



## **Propriedade Pública e Função Social: reflexões a partir da destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha**

### **Autores:**

Orlando Alves dos santos Junior - IPPUR/UFRJ - [orlando.santosjr@gmail.com](mailto:orlando.santosjr@gmail.com)

Mariana da Gama e Silva Werneck - IPPUR/UFRJ - [marianagsw88@gmail.com](mailto:marianagsw88@gmail.com)

Tuanni Rachel Borba - IPPUR/UFRJ - [tuanniborba@gmail.com](mailto:tuanniborba@gmail.com)

Ana Paula Soares Carvalho - PUC-Rio - [apcarvalho@gmail.com](mailto:apcarvalho@gmail.com)

### **Resumo:**

O argumento central defendido neste artigo é que a definição da função social da propriedade é inerentemente contraditória e conflitiva, podendo servir tanto aos agentes do mercado quanto às classes populares, e que este conflito é gerido pelo estado por meios de mecanismos seletivos que definem, em cada situação, qual o seu conteúdo e desfecho. Para esta reflexão, toma-se como objeto a destinação dos terrenos públicos da União na Operação Urbana Consorciada - OUC Porto Maravilha. Neste caso, busca-se mostrar que esse conflito foi resolvido em prol do mercado, implicando a suspensão temporária da lógica arrecadatória, que marca a atuação da Secretaria de Patrimônio da União - SPU, para viabilizar o modelo financeiro da operação urbana, expressando-se na privatização de terras públicas da União na área portuária, traduzidas em empreendimentos imobiliários e/ou ativos imobiliários para fundos financeiros. Nesse contexto, a prevalência da lógica destinatária, não foi capaz de viabilizar projetos destinados para Habitação de Interesse Social, que não saíram do papel.



# **PROPRIEDADE PÚBLICA E FUNÇÃO SOCIAL**

## **Reflexões a partir da destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha**

### **INTRODUÇÃO**

As expectativas em relação à introdução da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988, e posteriormente, no Estatuto das Cidades (2001), foram grandes, gerando estudos, reflexões e reivindicações por parte dos movimentos sociais. Em geral, essas expectativas apontavam para a democratização do acesso à terra urbana, a promoção de habitação de interesse social nas áreas centrais, a regularização fundiária das ocupações populares e a reforma urbana nas cidades brasileiras (RIBEIRO e CARDOSO, 2003; FERNANDES e ALFONSIN 2003).

No entanto, pesquisas têm indicado que os instrumentos instituídos no Estatuto das Cidades encontram diversas barreiras para promoverem e efetivarem esses objetivos (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011), gerando certa perplexidade. Afinal, o que impede a promoção da função social da propriedade?

O argumento central defendido neste artigo é que a definição da função social da propriedade é inerentemente contraditória e conflitiva, podendo servir tanto aos agentes do mercado quanto às classes populares, e que este conflito é gerido pelo estado por meios de mecanismos seletivos que definem, em cada situação, qual o seu conteúdo e desfecho. Para esta reflexão, toma-se como objeto a destinação dos terrenos públicos da União na Operação Urbana Consorciada - OUC Porto Maravilha, instituída em 2009.

Nesta perspectiva, o artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira, problematiza-se o próprio conceito de função social da propriedade, argumentando-se que este incorpora as contradições inerentes a mercadoria, ou seja, o valor de uso e o valor de troca, na forma propriedade e não propriedade, o que torna a função social da propriedade um instrumento conflitual na sua própria definição.

Em seguida, discute-se as lógicas de destinação das terras públicas, marcadas pelo conflito entre a lógica arrecadatória, fundamentalmente

orientada pelo mercado, e a lógica destinatória, que incorpora as contradições da destinação para o mercado e para fins sociais.

Na terceira sessão, analisa-se o caso da OUC Porto Maravilha, onde busca-se mostrar que esse conflito foi resolvido em prol do mercado, implicando a suspensão temporária da lógica arrecadatória para viabilizar o modelo financeiro da operação urbana, expressando-se na privatização de terras públicas da União na área portuária. Nesse contexto, a prevalência da lógica destinatória, não foi capaz de viabilizar projetos destinados para Habitação de Interesse Social, que não saíram do papel. Neste aspecto, a lógica arrecadatória permaneceu como uma barreira política, expressa nos mecanismos seletivos das instituições do Estado, burocráticos e processuais.

Na quarta sessão, discute-se o cenário de crise no projeto da OUC Porto Maravilha, tomando como base os empreendimentos privados licenciados nesta região. Por fim, nas considerações finais, sintetiza-se os argumentos do artigo e indica-se alguns cenários para o futuro próximo.

