

## **Função Social da Cidade e Gestão Democrática Urbana : Estudo do “Projeto Porto Maravilha”**

**Aluna : Rebeca Souza Peterli dos Santos**

**Orientador: Augusto Henrique Pereira de Sousa Werneck Martins**

### **Introdução**

A atual configuração do espaço urbano brasileiro é decorrente de um processo histórico associado a várias causas determinantes. Neste sentido se destaca a forma pressionada que fez com que o Brasil libertasse os escravos. Uma liberdade meramente formal, pois não foi dado a eles nenhuma assistência, tal como habitação, trabalho ou outra forma de auxílio que os mantivesse no campo, não possuindo estes outra saída, senão a de se dirigirem aos centros médios e urbanos. Outra grande causa que caracteriza a ocupação urbana é a carência de políticas públicas que fixem o homem no campo, e, ainda, a urbanização intensificada a partir das políticas de industrialização do ciclo nacional-desenvolvimentista. Tal evolução urbana, por sinal, deu-se sem planejamento e foi marcado pelo déficit habitacional, pela deficiência dos serviços de infra-estrutura, pela carência de serviços de transporte público e marcada pela agressão ao meio ambiente natural e construído.

Esses fatos citados acima levaram a necessidade de elaboração de uma política urbanística fundada na função social da propriedade urbana e na gestão democrática da cidade. Tais princípios têm natureza constitucional, e são elementos característicos das preocupações jurídicas do Constituinte de 1988, que inovou no tema, ao disciplinar de modo sistêmico a “Cidade”, em definição apartada daquela utilizada na definição físico-territorial da Federação: o Município.

Com efeito, a “Cidade” era, assim, reconhecida na Constituição Federal pela primeira vez como uma categoria jurídica. Uma categoria jurídica especial, todavia, porque de conteúdo nitidamente multidisciplinar, envolvendo sua definição conceitos oriundos do urbanismo, da economia, da ciência política, da geografia, da sociologia, da antropologia e das ciências ambientais; especial, ainda, porque o capítulo constitucional dedicado à política urbana proveio de discussões notáveis geradas pela atuação dos movimentos sociais em resposta à desigualdade econômica no processo de urbanização, desde a década de 1960, do século passado.

A formulação jurídica dos conceitos envolvidos – função social da propriedade urbana e gestão democrática da Cidade – já se desenvolvia desde o anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, apresentado em 1982, pela comissão de juristas coordenada por Ricardo Pereira Lira. Esse documento serviu de base para o Projeto de Lei disciplinador do art. 182 da Constituição Federal e assim, em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, que introduziu a gestão democrática da Cidade como meio de *participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano* (art. 2 , II).

Frente a essa realidade histórica, social e jurídica, a pesquisa ocupou-se ao exame do princípio da “Função social da Cidade” e a “gestão democrática da Cidade” no contexto dos grandes eventos. Paralelamente a pesquisa perquiriu a efetividade da “gestão democrática da Cidade” e sua aplicação no projeto denominado Porto Maravilha, que é uma *Operação Urbana Consorciada, instituto previsto nos artigos 32 a 34 do Estatuto da*

*Cidade*<sup>1</sup>. Tal iniciativa tem a finalidade de revitalizar a região portuária da Cidade do Rio de Janeiro. Sua dimensão faz com que o Projeto estudado seja a maior parceria público privada existente no Brasil até hoje. O consórcio Porto Novo, composto pela Odebrecht, Carioca Engenharia e a OAS, será responsável pela execução das obras e serviços visando a revitalização da região Portuária nos próximos, no mínimo 15 anos. Podendo ser até os próximos 35 anos, conforme disposição da legislação

## Gestão Democrática da Cidade

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001) regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais de política urbana *para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*, buscando democratizar a gestão das cidades, *in verbis* :

Art.2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I- garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações

**II –gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (...)** (grifo nosso)

Com efeito, o Estatuto da Cidade estabelece que **a gestão democrática da cidade é diretriz inerente** à política urbana e ao desenvolvimento das funções sociais da cidade. Segundo Edson Ricardo Saleme “ A função social da Cidade é um conceito institucional consignado como norma programática a ser instituída pelos municípios brasileiros”<sup>2</sup>.E segundo o autor citado, esse princípio é um desdobramento da função social da propriedade. A Constituição Federal de 88 subordinou o direito de propriedade à sua função social e condicionou o desenvolvimento das políticas urbanas às funções sociais da Cidade. A propriedade não comporta mais uma visão absoluta, sofre restrições jurídicas, quer seja de direito privado, como o direito de vizinhança, ou de direito público, tal como o zoneamento, loteamento, uso e ocupação do solo. E a função social da propriedade<sup>3</sup> é um dos elementos que restringem os atributos inerentes à propriedade, a saber, usar, gozar e dispor e obriga a utilização da propriedade de modo a alcançar sua função inserida na sociedade, pois “*a propriedade obriga e o seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social*”<sup>4</sup>.

O direito de propriedade deve ser exercido levando em conta a função social da propriedade, ou seja, um interesse geral que transcende o interesse unicamente particular, justificando seus serviços, fins e funções. A propriedade urbana, de acordo com o conteúdo do artigo 182 § 2º da CRFB/88, cumpre sua função social “*quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”, nos termos do art. 7 do

---

<sup>2</sup> SALEME, Edson Ricardo. *Parâmetros sobre a função social da Cidade*. In: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf>

<sup>3</sup> A função social da propriedade está prevista no artigo art. 5º, XXIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 88. O princípio foi consagrado expressamente na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar, em 1919.

<sup>4</sup> Artigo 153 da Constituição de Weimar.

plano diretor, “assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”. Quando a propriedade não cumpre sua função social seu titular pode sofrer sanções, tais como as previstas no §4º do referido artigo e no artigo 183 da CRFB/88.

Segundo Rosângela Cavallazi, professora e pesquisadora do programa de pós-graduação em Urbanismo da UFRJ e do programa de pós-graduação em Direito da PUC-Rio, a função social do direito de propriedade imposta a partir da Constituição de 1988 exige mais do que as limitações aos atributos inerentes à propriedade. Mas **impõe o exercício do direito de propriedade, seja pública ou privada, segundo os interesses da coletividade, de forma condizente com as determinações do Plano diretor da Cidade, referência fundamental para atender as exigências da função social da cidade**(...)<sup>5</sup>(grifo nosso).

Desse modo, a função social do direito de propriedade exige que o titular do domínio submeta a propriedade de modo a condicioná-la o seu direito às *funções sociais da cidade*. A função social é um norma programática que visa atendimento das necessidades individuais e coletivas e oferecimento de melhores condições de vida aos habitantes da cidade. A cidade é um espaço historicamente construído e inserido em um contexto social, assim o titular do solo deve exercer seu direito de propriedade em benefício próprio, mas, sobretudo em benefício da sociedade. E a realização da função social da cidade é a garantia do direito a cidade sustentável, este entendido, nos termos do art. 2º do Estatuto da Cidade *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*; visando atender as necessidades coletivas, preservação do meio ambiente e a efetividade de princípios constitucionais, tal como o princípio constitucional da participação popular.

A “gestão democrática urbana”, além de sua previsão normativa no Estatuto da Cidade, está consagrada no Plano Diretor Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, principal instrumento constitucional que estabelece os objetivos e fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município<sup>6</sup>. Esse documento que fixa as diretrizes de planejamento e execução da política de desenvolvimento urbano define expressamente a **participação popular na gestão da cidade** como meio de alcançar os objetivos da política urbana do Rio de Janeiro :

Art. 2º A política urbana será formulada e implementada com base nos seguintes princípios:

- I - desenvolvimento sustentável, de forma a promover o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social;
- II - **função social da cidade e da propriedade urbana;**
- III - valorização, proteção e uso sustentável do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio natural, cultural, histórico e arqueológico no processo de desenvolvimento da Cidade;
- IV - universalização do acesso à infraestrutura e os serviços urbanos;
- V - **democracia participativa, de forma a se promover ampla participação social;**(...)

O Plano Diretor deve ser revisto pelo menos a cada 10 anos visando adaptá-lo as novas exigências urbanas e sociais. A lei vigente foi promulgada em 2011, entretanto o Plano Diretor vigente anteriormente (Lei nº 25/2001) já previa a participação popular em seu texto. A lei nº 25/2001, em seus artigos 3 e 4, assim dispunha :

Art. 3º - São objetivos da política urbana do Município

- I - garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes;
- II - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade.

