pela Prefeitura autorizando a CDURP a quitar tributos municipais através dos certificados, “fechando o jogo de empurra-empurra dos papéis sem demanda no mercado imobiliário. Em outras palavras, ao fim e ao cabo, o eventual mico dos CEPACs ficará nas mãos do município”⁷⁴. Nesse sentido pode-se concluir que:

[...] a mais recente inovação do Porto Maravilha: a utilização de verba pública municipal para a obtenção de certificados emitidos pelo próprio município, com vistas a angariar recursos – até então privados, ou, pelo menos, públicos não-municipais – para as intervenções de uma operação urbana [...] confirma o arranjo de ônus e benefícios criado para o Porto Maravilha: parceiros privados com interesses resguardados, entes públicos com os riscos e custos da operação – ficando o município, em especial, extremamente vulnerável.⁷⁵

Diante deste cenário, podemos chegar a algumas conclusões acerca dos atores envolvidos no processo de produção do espaço urbano no Porto Maravilha. De um lado, temos o Estado, representado, primordialmente pelo Município através da CDURP enquanto concedente da Parceria Público-Privada e instituidora da operação urbana consorciada, contudo, a União através da Caixa Econômica Federal possuiu papel fundamental, pois, com os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço é o agente financeiro da operação, assumindo os riscos dos parceiros privados. Na outra ponta, tem-se o Consórcio Porto Novo enquanto concessionário de serviços e obras públicas em toda a região, além de investidores privados que se beneficiam da flexibilização das normas de uso, edificação e zoneamento para instalação de empreendimentos comerciais e imobiliários, além de, através da aquisição dos

73 WERNECK, *Opt. Cit.*

74 WERNECK, *Opt. Cit.*

75 WERNECK, *Opt. Cit.*

certificados de potencial adicional de construção, elevar ao coeficiente de aproveitamento máximo o potencial construtivo dos lotes.

Nesse sentido, resta recordar que o Estado enquanto forma utilizada pela classe dominante para legitimar e reproduzir sua hegemonia apresenta-se enquanto ente catalisador de intervenções urbanísticas que pretendem reordenar o espaço segundo os interesses da própria burguesia. Não obstante, podemos concluir que a associação entre Estado e iniciativa privada faz parte de um processo maior de consolidação dessa hegemonia e aprofundamento das contradições da cidade, expressas através de

[...] interações entre formas institucionais existentes e projetos neoliberais emergentes [os quais] produzem dois momentos dialeticamente entrelaçados: o desmantelamento (parcial) de regulações, disposições institucionais e acordos políticos vigentes por meio de iniciativas reformadoras, orientadas ao mercado; e a criação (tendencial) de novas modalidades de regulação institucional e de formas de gestão centradas no capital, levando à mercantilização de bens e serviços [e do espaço urbano] ⁷⁶.

Reforçando a tese aqui defendida, Cardoso utiliza o termo “máquina de crescimento urbano” para compreender o processo em que a financeirização do solo urbano no âmbito do Porto Maravilha é reflexo de uma concepção de cidade enquanto mercadoria, submetida ao valor da troca. Trazendo as palavras de Ferreira, a autora anota que:

[...] a busca de valores de troca permeia a vida das cidades, ela acaba impondo-se sobre a dimensão do valor-de-uso. As chamadas ‘classes rentistas’ se organizam em coalizões que envolvem os proprietários fundiários, políticos locais, a mídia, as agências de serviços públicos, setores sindicais, instituições culturais como museus e universidades, equipes esportivas, comerciantes, enfim, todos aqueles que têm algo a ganhar com o ‘crescimento’ da cidade. O poder político dessas coalizões torna as cidades verdadeiras ‘empresas devotadas ao crescimento da renda agregada através da intensificação do uso do solo urbano’. É a ‘máquina de crescimento urbano’, uma abordagem que se atém com muito mais ênfase às dinâmicas intra-urbanas de produção da cidade (p. 152). [...] A participação do Estado como um agente central da dinâmica de produção urbana é certamente o elemento mais característico da ‘máquina de crescimento’, no que se alinha ao pensamento marxista, segundo o qual os processos de valorização dos lugares e as disputas da produção do espaço se dão sob a relação dialética entre mercado e Estado. [...] Isto porque as intenções das ‘classes rentistas’ se harmonizam com as necessidades do poder público, ambas interessadas no ‘crescimento’ da cidade. Esta é a essência da questão ‘a máquina de crescimento’ é, antes de tudo, um fantástico instrumento de canalização dos fundos públicos em favor de uma apropriação privada dos ganhos que o espaço propicia. Nesse processo, o líder político local, como a personificação possível de uma figura que funde proprietário fundiário, empresário, empreendedor imobiliário e governante, passa a ter um papel de destaque na liderança da ‘máquina de