## A PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL

A incorporação da Função Social da Propriedade na Constituição Federal de 1988, com sua posterior regulamentação no Estatuto da Cidade, em 2001, não tem se refletido na democratização do acesso à terra urbana nas cidades brasileiras.

Em primeiro lugar, cabe registrar que a incorporação da função social da propriedade no arcabouço institucional brasileiro não é tão recente assim. Como registra Moreira (2018, p.79),

“[...] no Brasil, a perspectiva de uma gradação de valor ao direito de propriedade, pela mediação entre a titularidade (que garante a proteção de bens) e um regime de responsabilidades a ser observado pelo titular do direito de propriedade, com o propósito de relativizar o caráter absoluto e excludente da propriedade privada trazida pelo Código Civil de 1916, foi sendo incorporada à norma jurídica, ao longo do século XX, pela adoção de termos como ‘interesse público e coletivo’, ‘bem-estar social’, ‘interesse social’ e, enfim, ‘função social’, a partir de disputas travadas em torno da construção deste último conceito.”

Em segundo lugar, diversas pesquisas têm demonstrado limites na efetivação dos instrumentos que visam efetivar este preceito. A partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, o ordenamento jurídico brasileiro passou a prever a possibilidade do poder público promover o cumprimento da função social da propriedade privada urbana,

por meio da aplicação sucessiva de três instrumentos: (i) o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória (PEUC) dos imóveis não utilizados ou subutilizados; (ii) o IPTU progressivo; e (iii) a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública.

Na pesquisa desenvolvida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos<sup>1</sup>, Santos Junior e Montandon (2011, p. 31-33) constataram - a partir da avaliação de 526 Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, de diferentes municípios espalhados por todas as regiões do país - “que a grande maioria dos Planos procurou incorporar os conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade.” No entanto, no que se refere à regulamentação desses instrumentos “para sua aplicação prática, os Planos ainda apresentam debilidades e deficiências de natureza técnica...”. Neste mesma pesquisa, Oliveira e Biasotto (2011) argumentam “os planos não avançam no sentido de conferir precisão ao conceito [de função social da propriedade], nem de instituir disposições que propiciem sua concretização”.

Estudo mais recente<sup>2</sup> coordenado por Rosana Denaldi, realizada em 2014, constata que apesar de amplamente citado nos planos diretores municipais, o PEUC tem uma baixíssima efetividade, tendo sido aplicado apenas em oito municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo (cidades do Estado de São Paulo); Maringá e Curitiba (cidades do Paraná); Goiânia (GO); e Palmas (TO). No que se refere à aplicação do IPTU progressivo, o quadro é ainda mais grave, com apenas três municípios tendo efetivado este instrumento: Maringá (Paraná) e São Bernardo do Campo e São Paulo (Estado de São Paulo) (Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2015; DENALDI, BRAJATO, SOUZA e FROTA, 2017).

Para além das dificuldades técnicas na efetivação desses instrumentos, que não devem ser subdimensionadas, Frota (2015) destaca a importância dos “fatores políticos, como a descontinuidade das gestões públicas e pressões advindas de grupos econômicos incomodados com a aplicação desses mecanismos”.

No que se refere à promoção da função social dos imóveis e propriedades urbanas da União subutilizados ou não utilizados, o quadro também não se mostra muito favorável. A partir da eleição do governo Lula, em 2003, Moreira (2018) reconhece os esforços realizados pelo

- 
- 1 A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos foi um projeto coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), contando ainda com a participação do Conselho das Cidades.
  - 2 Este estudo foi realizado no âmbito do Programa Pensando o Direito, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, com apoio do Ministério das Cidades.

governo federal visando alterar os princípios da política de gestão do patrimônio da União, em sintonia com o ideário da reforma urbana, visando “garantir que todo imóvel da União cumpra sua função socioambiental em equilíbrio com a função de arrecadação”<sup>3</sup>. Mesmo que aquém das expectativas, é preciso reconhecer que ocorreram avanços nas ações da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, visando a regularização fundiária e a destinação de imóveis públicos federais, beneficiando centenas de milhares de famílias por meio da aplicação da CUEM - Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, da CDUR - Concessão do Direito Real de Uso e da outorga do TAUS - Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), este último utilizado em caso de áreas de várzea e mangue, visando garantir a permanência de comunidades tradicionais na orla marítima e fluvial.

No entanto, como Moreira (2018, p. 130) destaca

“apesar de todo o esforço genuíno dispendido pelos gestores durante este período, [...] outros mecanismos de gestão bastante eficientes, contraditoriamente, se perpetuaram na SPU e seus efeitos passaram despercebidos, se não, minimizados, [...] que também incide sobre as terras públicas federais. Um exemplo é a inscrição de ocupação<sup>4</sup>, que, tida como mero instrumento de apoio, mostrou-se um eficiente mecanismo, com viés privatista, de apropriação indevida de terras públicas federais em benefício exclusivo de particulares.”