<sup>5</sup> CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do Direito à Cidade. In *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi, orgs. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.58.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

- Art. 4º - Os objetivos definidos no artigo anterior serão alcançados através:  
I - de uma ordenação do território que promova um desenvolvimento equilibrado; (...)  
III - de uma política habitacional que assegure o direito social da moradia; (...)  
V - da justa distribuição de infra-estrutura e serviços urbanos; (...)  
VII - do cumprimento da função social da propriedade;  
VIII - **da participação popular na gestão da Cidade;** (...) (grifo nosso)

A participação popular na gestão administrativa também tem previsão legislativa na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro , *in verbis* :

Art. 9º O Município assegurará e estimulará, em órgãos colegiados, nos termos da lei, **a participação da coletividade na formulação e execução de políticas públicas e na elaboração de planos, programas e projetos municipais.** (grifo nosso)

A previsão da “participação popular na gestão da Cidade” no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, está em consonância com o princípio Democrático e Republicano consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Fábio Konder Comparato ressalta que um dos fundamentos teóricos do princípio republicano é a consagração da *ideia de abolição dos privilégios e do reconhecimento da existência de interesses coletivos*.<sup>7</sup>Essa acepção de República conjuga a legitimação social dos atos estatais com a ideia de participação popular, que provém da Democracia. Embora não seja objeto da presente pesquisa o estudo do conceito de “democracia” , é importante aludi-la , visto que a participação popular , face da “gestão democrática da cidade” , advém do princípio fundamental da democracia .

Assim, verifica-se que, a democracia está diretamente associada a participação popular no exercício do poder político. Existem vários mecanismos através dos quais o povo pode exercer o poder político, diretamente ou indiretamente , por intermédio dos representantes políticos eleitos diretamente .O modelo de democracia adotado pela Constituição de 88 conjuga a democracia representativa ou indireta , a democracia participativa e a democracia direta , pois o titular do poder é o povo , *que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente* (parágrafo único do artigo 1º da CRFB/88). Desse modo, o Estado Democrático de Direito brasileiro está assentado sobre a soberania popular.

**A consolidação da democracia sem participação popular não é possível,** consoante Bonavides , a participação popular é o *“lado dinâmico da democracia, a vontade atuante que, difusa ou organizada, conduz no pluralismo o processo político à racionalização, produz o consenso e permite concretizar, com legitimidade, uma política de superação e pacificação de conflitos”*<sup>8</sup>. Na dimensão macroscópica do Poder Constituinte, Negri já advertiu para o risco de o exercício real da soberania popular transformar-se em uma *“blitz extemporânea”*, termo que se adota, apesar das circunstâncias diversas em que o autor italiano propõe, para precisamente avaliar a possibilidade de controle permanente pela comunidade do Porto das atividades da concessionária.

Deve ser assinalado que a participação popular na gestão da Cidade é inesgotável, pois a sociedade não é apenas destinatária das políticas públicas , mas também a titular do poder dentro de um modelo de Estado que tem por fundamento a soberania popular . Desse modo, a soberania popular direta deve prevalecer sempre que houver eventual confronto com qualquer outra forma do exercício de poder político ou de representação parlamentar .

<sup>7</sup> WERNECK, Augusto. República, Democracia e os Princípios Constitucionalistas da Administração Pública: O caso do nepotismo e a permanência do patrimonialismo . In: <http://www.cis.puc->

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição: os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense,1985. p. 509-510.

A gestão democrática compreende a participação da sociedade na gestão das políticas públicas, ou seja, a participação da população, na elaboração, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A participação da população e das associações representativa na gestão das políticas públicas é fundamental por vários motivos, entre eles: 1. Para que as decisões sobre o espaço urbano não sejam tomadas de maneira alheia da vontade dos cidadãos 2. Para legitimidade das ações públicas e para controle dessas ações públicas, de modo a evitar eventuais vícios, como desvio de finalidade e 3. Para garantir que toda sociedade participe do processo de construção do espaço urbano de acordo com seus interesses e necessidades, e desse modo reduza a desigualdade socioespacial.

Consoante Nelson Saule Junior:

**“A constituição de um sistema de gestão democrática da cidade no Município, é condição essencial para os objetivos da política urbana serem atingidos**, através da aplicação do plano diretor, uma vez que o processo de formulação e execução das políticas públicas, o planejamento municipal e o modelo de gestão da cidade são matérias vinculantes para a execução do plano diretor”<sup>9</sup>(grifo meu)

A lição de Maria Paula Dallari Bucci, professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, ressalta ainda a importância da previsão legislativa da gestão democrática no Estatuto da Cidade:

**“(…) A realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade**, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80, e que teve grande influência na redação do capítulo da política urbana da Constituição Federal (arts. 182-183). (...)”

**“A plena realização da gestão democrática** é, na verdade, a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade (tais como o direito de preempção, o direito de construir, as operações consorciadas etc.) não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas ao contrário, **verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões**”<sup>10</sup>(grifo meu)

O Estatuto da Cidade prevê, exemplificativamente, instrumentos que devem ser utilizados a fim de viabilizar e **garantir a gestão democrática da Cidade**, tais como, debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, programas e projetos de desenvolvimento urbano, e iniciativa popular de projetos e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (vide art. 43 do Estatuto da Cidade).

Paralelamente, o artigo 4º da referida lei estabelece uma série de instrumentos para atender a finalidade prevista no caput do artigo 2º<sup>11</sup>: Os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e o planejamento municipal, institutos jurídicos e políticos, como desapropriação; direito de superfície, transferência do direito de construir e **operações urbanas consorciadas**. E o mesmo artigo, em seu § 3º, **subordina todos esses instrumentos ao controle e participação social**:

<sup>9</sup> SAULE JUNIOR. N. *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 118

<sup>10</sup> *Apud* PETRUCCI. *Gestão Democrática da Cidade: delineamento legal e constitucional*. In <http://jus.com.br/revista/texto/5051/gestao-democratica-da-cidade/2#ixzz2ZdMuvIzL>

<sup>11</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais.

Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial (...)
- IV – institutos tributários e financeiros:(...)
- V – institutos jurídicos e políticos: (...)
- VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (..)

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro também consagra a soberania popular e prevê instrumentos para que ela possa ser exercida :

Art. 3º A soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência, e será exercida:

- I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos;
- II - **pelo plebiscito;**
- III - **pelo referendo;**
- IV - pela iniciativa popular no processo legislativo;
- V - **pela participação nas decisões do Município;**
- VI - pela ação fiscalizadora sobre a administração pública (grifo nosso)  
(...)

O conceito de gestão democrática da Cidade, como já se viu, engloba a participação da sociedade no controle dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Com efeito, o citado parágrafo 3º do artigo 4º do Estatuto da Cidade prevê expressamente o controle social :

Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

.....

3o **Os instrumentos previstos neste artigo** que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal **devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.** (grifo nosso)

Além da previsão normativa no artigo supracitado, o controle das políticas públicas exercido pela sociedade também está previsto no art. 45 do referido diploma legislativo :

Art. 45 **Os organismos gestores** das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas **incluirão obrigatória e significativa participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, **de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.** (grifo nosso).

O controle realizado pela sociedade é fundamental para legitimidade das políticas urbanas , para que alterações sobre o espaço urbano sejam realizadas de acordo com os interesses e necessidades da sociedade e para evitar eventuais vícios que podem acometer as política públicas. Segundo Kalin Obertz ,em sua dissertação para obtenção de título de Mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo ,uma operação consorciada está sujeita a vários questionamentos, relacionados:

“ (...) (i) ao desvio de finalidade , nas circunstâncias de o instrumento servir precipuamente a função arrecadatória ou ao aos interesses do mercado imobiliário(ii)inversão de prioridades,

pelo deslocamento de investimentos em áreas mais necessitadas e , por conseguinte, a inflação de investimentos em áreas privilegiadas , e por conseguinte, a inflação de investimentos em áreas mais necessitadas (iii) a excessiva valorização imobiliária , que produzirá a expulsão de usos e a gentrificação , quando não houver a previsão de medidas compensatórias.”<sup>12</sup>

Esses vícios que podem acometer as políticas públicas decorrem *da hierarquia social e racial, a inversão do público pelo privado*, enfim de todo conteúdo patrimonialista que “insiste em permanecer” nas atividades estatais. Nesse contexto, é de ser colacionada a utilização específica da definição weberiana de “administração patrimonial” por Raymundo Faoro, em “Os Donos do Poder”<sup>13</sup>; Sérgio Buarque de Hollanda, em célebre ensaio, ressalta a figura do *homem cordial brasileiro* , ao descrever um indivíduo que age de acordo com a predileção pessoal , contrariando os princípios republicanos da a legalidade, impessoalidade, moralidade previstos no caput do art. 37 da CRFB/88.<sup>14</sup>

O Direito Administrativo, assim também a atividade administrativa estatal de elaboração e execução das políticas públicas urbanas, está permeado pelos resquícios patrimonialistas . Desse modo , existe uma dificuldade na separação entre o público e privado, e em muitas situações o gestor público coloca o privado acima do publico. Esse fato não coaduna com o principio da Supremacia do interesse Público sobre o privado. Segundo Augusto Werneck , *in litteris* :

“A Constituição de 1988, a partir do processo democrático de reunião da Assembleia Nacional Constituinte, **captou um sentimento popular de democracia e igualdade, valores que também deveriam permear as relações jurídicas entre o Estado e os Cidadãos**, individual ou coletivamente considerados. Isto significava romper explicitamente e com a tradição patrimonialista, incompatível com a República e com a Democracia.”