⁷⁶ WERNECK, Mariana da Gama e Silva. **Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2016.

crescimento'. A ele se associam, geralmente, as elites urbanas interessadas nos ganhos que esta irá promover. (2007, p.153-154).⁷⁷

Do outro lado da moeda, temos os moradores locais, em especial das favelas da região e de ocupações irregulares, os quais sofreram com esse violento processo de intervenção socioespacial. Conforme os dados acima expostos, muitas remoções foram realizadas e ainda há diversas famílias ameaçadas, processo este que gera a desestruturação do lugar enquanto espaço de vivência e memória, consequência direta da ausência de contrapartidas sociais e de programas de atendimento à população local atingida pela operação.

Em que pese a Lei Complementar nº 101/09 prever expressamente enquanto diretriz da operação urbana consorciada a promoção de Habitação de Interesse Social e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação, Cardoso aponta que:

Tais princípios e diretrizes não encontram equivalência prática e observância legal no Programa Básico da OUC, uma vez que o mesmo apenas define um conjunto de intervenções físicas de obras e projetos viários e de infraestrutura urbana sem qualquer previsão de componente ou programa claramente definido e orientado para a produção de habitação de interesse social, através do aproveitamento dos vazios urbanos existentes na área de intervenção, notadamente dos imóveis e terrenos públicos. Da mesma forma não são previstas ações de recuperação e regularização de imóveis ocupados por população de baixa renda na região.⁷⁸

Sendo assim, pelo exposto, podemos concluir que o Porto Maravilha tem agentes idealizadores muito bem definidos, os quais, a partir de seus interesses de classe, determinam a produção do espaço e os rumos da operação urbana, aprofundando as contradições de uma política de caráter eminentemente neoliberal. A compreensão de tais elementos é importante para o desdobramento dos pontos seguintes.

4.2. A produção do espaço

O Porto Maravilha compreendeu diversas formas de intervenção urbanística, materializando diversos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade, como o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e o estudo do impacto de vizinhança,

⁷⁷ CARDOSO. *Opt. Cit. Apud.* FERREIRA, João Sette Whitaker. **O mito da sociedade global. O papel da ideologia na produção do espaço urbano.** Petrópolis: Editora Vozes, São Paulo: Editora UNESP, 2007.