“(…) Em conjunto com **o vetor de participação popular e legitimação dos atos estatais que provém da Democracia**, conclui-se facilmente que o regime republicano e democrático celebra a coletividade, sua vida, seus interesses e sua dignidade e a igualdade em suas relações.”<sup>15</sup>

Diante dessa “permanência da cultura patrimonialista” nas atividades administrativas, faz-se necessário o controle social garantindo a efetividade dos princípios constitucionais, entre eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que são expressões dos princípios republicanos e democráticos consagrados como Fundamentos do Estado Brasileiro.

O controle social, conforme já explicitado, é uma dos desdobramentos da “gestão democrática das cidades.” Entretanto, o controle social é apenas um dos vários desdobramentos da “gestão democrática das cidades”. Pois o referido instrumento urbanístico compreende a participação da população nos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Destarte, a participação da sociedade no projeto de gestão da cidade, deve englobar a participação não apenas a fiscalizadora, como também a participação deliberativa e consultiva.

---

<sup>12</sup> OLBERTZ, Karlin. *Operação Urbana Consorciada*, 2011. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo . In: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16082012-161913/pt-br.php>.

<sup>13</sup>

<sup>14</sup> WERNECK, Augusto. *Republica, Democracia e os Princípios Constitucionalistas da Administração Pública: O caso do nepotismo e a permanência do patrimonialismo* . In: [http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/09julho/republica%20e%20impessoalidade\\_augusto%20werneck.pdf](http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/09julho/republica%20e%20impessoalidade_augusto%20werneck.pdf)

<sup>15</sup> WERNECK, Augusto. *Republica, Democracia e os Princípios Constitucionalistas da Administração Pública: O caso do nepotismo e a permanência do patrimonialismo* . In: [http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/09julho/republica%20e%20impessoalidade\\_augusto%20werneck.pdf](http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/09julho/republica%20e%20impessoalidade_augusto%20werneck.pdf)

A efetivação da “gestão democrática” é condição essencial para concretização da democracia participativa no Estado Democrático de Direito<sup>16</sup>, fundado sobre a *soberania popular*. E a efetivação do instrumento estudado é elemento fundamental para reduzir e até reverter o desenvolvimento histórico desigual das cidades brasileiras.

## Objetivos

A pesquisa tem como objetivo precípua aferir a participação democrática no projeto de revitalização Portuária da Cidade do Rio de Janeiro (Porto Maravilha), nos termos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro<sup>17</sup>. Tais diplomas legislativos prevêm, exemplificativamente, instrumentos que devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da Cidade, como debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Dentro desse contexto, o presente estudo visa examinar se há mecanismos de controle exercidos pela população, e, também, abordar a importância desses mecanismos de controle e da participação democrática na elaboração e implantação das políticas públicas de urbanização, em geral, na Cidade do Rio de Janeiro e, especificamente, no projeto “Porto Maravilha”.

## Metodologia

**O projeto de pesquisa ora em andamento foi desenvolvido em quatro etapas, a saber: a) pesquisa teórica acerca do princípio da gestão democrática da cidade, com a organização de seminário sobre o tema, em seus aspectos gerais; b) levantamento de documentos e pesquisa de campo, com entrevista com os diversos segmentos sociais envolvidos, com os agentes do poder público e com os representantes da concessionária responsável pela operação urbana consorciada; c) tabulação e crítica dos dados levantados; d) organização de seminário de apresentação das conclusões finais e do respectivo relatório.**

Inicialmente o desenvolvimento dos trabalhos consistiu em estudos teóricos para compreensão da atual configuração do espaço urbano brasileiro e da Zona Portuária do Rio de Janeiro e bem assim sua relação com os princípios jurídicos da função social da propriedade urbana e da gestão democrática da cidade. Nessa primeira fase, o grupo de pesquisa leu e discutiu os textos “...Relacionar os textos lidos...”

Dando sequência à pesquisa, realizou-se outro estudo que objetivava compreender o modelo de gestão utilizado na Zona Portuária do Rio de Janeiro que se consubstancia no denominado projeto “Porto Maravilha”, com a análise do marco legal, regulamentar e contratual da operação urbana consorciada..

As informações compulsadas nesta segunda etapa foram devidamente relacionadas com as premissas teóricas estabelecidas nas leituras iniciais e consolidadas em seminário organizado para o debate da questão geral das políticas públicas de urbanização no Rio de Janeiro e a função social da propriedade. Tal encontro acadêmico foi realizado em

---

<sup>16</sup> O Estado Democrático de Direito é o perfil de Estado consagrado na Constituição de 1988. Caracteriza-se não apenas pelo “império da lei”, que é ato emanado dos legítimos representantes do povo, mas pela garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana. Voltando-se a realização de um bem-estar social e construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art.3º, I).

<sup>17</sup> Transcrever artigo do Plano Diretor que prevê a gestão democrática...



2012. Analisou-se se o projeto é desenvolvido em consonância com o modelo de gestão democrática inspirado pelo artigo 182 da Constituição Federal e com os mecanismos de controle exercido pela sociedade previstos no Estatuto da Cidade.

Iniciou-se então a pesquisa de campo, com a elaboração de questionários, os quais foram aplicados questionários à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), gestora da prefeitura na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, além de entrevistas com moradores, comerciantes e transeuntes da Zona Portuária. Posteriormente, dividiu-se o segundo grupo de entrevistados em três seções, tendo em vista a diversidade de seus interesses e objetivos. Aliás, foram entrevistados os três grupos existentes em toda região portuária, a saber: Praça Mauá, Saúde, Gamboa, Providência, Morro da Conceição, Morro do Pinto, Santo Cristo e Senador Pompeu.

O Roteiro da Entrevista feita na CDUP conteve 13 (treze) perguntas que foram respondidas através de e-mail. Segundo Clarice Tenório Barretto, assessora de comunicação da CDURP, as perguntas foram respondidas por especialistas em diversas áreas, entre eles juristas, sociólogo e urbanista. Já os questionários aplicados aos moradores, transeuntes e comerciantes eram compostos por 5 (cinco) perguntas, cujo conteúdo e número poderiam ser alteradas de acordo com o desenvolvimento da entrevista. Os questionários foram aplicados em janeiro de 2013, pessoalmente, garantindo total anonimato. As entrevistas foram transcritas respeitando o conteúdo da 'fala' dos entrevistados, inclusive há no corpo da pesquisa transcrição literal de trechos das respostas dos entrevistados.

Após a aplicação dos questionários, os resultados obtidos foram confrontados com o referencial teórico, ou seja, com a legislação e com conceito dos princípios estudados.

## **Resultados e Discussões**

### **Porto do Rio de Janeiro: Aspectos geográficos e históricos**

Para atingir o objetivo proposto, ou seja, aferir a participação democrática no projeto de revitalização Portuária da Cidade do Rio de Janeiro, sobretudo no que tange a existência ou não de mecanismos de controle exercido pela sociedade em tal política pública, nos termos do Estatuto da Cidade, é necessário analisar brevemente os fatores históricos, geográficos e jurídicos que orbitam sobre a produção e alteração do espaço da região Portuária do Rio de Janeiro.

Nos últimos anos o Brasil tem atraído os olhares internacionais, quer seja pela descoberta do petróleo no pré-sal ou pelos grandes eventos que ocorrem e ocorrerão em toda extensão territorial brasileira. Esses grandes eventos, desde os Jogos *Pan-Americanos* de 2007, a "Rio + 20", em 2012, passando pela Copa do Mundo de 2014 até as Olimpíadas, que ocorrerá em 2016, acarretaram a necessidade de reestruturar o espaço urbano e produzir espaços necessários para realização desses Eventos.

Um dos espaços urbanos que estão passando pelas alterações urbanísticas em decorrência dos grandes Eventos é a região portuária do Rio de Janeiro. Cidades como Baltimore, Barcelona, Buenos Aires e Hamburgo também revitalizaram suas zonas portuárias nas últimas décadas, contudo cada cidade o fez por motivos variados. A autora Verena Andreatta evidencia esses fatos geradores distintos, em seu livro "Porto Maravilha, Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária": "*Em Baltimore, a valorização do centro da cidade; em Barcelona, o desafio de receber os Jogos Olímpicos; na cidade do Cabo, superar os desafios sociais; em Buenos Aires, integrar a cidade ao Rio da Prata; em Roterdã,*

*conectar as margens do Rio e construir uma nova centralidade; e finalmente, em Hong Kong, privilegiar a convivência e o lazer sem prejuízo da movimentação de cargas.*"<sup>18</sup>

A região portuária do Rio de Janeiro abriga a área contida desde a Praça Mauá até a ponta do Caju, incluindo o Morro da Providência, Morro da Conceição, Morro do Pinto, e é composta pelos bairros da Gamboa, Saúde, Santo Cristo. Essa região, em consequência de sua localização geográfica, teve uma grande importância econômica para a cidade do Rio de Janeiro, proporcionando um grande fluxo de mercadorias, importação e exportação de bens e serviços.

Além da importância econômica, a Zona Portuária guarda uma importância histórica. As construções dos séculos XVIII e XIX, ali situadas, foram erguidas por mão-de-obra escrava. No Cais do Valongo, localizado no Bairro da Saúde, situou-se o comércio e desembarque de escravos. Após a proclamação da República, a Cidade do Rio de Janeiro, capital federal, sofreu intervenções urbanísticas relevantes e esse fato resultou em importantes transformações na região portuária. Assim, no início do século XX a cidade do Rio de Janeiro passou por reformas que alteraram o espaço urbano, sobretudo as reformas realizadas na gestão de Pereira Passos. Entre elas cita-se a construção da Avenida Rio Branco, antiga Avenida Central, além da construção de vários armazéns para depósito das mercadorias destinadas a exportação e importação. Entre as décadas de 30 e 40 foram construídas a Av. Presidente Vargas e entre as décadas de 60 e 70 a Av. Perimetral.

No Morro da Providência, primeira favela do Brasil, os primeiros moradores eram ex-combatentes da guerra de Canudos e a região abrigava também escravos libertos, e posteriormente a ocupação foi intensificada em decorrência da reforma ocorrida na cidade no século XX. Essa região abriga também o Jardim Suspenso do Valongo, o Cemitério dos Pretos Novos, Centro Cultural José Bonifácio, o primeiro colégio público da América Latina. Em suma, a região portuária abriga registros históricos importantes para sociedade brasileira, conjugando a evolução econômica da cidade do Rio de Janeiro e do país, aspectos da cultura nacional em um cenário de importantes lutas sociais, como a Revolta da Vacina.

Sobre essa região, dotada de um imensurável valor histórico, pesam anos de degradação, pois nas últimas décadas ela não foi objeto de profundas alterações e não acompanhou o processo intenso de intervenção urbanística que ocorreram em algumas regiões do Estado do Rio de Janeiro, como na Zona Sul e Barra da Tijuca. A partir da década de 1990, muitas atividades econômicas da região Portuária foram transferidas para outros portos do Rio, como o Porto de Itaguaí. Atualmente os bairros que formam a região portuária abrigam uma grande atividade comercial e, predominantemente, população baixa renda.

Diante dessa realidade histórica e geográfica da Zona portuária do Rio de Janeiro, do contexto dos grandes eventos, e perante a necessidade de reestruturar o espaço urbano e produzir espaços necessários para realização desses eventos, foi aprovado em 2009, a Lei Complementar 101/2009, que instituiu a Operação Urbana Consorciada da região do Rio de Janeiro (OUC), possibilitando investimentos com recursos públicos e privados.

### **Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha**

O Projeto "Porto Maravilha", objetiva, em linhas gerais, revitalizar a região portuária do Rio de Janeiro. Visando reconstruir a infraestrutura urbana da região, modernizando e, paralelamente, preservando o antepassado histórico da região. A Lei Complementar 101/2009, que instituiu a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, estabeleceu, criou e delimitou a Área de Especial Interesse Urbanístico da região do porto do Rio e situou como objetivo do

<sup>18</sup> ANDREATTA, Verena. *Porto Maravilha, Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária. Rio de Janeiro.* Ed. Casa da Palavra, 2010.

projeto alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental de parte das Regiões Administrativas I, II, III e VII, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (art. 1º). Paralelo a esse objetivo, a lei estabelece como finalidade do Projeto “Porto Maravilha” *promover a reestruturação urbana da AEU, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região.*<sup>19</sup>

O referido projeto prevê a reurbanização de vias, conservação de áreas verdes e praças, recuperação e ampliação de redes de infraestrutura, implementação de uma implantação de mobiliário urbano, construção de instalações para atender a demanda da Olimpíada, além de uma série de ações que envolvem o “Programa Porto Maravilha Cidadão”, para promover o desenvolvimento social e econômico da população que hoje vive na região e o “Programa Porto Maravilha Cultural” que visa preservar e valorizar o patrimônio histórico da região portuária.<sup>20</sup> Já foram aprovados, segundo as informações presentes no site da prefeitura(CDURP)<sup>21</sup>, vários empreendimentos comerciais e residenciais, tais como uma nova sede do Banco do Central do Brasil, Porto Brasília, Porto Olímpico, Restauo do Moinho Fluminense. O consórcio Porto Novo não é apenas responsável pela revitalização da área portuária na construção de obras, mas também é responsável pela execução de serviços públicos na AEU, como de limpeza urbana e iluminação pública.

As denominadas operações urbanas consorciadas, modalidade de concessão em que se enquadra o Projeto “Porto Maravilha”, são um dos instrumentos da política urbana conceituada pelo Estatuto da Cidade como “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.”( § 1º do artigo 32). Contudo, esse conceito previsto no Estatuto da Cidade é insuficiente para explicar a dimensão desse instrumento público urbano, cuja competência para coordenação é municipal. Assim, mostra-se necessário recorrer a definições doutrinárias e legislativas interdisciplinares, especialmente pela proximidade epistemológica que o instituto revela em relação às concessões de serviço público regidas pela Lei 11.079/2004, denominadas “parcerias público-privadas” (PPPs).

Nos termos da Lei 11. 079/2004, que institui normas gerais de contratação de PPP, a Parceria Público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa<sup>22</sup>, firmado entre o setor público e privado (artigo 2). Segundo José Carvalho Santos Filho a PPP é acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e ganhos entre

<sup>19</sup> Esse projeto deve estar em consonância com várias normas, entre elas, a Lei Complementar n.º 105 / 2009, que instituem o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - PROPAR-RIO; a Lei n.º 102/2009, que cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP; com a já citada Lei Complementar n.º 101/2009, com a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (Lei.111/2011) e várias outras legislações estaduais, municipais e federais.

<sup>20</sup> Fonte: <http://portomaravilha.com.br/>

<sup>21</sup> Fonte: <http://portomaravilha.com.br/>

<sup>22</sup> O Projeto “Porto Maravilha” se enquadra na modalidade administrativa, uma vez que tem por objeto, nos termos disciplinados pela professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro, “prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público”

os *pactuantes*.<sup>23</sup> O Projeto “Porto Maravilha”, qualificado como operação urbana consorciada, registra tais elementos típicos da parceria público privada.

Há um elemento fundamental no Projeto “Porto Maravilha”, comum a todas as operações urbanas consorciadas. Consiste na concessão, pelo poder público, de benefícios urbanísticos e o recebimento de contrapartidas pecuniárias ou de interesse social de algum ente privado. Esses benefícios urbanísticos concedidos pelo poder público são fundamentais para o aporte de recursos privados para execução do projeto. Através da venda, no mercado financeiro, de “Certificados de Potencial Adicional de Construção” (CEPAC), que são títulos negociáveis em bolsa que atribuem aos empreendedores o direito de construir além do *coeficiente de aproveitamento máximo* previsto em lei<sup>24</sup> (elevou o gabarito da zona portuária, permitindo construções de até 50 andares), a Administração pública angaria recursos para constituição da infraestrutura necessária na região Portuária e constituição de um polo residencial, comercial e turístico. Assim, esses investimentos privados proporcionariam os recursos destinados à execução simultânea de um grande número de obras públicas se comparado aos empreendimentos com investimento exclusivo do Estado. Atraindo, desse modo, um número elevado de capitais privados para a implementação de obras e serviços na região.

Contudo, diante da vasta legislação administrativa, urbanística e ambiental que deve ser observada pelo projeto, a pesquisa teve como objeto apenas aferir a efetividade do “princípio da gestão democrática”, verificando sua aplicação pelo concessionário e a respectiva fiscalização pelo poder público municipal e pela sociedade civil.

### **Participação popular no Projeto**

Após esse exame bibliográfico e teórico dos fatores históricos, geográficos e jurídicos que orbitam sobre a produção e alteração do espaço da região Portuária do Rio de Janeiro, foram aplicados questionários à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), gestora da prefeitura na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, além de entrevistas com moradores, comerciantes e transeuntes da Zona Portuária. Os resultados obtidos foram confrontados com o referencial teórico, ou seja, com a legislação e com conceito de “gestão democrática” estudados.

Um dos pré-requisitos da participação popular na gestão das políticas públicas urbanas é a informação, logo publicidade dos atos administrativos é pressuposto necessário da efetividade da “gestão democrática”. A sociedade precisa estar informada sobre as políticas públicas, quer sejam planos, programas ou projetos. É consabido que o princípio da publicidade permeia toda a Constituição Federal, além de ser ínsito ao princípio republicano.

O princípio da publicidade é uma dimensão do princípio democrático. No contexto da democracia é necessário que os atos estatais sejam conhecidos de todos. Mas a publicidade não se reduz a publicação dos atos. Para além dessa exigência formal de divulgação de todos os administrativos, há necessidade da observância dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. O poder público ônus deve ser transparente .