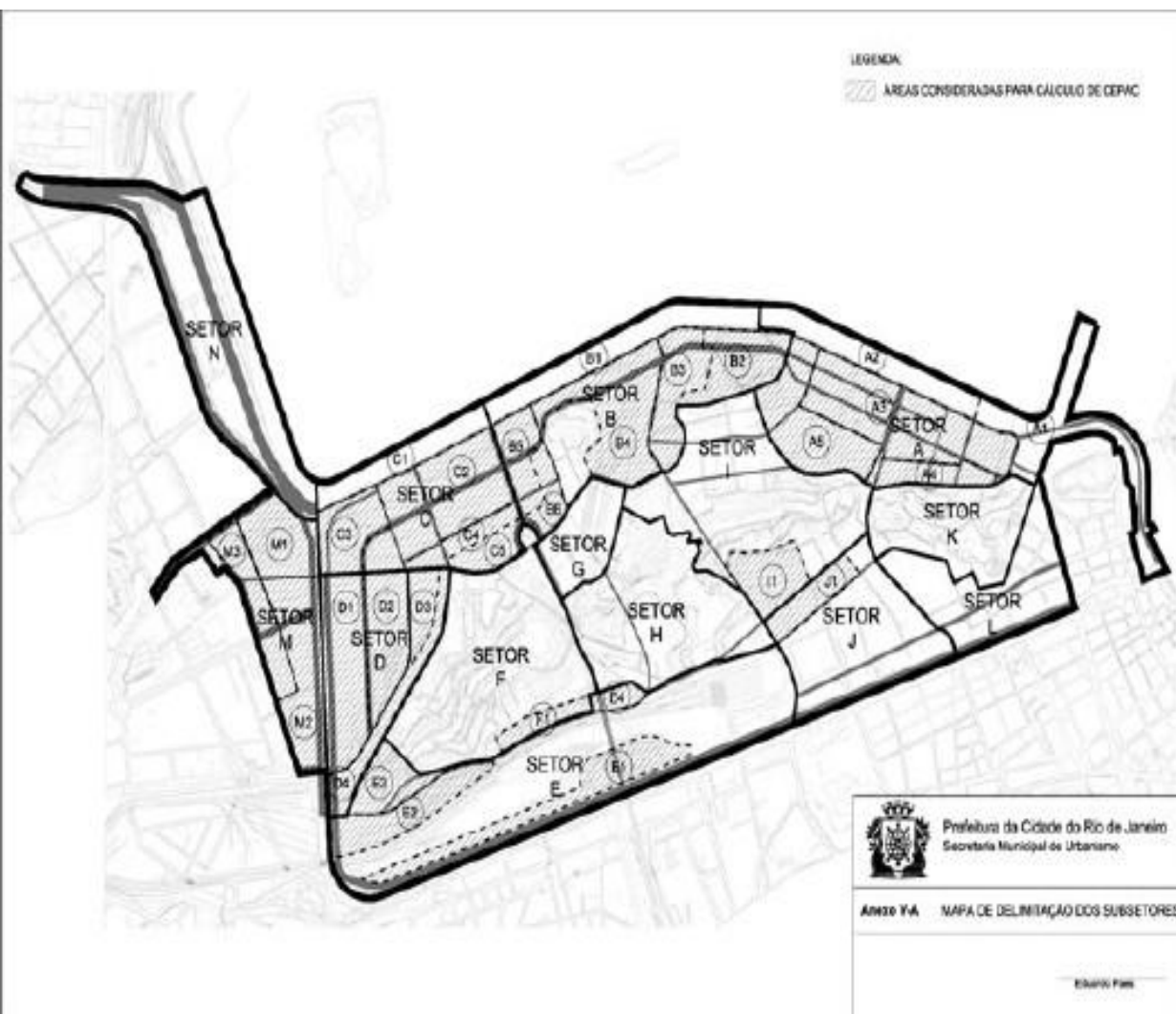
⁷⁸ CARDOSO. *Opt. Cit.*

bem como a própria operação urbana consorciada. A utilização de tais instrumentos foi fundamental no sentido de fornecer uma roupagem jurídica às ambições da Prefeitura e de seus parceiros privados, garantindo a legalidade dos atos praticados. Compreender a aplicabilidade de tais políticas é imprescindível para a compreensão da própria lógica da produção do espaço urbano e seu reflexo na cidade como um todo. Por outro lado, o espaço é fruto das relações de produção e do trabalho humano, desta forma, a divisão social do trabalho e a luta de classes é elemento fundamental para compreender a aplicabilidade de tais instrumentos enquanto mecanismos de consolidação da hegemonia da classe dominante sobre o espaço.

O primeiro instrumento a fornecer as principais bases para o projeto é própria operação urbana consorciada, a qual prevê a flexibilização de índices de parcelamento, uso e ocupação do solo, além da regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente em áreas determinadas nas quais se visa alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Neste sentido, a operação apresenta-se enquanto forma jurídica neoliberal por excelência, pois prevê a integração entre o Estado e investidores privados na gestão da política urbana. Desta forma, constitui-se enquanto projeto político da classe dominante para a produção e reprodução do espaço urbano.

Em relação ao direito de preempção, tem-se que a sua regulamentação foi fundamental para permitir que o Município intervenha com maior eficácia e rapidez nas obras que pretenda realizar. Ele é conceituado no art. 25 do Estatuto da Cidade como a preferência concedida ao Município para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. A preempção deve ser exercida para atender as finalidades legais do art. 26 do Estatuto, dentre elas, destacamos: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, implantação de equipamentos urbanos e comunitário, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. O caso do Porto Maravilha apresenta uma peculiaridade, já que o direito de preempção foi regulamentado pela Lei Complementar nº 101/09 e posteriormente delegado à CDURP através do Decreto Municipal nº 34.044/2011.

Quanto à outorga onerosa do direito de construir, esta deve ser compreendida enquanto forma de garantia da aplicabilidade dos CEPACs, sendo definida enquanto o exercício do



direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Desta forma, o Poder Municipal através da Lei Complementar nº 101/09 dividiu a área do Porto Maravilha em 30 subsetores, determinando os usos (comercial, residencial ou misto), a taxa de ocupação do solo, bem como coeficientes básicos e máximos de aproveitamento do lote. Para tanto, veja-se o quadro abaixo:

Fonte: Lei Complementar nº 101/09, Anexo V-A

QUADRO DE PARÂMETROS URBANÍSTICOS POR SUBSETOR

SUB SETOR	GABARITO metros-pavimentos	TAXA DE OCUPAÇÃO	CAB	CAM
A1	15 – 4	70%	2,80	2,80
A2	11 – 3	70%	2,10	2,10
A3	90 – 30	70%	1,00	8,00
A4	9 – 2	70%	1,00	1,40
A5	11 – 3	70%	1,00	2,10
B1	11 – 3	70%	2,10	2,10
B2	11 – 3	70%	1,00	2,10
B3	18 – 6	70%	1,00	2,80
B4	90 – 30	70%	1,00	8,00
B5	60 – 20	50%	1,00	4,20
B6	11 – 3	70%	1,00	2,10
C1	11 – 3	70%	2,10	2,10
C2	120 – 40	50%	1,00	8,00
C3	150 – 50	50%	1,00	12,00
C4	60 – 20	50%	1,00	4,20
C5	11 – 3	70%	1,00	2,10
D1	150 – 50	50%	1,00	10,00
D2	120 – 40	50%	1,00	8,00
D3	60 – 20	50%	1,00	4,20
D4	11 – 3	70%	1,00	2,10
E1	90 – 30	100%	1,00	11,00
E2	120 – 40	50%	1,00	8,00
E3	15 – 5	70%	1,00	2,80
E4	11 – 3	70%	1,00	2,10
F1	7,5 – 2	70%	1,00	1,40
I1	11 – 3	70%	1,00	2,10
J1	11 – 3	70%	1,00	2,10
M1	150 – 50	50%	1,00	12,00
M2	150 – 50	50%	1,00	10,00
M3	120 – 40	50%	1,00	8,00

Nesse sentido, a ocupação do solo pode se dar na medida do limite do coeficiente de aproveitamento básico (CAB) e, a partir da aquisição dos CEPACs é permitida a construção acima do CAB no limite do coeficiente de aproveitamento máximo. Luft aponta que “com a regulamentação da OODC, cria-se um ‘solo’ suplementar, um direito de construir além daquele autorizado legalmente para todos os imóveis de uma mesma zona/setor da cidade, isto é, acima do intitulado coeficiente de aproveitamento básico (CAB)”⁷⁹. Os coeficientes de aproveitamento são determinados para cada subsetor, de acordo com a tabela abaixo:

Fonte: Lei Complementar nº 101/09, Anexo V-B

Nesse sentido, o proprietário que adquirir um imóvel na região do Porto Maravilha, por exemplo, ao adquirir um imóvel no subsetor E1 terá direito ao aproveitamento básico referente ao tamanho de uma vez o seu imóvel, sendo o Município titular do potencial construtivo de dez vezes em relação ao aproveitamento básico. Se o proprietário quiser alcançar o aproveitamento máximo deverá oferecer a contraprestação exigida pelo Município, qual seja o CEPAC. Note-se que em algumas regiões gabarito das construções podem chegar e seu potencial máximo de aproveitamento em até 30, 40 e 50 pavimentos. Tais valores são característicos de um projeto voltado que se propõe a criar uma região empresarial de alto

⁷⁹ LUFT. *Opt. Cit.*

padrão, pensando ainda em uma futura valorização em razão das reformas urbanísticas empreendidas.

Por fim, uma das exigências impostas pelo Estatuto da Cidade para instituição da operação urbana consorciada é a realização do estudo prévio de impacto de vizinhança, com o objetivo de contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (art. 37, *caput* da Lei 10.257/01). Os incisos do art. 37 determinam ainda elementos mínimos a serem analisados, quais sejam: 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; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Ademais, o art. 38 determina que o EIV não substitui o estudo prévio de impacto ambiental prevista na legislação ambiental. O art. 35 da Lei Complementar nº 101/2009 prevê a realização do EIV para a implantação dos usos, em função dos impactos gerados no meio ambiente natural e construído, no patrimônio histórico, cultural e paisagístico.