Grande parte dos moradores, comerciantes e transeuntes entrevistados na Zona portuária do Rio tem ciência do projeto “Porto Maravilha”. As obras e serviços já fazem parte da paisagem urbana. Além disso, os meios de comunicação são importantes instrumentos para divulgação de informação sobre o projeto “Porto Maravilha”, conforme evidencia o recorte da entrevista realizada ,em janeiro deste ano , com cidadão que transitava pela Praça Mauá

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

<sup>24</sup> A lei elevou o gabarito da zona portuária, permitindo construções de até 50 andares.

*Entrevistador: “O senhor tem ciência do projeto denominado “Porto Maravilha”? Caso a resposta seja positiva, o que sabe sobre tal projeto?”*

*Transeunte1: “É sei que vai melhorar a região do Porto . Esse projeto irá trazer melhorias nessa região. Inclusive esse mês vai ser inaugurado o museu do Mar , que até passou na TV , e sei que vão derrubar a perimetral .”*

*Entrevistador: “Porto Maravilha é um projeto que visa revitalizar a região portuária da Cidade do Rio de Janeiro. O senhor está sendo informado sobre as mudanças que estão acontecendo no espaço geográfico por conta da implementação desse projeto ou está alheio a mudança ? O senhor tem ciência de algum mecanismo de participação social no projeto como consultas públicas?”*

*Transeunte 1: “ Ninguém está me informando não, mas eu sei sobre esse projeto pois vejo no jornal da TV, e também tem essas obras que estão gerando esses transtornos aí . E eu, pessoalmente, nunca fui consultado sobre nada não, e nunca participei de nada que envolva esse projeto.”*

Foram entrevistados dezenas de transeuntes na região portuária do Rio de Janeiro e as respostas convergiram. Ou seja, a maioria dos entrevistados tem ciência formal do projeto, mas a informação obtida era proveniente dos variados meios de comunicação, como jornal e TV. Além disso, muitos transeuntes disseram ter recebidos jornais informativos sobre o projeto que foram distribuídos nas ruas por funcionários da prefeitura. Observa-se ainda carência na publicidade do projeto, pois as pessoas entrevistadas apenas tinham ciência de obras e serviços pontuais ,e não da dimensão do projeto. Muitos transeuntes entrevistados não residem na região portuária, e não souberam explicar o projeto, apenas ressaltavam que o projeto visa “melhorar a região”.

A maioria dos comerciantes da Zona Portuária também tem ciência do projeto. As intervenções estão sendo divulgadas pela mídia e a prefeitura distribui jornais e *folders* informativos , conforme evidencia o trecho da entrevista :

*Entrevistador: “O senhor tem ciência do projeto denominado “Porto Maravilha”? Caso a resposta seja positiva, o que sabe sobre tal projeto?”*

*Comerciante 1 : “Sim tenho ciência, as obras inclusive já estão sendo realizadas. Esse projeto visa revitalizar essa região. Sei também de algumas obras que foram anunciadas. Tem a derrubada da perimetral , construção de museus e de prédios .”*

*Entrevistador – “Porto Maravilha é um projeto que visa revitalizar a região portuária da Cidade do Rio de Janeiro. O senhor está sendo informado sobre as mudanças que estão acontecendo no espaço geográfico por conta da implementação desse projeto ou está alheio a mudança ? “*

*Comerciante 1 – “Eu estou sendo informado sim . De vez em quando vem uns funcionários, não tenho certeza , mas acho que é da prefeitura , e deixa aqui na minha banca uns jornais sobre esse projeto “Porto Maravilha” .Eu deixo esses jornais aqui no balcão para quem quiser pegar.”*

Assim, verifica-se que muitos dos comerciantes entrevistados estavam informados sobre o projeto de revitalização “Porto Maravilha” . Entretanto, como já citado, grande parte das informações são obtidas através dos mais variados meios de comunicação, inclusive através

da mídia televisiva e de jornais distribuídos pela prefeitura. E as informações que as pessoas possuem sobre o estudado projeto são pontuais, sobre obras e serviços desenvolvidos na região portuária envolvendo o projeto.

Há mecanismos na internet de difusão do projeto “Porto Maravilha”, através de *facebook*, *twitter* e *site próprio*, mas nem todos sabem da existência desses mecanismos. Há também jornais, panfletos informativos e uma revista com edições quadrimestrais que visam divulgar o projeto.

O direito à informação sobre as políticas públicas é um dos pressupostos para efetividade da gestão democrática da cidade. A gestão democrática, já analisada, comporta também o direito à informação e a publicidade dos atos administrativos. O princípio da publicidade, com previsão constitucional no caput do art. 37, recebe contornos específicos quando se refere à gestão democrática da cidade, *tornando-se elemento constitutivo das políticas urbanas e do desenvolvimento de suas funções sociais*.

A informação, publicidade, transparência e participação, recebem tratamento legal privilegiado no Estatuto das Cidades, no Plano Diretor e na Lei Orgânica da Município do Rio de Janeiro, e integram o conceito de gestão democrática. Contudo, conforme analisado na seção anterior, a gestão democrática não se reduz à informação e publicidade dos atos administrativos, ela alberga a participação e controle da sociedade na gestão das políticas públicas. A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, por sua vez, prevê o mesmo direito de informação e participação dos cidadãos nas políticas urbanas:

“Art. 458 - **Todo cidadão tem o direito de ser informado** dos atos do Poder Público em relação à política urbana.

Parágrafo único - **O Poder Público** garantirá os meios para que a informação chegue aos cidadãos, **dando-lhes condições de discutir os problemas urbanos e participar de suas soluções**”.(grifo nosso)

A gestão democrática não se satisfaz com a mera publicidade dos atos administrativos, mas, sim, exige em conformidade com a Constituição, a efetiva participação da população. Em relação à participação popular no projeto “Porto Maravilha”, parte dos entrevistados, comerciantes, transeuntes e moradores da região portuária, não tinha ciência de nenhum mecanismo de participação da população no projeto :

*Entrevistador – “Você tem ciência de algum mecanismo de participação da população no projeto, como consultas públicas?”*

*Comerciante 2 – “Não, não tenho ideia de nenhum. Eu acredito que eles tem um projeto, e apenas implementam esse projeto. Não vão ficar perguntando para pessoas o que acham disso.”*

*Entrevistador – “(...) Mas o senhor acha que esse projeto é positivo ?”*

*Comerciante 2 – “Sim, ainda mais para mim. Pois irá melhorar o aspecto estético dessa região, que está bem feia, e isso pode aumentar a atividade turística e também comercial.”*

*Entrevistador – “A senhora acha que esse projeto é positivo ?”*

*Transeunte 2 – “Olha eu não morro aqui, mas acho importante porque eu sempre passo por aqui. E espero que ele seja positivo melhorando o aspecto visual da região e os serviços públicos dessa área.”*

Muitos ressaltaram a importância do projeto para a cidade, concordando com a necessidade de revitalização do Porto. Contudo, a adesão e concordância não foram totais, pois paralelo a importância e necessidade de revitalização, os entrevistados suscitaram pontos negativos, como a carência de participação na execução do projeto e os congestionamentos gerados. Outros ressaltavam a necessidade de aplicar os recursos públicos para construção de mais escolas e hospitais na área portuária e na melhoria dos transportes. Muitos elogiaram a aplicação dos recursos para preservação do patrimônio histórico-cultural e construção dos museus.

Foram entrevistados comerciantes em toda a região portuária, a saber, restaurantes, lanchonetes, bares, bancas, pequenos e médios estabelecimentos comerciais. A maioria dos comerciantes entrevistados afirmou que o projeto será positivo do ponto de vista econômico e estético, pois segundo eles, irá melhorar uma região sob a qual pesam anos de degradação e, assim, provavelmente fomentará a atividade econômica da região.

O que chamou atenção da equipe de pesquisa foi o fato de **nenhum** comerciante ou transeunte<sup>25</sup> entrevistado ter ciência de qualquer mecanismo de participação da população no projeto, quer seja debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, e iniciativa popular de projetos e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Em que pese o desconhecimento pelos entrevistados, todos esses mecanismos, estão previstos no Estatuto da Cidade, conforme analisado na primeira parte da pesquisa, *in verbis*:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V – (VETADO)

Maria Clara Ferreira de Miranda ressalta que esses mecanismos de participação popular são decisivos para “*política urbana, pois neles é que são alinhavados os consensos e pactos entre o poder público e os diversos segmentos da sociedade.*”<sup>26</sup>

Não se pode afirmar que teve um processo de participação conjunta população na elaboração do projeto<sup>27</sup> visto que as diretrizes que norteiam o projeto porto Maravilha foram instituídas por lei, sem intensa prévia consulta popular, quer seja por plebiscito ou referendo, como prevê o princípio da gestão democrática consagrado no Estatuto da Cidade supracitado. Assim, no que tange a elaboração do projeto a *gestão democrática* não teve plena efetividade.