Luft destaca que, no âmbito do Porto Maravilha, ocorreram algumas inconsistências na elaboração do estudo prévio de impacto de vizinhança, além do mais, não houve a elaboração do estudo prévio de impacto ambiental, de forma que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou uma ação civil pública, demandando sua correção:

Foram identificadas ilegalidades no uso de instrumentos legais, pois não foi apresentado o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, e houve graves problemas no desenvolvimento do Estudo de Impacto de Vizinhança, sobretudo a falta de participação social, a não avaliação devida dos impactos negativos do empreendimento (ex.: viários) e, conseqüentemente, a omissão quanto à fixação de medidas mitigadoras adequadas. No âmbito da ação judicial, foi celebrado acordo entre MPRJ, Município do Rio de Janeiro e CDRUP em julho de 2013, o qual foi homologado pelo juiz da 8ª Vara da Fazenda Pública e está em fase de acompanhamento e execução. O acordo foi segmentado nestes seis capítulos/objetivos:

Capítulo I – melhoria quantitativa e qualitativa dos sistemas de transportes públicos de alta capacidade; Capítulo II – mitigação dos impactos na mobilidade urbana em decorrência da demolição do Elevado da Perimetral;

Capítulo III – promover o efetivo uso misto, bem como estabelecer mecanismos a serem adotados;

Capítulo IV – restrição e desestímulo do uso do modo individual motorizado;

Capítulo V – Elaboração de ato normativo, com a colaboração do Ministério Público, para regulamentação do EIV e avaliação dos empreendimentos na ótica dos princípios da mobilidade urbana e;

Capítulo VI – Apresentação dos pareceres técnicos da SMAC quanto ao cumprimento das condicionantes da licença ambiental prévia nº 000422/2010, bem como informações adicionais sobre os projetos habitacionais desenvolvidos na região.⁸⁰

Todos estes instrumentos representam um marco para intervenção urbanística tida através da operação urbana consorciada, pois fornecem ao Poder Público mecanismos necessários ao logro de seus objetivos. A reforma urbana, enquanto instrumento de reprodução do espaço capitaneada pelos setores dominantes apresenta-se na forma de violência, reorganizando o espaço, destruindo lugares e trazendo novas lógicas à ocupação do solo urbano. Nos marcos do Estado de Direito, esta prática foi aperfeiçoada, de forma que, no contexto de competição global entre as cidades, exerce seus desígnios sob a “legítima” forma da legalidade, contudo, o conteúdo de tais práticas se mantém, reproduzindo, o modo pelo qual o capitalismo brasileiro, periférico e dependente, se moldou: através da segregação pelo afastamento da classe trabalhadora dos centros urbanos que, muitas das vezes, são equivalentes aos centros de poder, e formação de periferias urbanas, degradadas e desprovidas de serviços públicos. Atualmente, este processo ganhou contornos mais aprofundados com a instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida⁸¹.

4.3. A política urbana e a função social da cidade e da propriedade

80 LUFT. *Opt. Cit.*

81 Há estudos que apontam que o Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído no mandato do Presidente Lula e seguido pela sua sucessora Dilma Rousseff, contribuiu para a periferação das cidades, no momento em que era utilizado para capitanear processos de remoções nos centros urbanos, bem como fomentar a indústria da construção civil e dinamizar a economia. Nesse sentido, ver o artigo de SOUZA, Eduardo Leite. **A periferação dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida e suas consequências na dinâmica socioespacial e na mobilidade urbana da área conurbada de Florianópolis**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Florianópolis: 2016. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/173263>>

Em relação ao cumprimento dos objetivos da Constituição da República no tocante à política urbana, primeiramente, deve-se ressaltar que esta deve ser compreendida enquanto direito-garantia para outros direitos fundamentais, em especial, os direitos sociais, os quais demandam uma atuação positiva do Estado para sua real efetivação.

Nesse sentido, a fim de ver garantidas tais prerrogativas sociais, a Constituição determina que a política urbana deva buscar dar cumprimento à função social da propriedade e da cidade enquanto seus objetivos principais.

Em relação à função social da cidade, define o constituinte que esta deva ser efetivada com o fito de garantir o bem-estar de seus habitantes. O Estatuto amplia esse rol, determinando a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, a gestão democrática, o atendimento ao interesse social, o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente e a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais. Ou seja, a função social da cidade depende da congruência de todos esses elementos de forma a garantir o princípio constitucional do bem-estar dos cidadãos.

Por outro lado, a função social da propriedade está vinculada ao atendimento das normas do plano diretor municipal. Desta forma o novo plano diretor do Município do Rio de Janeiro, a Lei Complementar nº 111/2011 determina que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Ou seja, um conceito bem mais conservador do que aquele conferido pelo Estatuto da Cidade à função social da cidade.

Sendo assim, podemos verificar que a despeito das tentativas do poder em justificar seus atos como legítimos, pois visam o progresso e o desenvolvimento da cidade, a operação

urbana consorciada não cumpre com os princípios constitucionais da política urbana, posto que, seu viés mercadológico e financerizado apontam para uma atuação violenta e predatória, rasgando o tecido urbano e criando o espaço segundo a necessidade do mercado imobiliário e da especulação imobiliária. A operação sequer realizou estudos prévios de impacto ambiental e de vizinhança, tendo-os apenas elaborado após o ajuizamento de uma ação civil pública, não houve a instituição de um programa de atendimento às populações atingidas pela remoção, a gestão democrática prevista pelo Estatuto da Cidade não foi implementada, de forma, que as comunidades residentes do local viram-se completamente alheias aos processos decisórios da CDURP⁸².

Por estes fatos, apenas a título exemplificativo, verifica-se que o empreendimento busca a reforma do *waterfront* carioca a fim de moldá-lo enquanto novo centro de poder da cidade, inserindo o Rio de Janeiro no ambiente de concorrência global entre as cidades, no qual prevalece a lógica do espaço enquanto mercadoria e a desconfiguração do lugar. Contudo, tais interesses aprofundam as contradições vivenciadas na cidade, o que acarreta processos de resistência dentro e fora das instituições, através da tomada das ruas pelos moradores das favelas pelo direito à moradia, pela instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara dos Deputados e pela resistência cultural e histórica da Pequena África diante do avanço da indústria do turismo.

82 CARDOSO aponta que as houveram pouquíssimas reuniões entre as associações de moradores e representantes da CDURP, do Porto Novo e do Município o que gerou movimentos de resistência, em especial contra os processos de remoções nos Morros da Providência e do Pinto.

CONCLUSÃO

A operação urbana consorciada é um dos instrumentos de política urbana criados pelo legislador infraconstitucional para propiciar o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade, conforme determinado na constituição. Contudo, a disputa pelo teor normativo do direito levou a criação de um instituto de caráter dual que representa interesses das classes econômicas mais abastadas ao determinar expressamente a participação de investidores privados em sua gestão. Desta forma, conforme verificado no estudo de caso do Porto Maravilha, a apropriação dos espaços de centralidade da cidade pela burguesia gera um processo de produção do espaço desigual, cujo produto é a periferização da classe trabalhadora. Nos marcos neoliberais, esse processo ganha maior ênfase em razão da financeirização das relações de produção do espaço é a conversão do espaço enquanto mercadoria.

Desta maneira, o porto maravilha é uma política de reestruturação do *waterfront* carioca que se adequa à reprodução capitalista do espaço, nos Marcos do projeto neoliberal. Sendo assim enquanto agentes, podemos identificar o Estado represado pelo município do Rio de Janeiro e pela caixa econômica federal enquanto agentes promotores dessa política em associação com setores privados do capital imobiliário e especulativo. Em relação ao atendimento das normas constitucionais referentes à política urbana, tem-se que o empreendimento falha em seu cumprimento, posto que, não atende a função social da propriedade e da cidade, pois não prevê o atendimento do bem estar dos cidadãos, abrigando lugar à especulação imobiliária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCHER, François. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. *O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”?* Revista O Social em Questão - Ano XVI - nº 29 - 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: FFLCH, 2007.

_____. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: FFLCH, 2007.

CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. *O projeto Porto Maravilha e a operação urbana consorciada na região do porto do Rio de Janeiro*. Revista Digital de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, v. 1, n. 1, p. 115-143, 2014.

DINIZ, Nelson. *Porto Maravilha: antecedentes e perspectivas da revitalização da região portuária do Rio de Janeiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2010.

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

_____. *Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution*. London: Verso, 2012.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. 1ª reimpr. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

_____. *O direito à cidade*. 5 ed. 3 reimpr. São Paulo: Centauro, 2011.

MARICATO, Ermínia (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2 ed. ilust. Prefácio de Francisco de Oliveira. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. 4 ed. 2. reimpr. Coleção Milton Santos, I. São Paulo: EDUSP, 2006.

SILVA da, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva. *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPPUR, 2016.

XAVIER, Priscilla Oliveira. *Do Porto ao Porto Maravilha: considerações sobre os discursos que (re)criam a cidade*. Rio de Janeiro: IPPUR, 2012.