Há algumas instâncias de participação<sup>28</sup> como o Fórum Comunitário do Porto. Criado em janeiro de 2011, o Fórum Comunitário do Porto é formado e organizado por moradores da região portuária, sobretudo do Morro da Providência, e visam discutir o projeto e eventuais violações dos direitos humanos perpetradas na execução desse projeto, principalmente as

<sup>25</sup> Os moradores entrevistados também não tinham ciência dos mecanismos citados, mas alguns tinham ciência de reuniões informativas realizadas pela CDURP.

<sup>26</sup> MIRANDA, Maria Clara Ferreira de; Cavallazzi, Rosângela Lunardelli. Gestão Democrática da Cidade e Plano Diretor: o Caso-Referência da Cidade de Rio das Ostras Rio de Janeiro, 2006. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro p.77

<sup>27</sup> É importante salientar a realização de algumas audiências públicas no processo de licitação.

<sup>28</sup> Existem algumas instâncias de participação no projeto, saber: Conselho Consultivo do Porto, Conselho Comunitário de Segurança da AISP-5, Polo Empresarial Nova Larga e o fórum comunitário do Porto.

violações associadas ao direito de moradia e remoção dos moradores<sup>29</sup>. Segundo texto publicado no site das *Nações Unidas do Brasil* em vários casos de remoções para construção do espaço necessário a implementação dos megaeventos, “os moradores não foram consultados e não tiveram a oportunidade de participar nas decisões que têm um sério impacto em seus padrões de vida”<sup>30</sup>. Segundo o texto citado, a relatora especial da ONU sobre moradia adequada, Raquel Rolnik, preocupa-se com as remoções forçadas e despejos que estão sendo realizados para implementação das obras no contexto dos megaeventos, pois segundo a relatora “as remoções forçadas não devem ocorrer na preparação de tais megaeventos.” Muitos moradores das áreas afetadas questionam as remoções para a implementação do projeto, reclamam da falta da publicidade, transparência e participação das moradores afetados. Segundo informações obtidas junto ao Núcleo especializado da defensoria pública do Estado do Rio de Janeiro, Núcleo de Terras e Habitação (NUTH), vários moradores da área portuária estão sendo removidos para execução das obras, principalmente moradores da Providência, Gamboa e Santo Cristo.

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro determina que a política de desenvolvimento urbano nos casos excepcionais de remoção e remanejamento de população de baixa renda deve respeitar a “participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções”, *in verbis*:

- “Art. 429 – A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos :(...)  
VI – **urbanização**, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, **sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham riscos de vida aos seus habitantes**, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras :
- A) Laudo técnico do órgão responsável ;
  - B) Participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções ;
  - C) Assentamento em localidade próximas dos locais de moradia ou do trabalho , se necessário o remanejamento.”(Grifo nosso)

Além disso, o já citado artigo 458 do mesmo dispositivo normativo determina que o poder público *deve garantir que as informações chegue a todos os cidadãos e dar condições para que estes possam discutir os projetos e participar de suas soluções*. Assim, verifica-se que esses dispositivos normativos carecem de efetividade.

Alguns moradores não criticam os serviços e obras, mas questionam o modo de implementação do projeto sem a publicidade, transparência e participação popular, conforme mostra o trecho da fala de uma moradora do Morro da Providência :

*Entrevistador : “O que a senhora acha do projeto?”*

*Morador : “Ele seria bom , essa região está feia e abandonada mesmo. O Estado tem que olhar pra gente mesmo .Mas eles perguntaram alguma coisa para gente ? perguntaram se a gente queria esse bondinho ou se queria escola e posto de saúde ?E essa Copa aí ?”*

O artigo 52 , I, do Estatuto da Cidade previa que a “conduta do prefeito que impedisse ou deixasse de garantir a participação das comunidades e entidades da sociedade civil na aplicação dos recursos públicos” seria enquadrado em ato de improbidade administrativa . Entretanto, esse artigo foi vetado pelo Presidente da República , as razões de veto justificam que o controle social dos atos de governo tem natureza precipuamente política . Contudo, a legislação prevê a gestão democrática dos atos e *controle social do dispêndio de recursos*

<sup>29</sup> Fonte : <http://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/>

<sup>30</sup> Fonte : <http://www.onu.org.br/eventos-esportivos-no-brasil-ameacam-direito-a-moradia-diz-relatora-da-onu/>



(parágrafo 3º do artigo 4º do Estatuto da Cidade, já analisado), e portanto a não submissão à população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano configura violação literal de dispositivo normativo, e nesse caso quem estaria violando a lei seria a própria administração pública, poder constituído que deveria representar os interesses da população.

O art. 11 da lei 8429/92 exemplifica condutas que constituem atos de improbidade administrativa, e a define como atos que atentam “*contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições*”. A legalidade não se reduz a “aplicação da lei”, mas a definição comporta a aplicação do conteúdo dos demais princípios previstos no caput do art. 37 da CRFB/88; Noutras palavras, a legalidade volta-se ao conceito de juridicidade. Por conseguinte, se administração pública não submete esses atos que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal ao controle social e a participação da sociedade civil, não estaria administração pública violando a lei e o conteúdo dos princípios, logo a conduta não se enquadraria em ato de improbidade? Esse questionamento apenas tem como objetivo fomentar reflexão, pois não é objeto dessa pequena pesquisa o pensamento jurídico sobre improbidade administrativa.

Sempre que a legislação prevê um mecanismo como obrigatório, esse mecanismo deve ser visto como um requisito de validade do ato administrativo. Nesse sentido cita-se o acórdão do Tribunal do Rio Grande sul que julgou inconstitucional a lei do Município de Capão da Canoa que instituiu o plano diretor, sob o fundamento de ausência da participação popular na respectiva elaboração.

Outra questão observada com a presente pesquisa é que há uma grande diferença social entre os bairros que compõem a região portuária do Rio; este fator também é responsável pela diferença no grau de participação dos atores envolvidos e de concordância com o projeto. Saúde, Gamboa e Santo Cristo abrigam moradores de classe mais elevada que outras regiões, como o morro da Providência. O Morro da Conceição, por exemplo, há professores, inclusive advogado e artistas plásticos, e os moradores estão mais inseridos no projeto do que os moradores da Providência. Esta conclusão foi extraída do relato dos próprios entrevistados:

*Entrevistador: “O senhor tem ciência do projeto denominado “Porto Maravilha”? Caso a resposta seja positiva, o que sabe sobre tal projeto?”*

*Morador do Morro da Conceição: Sim, é um projeto que vai revitalizar essa área do*

*Porto. Envolve a construção de vias, museus, melhoria da paisagem, essas coisas”*

*Entrevistador: “O senhor tem ciência de algum mecanismo de participação da população? E se sente inserido no projeto de revitalização portuária?”*

*Morador 2 do Morro da Conceição: Não conheço nenhum, mas eu acho que associação de moradores daqui do Morro da Conceição está recebendo informações de um órgão, acho que é da prefeitura. Mas eles não repassam muito pra nós moradores. (...) eles [funcionários na execução do projeto] estouraram uma bomba, o som acabou quebrando as janelas da casa da minha mãe, mas eles vieram aqui ver, e disseram que vão indenizar”*

*Entrevistador: “O que a senhora acha do projeto?”*

*Morador 3 do Morro da Conceição: “Acho que essas obras vão valorizar o Morro. Eu acho que serão positivas, mas não sou a favor de como estão sendo feitas. Eles usam explosivos à noite e não levam em consideração nossas*

*críticas. Várias vezes já fomos conversar com funcionários representantes da obra , mas nada de resultado.”*

*Entrevistador : “O senhor tem ciência do projeto denominado “Porto Maravilha”? Caso a resposta seja positiva, o que sabe sobre tal projeto?”*

*Morador 1 da Providência :Tem haver com essas obras aí , né ?*

Visando confrontar os resultados obtidos “nas ruas” sobre os mecanismos e grau de participação no projeto, com o discurso oficial , foi entrevistado a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP). Instituída pela Lei complementar nº 102, em novembro de 2009 , a CDURP visa : *promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro ; coordenar, colaborar, viabilizar ou executar, a implementação de concessões, ou outras formas de associação, parcerias, ações e regimes legais que contribuam ao desenvolvimento da AEIU(art. 1º da referida lei).*

A primeira pergunta referia-se a participação popular na execução do projeto, veja-se a transição literal do trecho da entrevista:

*Entrevistador: “(..) Como é enxergado a gestão democrática da Cidade no contexto da revitalização da Zona Portuária da Cidade do Rio de Janeiro e quais as medidas que vem sido adotadas para concretizar tal princípio?”*

*CDURP : “A questão democrática é de suma importância para a execução da operação urbana Porto Maravilha. A avaliação dos impactos decorrentes do Porto Maravilha foi objeto de uma série de estudos. Todos realizados com fundamento e respeito à legislação de regência, com vista a evitar ou mitigar os efeitos decorrentes de tão relevante intervenção urbanística na cidade do Rio de Janeiro.*

*Para essa avaliação, foram efetivamente utilizados os seguintes instrumentos: **Estudo de Impacto de Vizinhança, Estudo de Viabilidade Econômica, Estudo de Tráfego, Estudo Técnico da OUC.** Além desses, a CDURP se valeu de outros estudos no decorrer da execução das obras com vistas ao controle dos impactos ambientais, quais sejam: **Estudos de Controles Ambientais** (rectius, *Relatório de Controle Ambiental do Túnel denominado Via Expressa e Relatório de Controle Ambiental do Túnel Via Binária, todos relacionados à obra da revitalização da Região Portuária*), **Relatório Técnico de Avaliação de Ruído Ambiental, PGRCC – Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil para as obras de Infraestrutura do Projeto de Revitalização e Operação da AEIU e Estudo acerca do Projeto de Implantação do Sistema de Veículos Leves sobre Trilhos – VLT.** Todos eles disponíveis no site [www.portomaravilha.com.br](http://www.portomaravilha.com.br).*

*Além dos estudos técnicos há robusta participação da sociedade civil por meio do Conselho Consultivo da Operação. A Lei Complementar 101/2009 instituiu o Conselho Consultivo, órgão incumbido da implementação e da fiscalização da OUCPRJ. Nesse âmbito, tal órgão tem competência para produzir pareceres sobre os relatórios trimestrais da CDURP, que ainda passa por fiscalização externa do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. O Conselho Consultivo da OUCPRJ encontra-se formalmente constituído e em pleno funcionamento,*

*tendo sua primeira nomeação ocorrida em 18 de junho de 2010 pelo Decreto “P” nº. 814.” (grifos do autor)*

Verifica-se que o discurso da CDURP não menciona nenhum mecanismo de participação previsto no Estatuto da Cidade, esse fato corrobora os resultados obtidos na aplicação dos questionários nas “ruas”. Uma vez que os moradores, transeuntes e comerciantes não tinham ciência de nenhum mecanismo de participação popular ( debates, audiências e consultas públicas, plebiscito, referendos ) e controle social . A CDUP apenas cita o Conselho Consultivo da Operação. Este órgão, instituído pela Lei Complementar 101/2009, tem a função de fiscalizar e implementar o projeto. O referido órgão consultivo é composto *por 1 (um) representante CDURP, como coordenador; 3 (três) representantes do Município; 3 (três) representantes da sociedade civil, escolhidos pelos demais integrantes do Conselho, com mandato de 3 (três) anos.*(grifo nosso).

Outro trecho da entrevista a CDURP não menciona nenhum mecanismo específico de controle social no projeto:

*Entrevistador : “2. O controle exercido por segmentos da sociedade Civil possui assento no Estatuto da Cidade através da consagração da gestão democrática da Cidade (art.º 2 , II do Estatuto da Cidade). Tal controle é crucial para que as decisões sobre a alteração do espaço urbano não sejam tomadas de maneira alheia a necessidade dos Cidadãos. Desse modo indaga-se: **Há mecanismo de controle exercido por algum segmento da sociedade Civil? A população está sendo informada sobre a alteração na Cidade que está sendo feita?**”*

*CDURP: “Como já respondido no questionamento anterior, há diversas formas da população participar e controlar, via representantes da sociedade civil, a OUCPRJ. Além disso, há outros órgãos e entidades que também exercem controle sobre a Operação, apenas para citar alguns deles: Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Comissão de Valores Mobiliários, Controladoria Geral do Município. Há diversos mecanismos de comunicação com a população: todas as informações relativas à operação são disponibilizadas no site Porto Maravilha ([www.portomaravilha.com.br/](http://www.portomaravilha.com.br/)), como estudos técnicos e acadêmicos, releases, legislação, contratos, fotos e vídeos. Semanalmente é enviado um boletim eletrônico para os e-mails cadastrados no site, com notícias sobre o que está acontecendo na região – atividades relacionadas à execução das obras e à prestação dos serviços públicos e também iniciativas de terceiros. As redes sociais (facebook e twitter) auxiliam na divulgação de notícias e comunicados, além de promoverem a interação com a população. Além disso, todas as dúvidas, sugestões e pedidos podem ser enviados para o Fale Conosco(<http://portomaravilha.com.br/web/direito/faleConosco.html>).”*

A resposta em relação à divulgação do projeto mostra-se verdadeira. Pois vários existem mecanismos de comunicação do projeto com a população , entre eles informações divulgadas nos no *site* Porto Maravilha ([www.portomaravilha.com.br/](http://www.portomaravilha.com.br/)), nas redes sociais (*facebook e twitter*) e distribuição de jornais e *folders* informativos. Entretanto, nem todos os entrevistados têm ciência desses mecanismos de informação, e muitas vezes a linguagem contida nos estudos acadêmicos , legislação e contratos publicados na internet é excessivamente técnica, exigindo um conhecimento específico , e portanto de difícil

compreensão. Além disso, como já evidenciado nas entrevistas com moradores e transeuntes, as informações partilhadas pela maioria das pessoas são pontuais e não abrangem a complexidade do projeto.

Desse modo, é dever do Estado prestar as informações e esclarecimento aos cidadãos para que eles possam compreender a complexidade de um projeto que afetará a vida urbana em várias dimensões, a saber, econômica, social, histórica e jurídica.

Ressalta-se que em nenhum momento da extensa entrevista, a CDURP menciona mecanismos de participação da população com previsão normativa no art. 43 do Estatuto da Cidade. Além disso, a Companhia de Desenvolvimento Urbano não propõe a adoção de nenhum outro mecanismo de controle social.

Assim, ao confrontar os resultados obtidos na entrevista com a CDURP com os resultados obtidos na aplicação dos questionários “nas ruas” conclui-se que há deficiência nos mecanismos e instrumentos de participação e controle social previstos no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor e na Lei Orgânica do Município do RJ. Destarte, é reduzida a eficácia do princípio estudado, “gestão democrática da cidade”, no projeto em análise.

Segundo Ricardo Pereira Lira, professor Emérito da UERJ, o Estatuto da Cidade traz disposições normativas muito relevantes e importantes instrumentos urbanísticos, contudo ele é dotado de pouca eficácia:

“O Estatuto da Terra trazia disposições relevantes que, se aplicadas, poderiam ter significado um relevante passo para uma verdadeira Reforma Agrária neste país. Todavia, a falta de vontade política determinou praticamente o seu esquecimento (...). **O mesmo pode ocorrer com o Estatuto da Cidade, se não houver vontade política de implementá-lo e torná-lo realidade.**”<sup>31</sup>(grifo nosso)

Edson Ricardo Saleme explicita que não são discutidos com as populações as “questões relacionadas a conveniência ou não de investimentos e construção de obras de infraestrutura”.<sup>32</sup> Esse fato explicitado por Saleme confirma os resultados obtidos com essa pesquisa no que tange a execução do projeto “Porto Maravilha”. Nessa primeira fase de execução do projeto não está havendo uma intensa participação e controle social.

É importante que as leis tenham eficácia. As leis são atos emanados dos legítimos representantes do povo, e precisam ser observadas. Montesquieu, em o “Espírito das leis” enuncia: “Quando vou a um país, não examino se há boas leis, mas se as que lá existem são executadas, pois boas leis há por toda parte”. O princípio da gestão democrática da Cidade é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do Município que evidencia um arcabouço jurídico fundamental para a garantia de uma política urbana justa e razoável. Além disso, o referido princípio é fundamental para a construção de cidadania, democracia participativa e consolidação do Estado Democrático de Direito. Com efeito, a gestão democrática da Cidade permite a consolidação do direito à Cidade<sup>33</sup>, que segundo Rosângela Cavallazzi, é a expressão do direito à dignidade da pessoa humana, composto por uma série de direitos incluindo desde o direito à moradia, educação, trabalho, saúde e aos serviços públicos.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> LIRA, Ricardo Pereira. *Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária*. COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi, orgs. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.11.

<sup>32</sup> SALEME, Edson Ricardo. *Parâmetros sobre a função social da Cidade*. Disponível em: In: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf>.

<sup>33</sup> “Direito à cidade” é um conceito que foi construído ao longo de um projeto de pesquisa, a partir da definição estabelecida na *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, aprovada no III fórum Social Mundial em 2005. Além de previsto, hodiernamente, na Carta das Cidades.

<sup>34</sup> CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do Direito à Cidade. In *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi, orgs. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.58.

O instrumento previsto no Estatuto da Cidade, a saber, gestão democrática da cidade, deve ter efetividade. Condição sine qua non para efetividade do supramencionado princípio é que o interesse social e coletivo se cônjuga ao interesse capitalista de produção de espaço. Pois se a lógica *intrínseca à produção e reprodução capitalista de espaço* prevalecer sem levar em conta os interesses coletivos e da população, a desigualdade socioespacial e a pobreza irá prevalecer.

## Conclusões

Antes de apresentar qualquer conclusão é necessário ressaltar que as conclusões aqui explicitadas limitam-se ao material de pesquisa obtido e podem se alterar no tempo. A pesquisa não teve como objeto esgotar o tema que orbita sobre o projeto “Porto Maravilha”, tendo em vista a multiplicidade de variáveis e aspectos econômicos, históricos, geográficos, legislativos e jurídicos envolvidos no projeto. Nosso foco principal teve como base a participação popular na gestão das cidades, e o objetivo precípua da pesquisa era apurar a efetividade deste princípio no projeto de revitalização Portuária da Cidade do Rio de Janeiro (Porto Maravilha).

O modelo de concessão desenvolvido na Zona Portuária do Rio de Janeiro é de uma operação urbana consorciada, com elementos de parceria público-privada (PPP), que tem assento em diversas leis, entre elas o Estatuto da Cidade que prevê a “gestão democrática da Cidade”.

Todo empreendimento deve observar não apenas a função social da propriedade, mas também deve cumprir a função social da cidade. Assim, a operação consorciada “Porto Maravilha” deve obter o desenvolvimento urbanístico em compatibilidade com o desenvolvimento social e ambiental, e buscar fazê-lo em consonância com a gestão democrática da Cidade. Contudo foi verificado, a participação da sociedade Civil na gestão desse empreendimento é ínfima, sobretudo no que tange a existência de mecanismos de controle.

Os resultados obtidos demonstram que grande parte dos comerciantes e transeuntes entrevistados, concordam com a necessidade de revitalização do Porto do Rio de Janeiro, área da cidade sob a qual pesam anos de degradação. Todavia, a adesão e concordância não foi total, pois paralelo a importância e necessidade de revitalização, os entrevistados suscitaram pontos negativos, como a carência de participação na execução do projeto e os congestionamentos gerados. Outros ressaltavam a necessidade de aplicar os recursos públicos para construção de mais escolas e hospitais na área portuária e na melhoria dos transportes. Muitos elogiaram a aplicação dos recursos para preservação do patrimônio histórico-cultural e construção dos museus. Com as obras do Porto Maravilha, a “história vai sendo desenterrada”, as calçadas do antigo cais do Valongo estão hoje à mostra e objetos do cotidiano dos escravos foram encontrados.

Os resultados mostraram que a maioria dos comerciantes, dos diversos bairros situados na região Portuária, são a favor da alteração do espaço urbano e da revitalização da região portuária, sobretudo porque entendem que essas mudanças serão importantes do ponto de vista estético e econômico, fomentando a atividade comercial da região portuária.

É necessário fazer uma ponderação sobre os resultados obtidos com a aplicação dos questionários aos moradores. Entre esses grupos de moradores há pessoas que entendem ser importante o projeto de revitalização do espaço geográfico sob estudo; enquanto outras

entendem ser importante o projeto de revitalização , mas o poder público deveria estar revitalizando a área empregando capital em outras políticas como saúde, transporte e educação.

Além disso, o resultado variou em relação aos bairros citados. Nesta esteira, a maioria dos moradores do Morro da Conceição são favoráveis à revitalização portuária, pois entendem que é crucial para melhorar aspecto estético da região. De outro lado, alguns moradores da Providência criticam tais mudanças, que são realizadas sem participação da Comunidade . Conclui-se, outrossim, que cada bairro da região portuária apresenta especificidades econômicas e sociais que devem ser levadas em consideração. A região portuária apresenta uma grande diversidade econômica e social , regiões predominantemente residenciais , outras comerciais .

Desse modo, a questão criticada não é a importância do projeto “Porto Maravilha” . O projeto é útil para reestruturar o espaço urbano e produzir novos espaços em uma região que vem suportando décadas de degradação.

A partir dos dados obtidos com a pesquisa de campo e em confronto com a legislação e referencial bibliográfico foi possível aferir o grau de participação e controle da sociedade no projeto e concluir acerca da precária efetividade do princípio estudado.

Os resultados obtidos também levam à conclusão de que há muitas reuniões meramente informativas sobre o projeto , realizadas pela CDURP, mais do que audiências propriamente deliberativas, e que não há mecanismos de controle exercido pela sociedade civil. A gestão democrática não se satisfaz com a mera publicidade dos atos administrativos, mas , sim, exige em conformidade com a Constituição Federal, a efetiva participação da população. Assim, ao confrontar o resultado obtido com o referencial teórico, vê-se um déficit na efetiva participação e controle popular, visto que a gestão democrática transcende a mera realização de reuniões para prestar informações sobre o projeto.

As pessoas entrevistadas enxergam o projeto como uma intervenção pontual . Essa conclusão foi extraída a partir da fala dos entrevistados , pois quando foi perguntado o que eles sabiam do projeto , citavam apenas algumas obras aprovadas e divulgadas pela imprensa , como a construção dos museus e a derrubada da Perimetral. Contudo, o projeto “Porto Maravilha” é muito mais complexo que aparenta ser , resultará em novos endereços , novas ruas , novos complexos comerciais e de serviços , nova paisagem urbanística , entre outras transformações socioeconômicas .O projeto envolve uma vasta legislação de conteúdo administrativo , urbanístico e ambiental e também questões econômicas , geográficas, históricas e sociais. Logo, a informação que a comunidade tem sobre o projeto é deficiente.

Diante dos fatos expostos e resultados obtidos conclui-se que o nível de efetividade do princípio da gestão democrática urbana, com previsão no Estatuto da Cidade e Lei Orgânica do Município e Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, é reduzido. O grau de participação popular no projeto “Porto Maravilha” é ínfimo e não existem mecanismos de controle exercido pela população.

A “gestão democrática” e, por conseguinte, a participação da sociedade na gestão das políticas, é essencial para constituição de uma cidade sustentável e para que todos que nela habitam e transitam tenham acesso aos direitos consagrados nos dispositivos constitucionais . Para que esses direitos consagrados sejam efetivados é preciso de atuação não apenas do poder legislativo e judiciário, mas também do poder executivo , que é a parcela do poder de Estado incumbida concretizar o direito na implementação de políticas públicas . Se não for assim , nós ,os titulares do poder devemos lutar pela concretização desses direitos e construção da sociedade livre , justa e solidária. Pois ,afinal , todos os corpos exercem poder e tem capacidade de fomentar transformações políticas e sociais<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Foucault, Michel. “Vigiar e Punir”, Editora Vozes, 1999.

O contrato de concessão estudado pode ter vigência de até 35 anos, e um contrato dessa dimensão e complexidade deve ser acompanhado pela sociedade durante toda sua existência . Espera-se que esta pesquisa contribua para maior reflexão sobre a importância da previsão normativa da “gestão democrática da Cidade”, e desse modo torne esse relevante instrumento efetivo . A efetividade desse instrumento deve ser observada na elaboração , execução e acompanhamento de qualquer plano, programas e projetos, e não apenas do projeto “Porto Maravilha”.

### Referências Bibliográficas.

1. ANDREATTA, Verena .**Porto Maravilha, Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária**. Rio de Janeiro. Ed. Casa da Palavra, 2010.
2. BOBBIO, N. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
3. BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
5. \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006, p. 571-572.
6. BONIZZATO, Luigi (Coord.).**Direito á Cidade: Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007.
7. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Lumen Juris, 2009.
8. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública–Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas**. São Paulo: Atlas, 2005.
9. FOUCAULT, Michel. “Vigiar e Punir”, Editora Vozes, 1999.
10. LIRA, Ricardo Pereira . **Elementos de Direito Urbanístico** . n ° 1934 , Rio de Janeiro, Renovar , 1997.
11. MIRANDA, Maria Clara Ferreira de; Cavallazzi, Rosângela Lunardelli. **Gestão Democrática da Cidade e Plano Diretor: o Caso-Referência da Cidade de Rio das Ostras Rio de Janeiro**, 2006. 270p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
12. MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade - anotações à Lei n.º 10.257, de 10.7.2001**. São Paulo: Saraiva, 2008.
13. OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**, 2011. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo . Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16082012-161913/pt-br.php>>, Acesso em 26/01/2013
14. PETRUCCI. **Gestão Democrática da Cidade: delineamento legal e constitucional**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5051/gestao-democratica-da-cidade/2#ixzz2ZdMB0WrA>> Acesso em : 26/01/2013
15. SALEME, Edson Ricardo . **Parâmetros sobre a função social da Cidade** . Disponível em : <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf>> Acesso em : 27/01/2013 .
16. SAULE JUNIOR. N. **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999, P. 118



17. \_\_\_\_\_. N. **Direito Urbanístico**, Edésio Fernandes, Ed. Del Rey, p. 61

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

18. WERNECK, Augusto. *República Democracia e os Princípios Constitucionalistas da Administração Pública: O caso do nepotismo e a permanência do patrimonialismo*.

Disponível em

:<[http://www.cis.pucRio.br/cedes/PDF/09julho/republica%20e%20impessoalidade\\_augusto%20werneck.pdf](http://www.cis.pucRio.br/cedes/PDF/09julho/republica%20e%20impessoalidade_augusto%20werneck.pdf)> Acesso em : 20/09 /2012