Levando em conta os dados do Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa), e os cinco instrumentos de destinação de terras da União efetivamente utilizados – aforamento, inscrição de ocupação, Concessão do Direito Real de Uso, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e o Termo de Autorização de Uso Sustentável -, Moreira (2018, p. 131) conclui que existe um

- 
- 3 Conforme definido no inciso I, do art. 1º, da Portaria no 232, de 03/08/2005, que institui o “Regimento Interno da Secretaria de Patrimônio da União. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/regimento-interno-spu-portaria-232-2005.pdf/@@download/file/Regimento%20Interno%20SPU%20Portaria%20232-2005.pdf>. Acessado em outubro de 2018.
- 4 A Inscrição da Ocupação, conforme descreve Moreira (2018, p. 132) “é um instrumento administrativo, precário e resolúvel, específico das normas que regem a gestão do patrimônio da União, sendo o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante o fundamento para a sua efetivação. A realização da inscrição do ocupante no cadastro Siapa, por ofício ou a pedido, gera automaticamente obrigações do ocupante para com a União, pelo pagamento anual de taxa de ocupação como contraprestação pelo uso do imóvel público pelo particular.” Por gerar contrapartidas financeiras por parte do ocupante, é um instrumento apropriado para uma política arrecadatória, mas não para uma política destinatária com fins de interesse social.

“predomínio expressivo das modalidades aforamento (46,9%) e inscrição de ocupação (49,6%), instrumentos tradicionalmente utilizados pelo órgão gestor do patrimônio da União, enquanto os demais, como CDRU (0,1%), CUEM (0,1%) e TAUS (3,2%), representam uma fração numericamente irrelevante, de apenas 3,5% do total dos cadastros do Siapa...”

Se os limites impostos à propriedade não são uma novidade no nosso arcabouço institucional-jurídico, e nem foram capazes de democratizar o acesso a terra, talvez seja necessário um escrutínio crítico sobre os limites desta própria definição, superando um viés normativo que prevalece em muitas análises, o que limita a compreensão do porque a incorporação desta concepção na Constituição Federal não impede a reprodução dos interesses do capital e nem ameaça a propriedade privada.

Nesse sentido, propõe-se aqui uma abordagem mais dialética, menos jurídico-normativa, fundada na contradição do próprio conceito. O direito de propriedade, para existir e ser exercido, depende, contraditoriamente, da regulação pública e da forma não propriedade (imagine-se uma cidade sem espaços públicos de circulação, por exemplo).

A propriedade subordinada à forma mercadoria depende, contraditoriamente, da forma não mercadoria, conforme argumentam Poulantzas (2000) e Offe (1984), o que se expressa na adoção de alguma modalidade de função social da propriedade ou de utilidade pública nas normativas legais relativas à propriedade. Como afirmam OFFE e RONGE (1984, p. 134), ao abordar as contradições estruturais do Estado capitalista no nível político, “as tentativas do Estado de preservar e universalizar a forma-mercadoria tornam necessárias organizações cujo o modo de operação ultrapassa os limites da forma-mercadoria”, sobretudo por meio de políticas de bem-estar e da desmercantilização de certos bens e serviços necessários à reprodução social. Assim, bem-estar social, interesse social, interesse público, função social são sempre termos e concepções em disputa que se relacionam com esta contradição.

Tudo isso parece se refletir no conflito entre mercantilização e desmercantilização da propriedade (POLANYI, 2000). De um lado, a função social da propriedade visaria garantir a adequada mercantilização da propriedade, servindo aos interesses da acumulação de capital. De outro, visaria garantir as exigências de reprodução social desmercantilizando a propriedade, incorporando assim a dupla contradição que caracteriza o Estado Capitalista, entre acumulação e legitimação (vinculada às exigências da reprodução social (OFFE, 1984).

Essa contradição se expressa na normativa Constitucional de 1988, que, como afirma Moreira (2018, p. 83),

“[...] ainda que [...] seja, sem sombra de dúvida, uma importante conquista na direção da democratização das cidades, não há como negar que foi incompleta, já que o frágil abrigo constitucional para o impreciso princípio da função social da propriedade – a ser exercido sobre o direito de propriedade, tanto pública quanto privada – estava condicionado à elaboração de aparato normativo que viesse a regulamentar as diretrizes da política urbana e, ainda, aos ordenamentos estabelecidos nos planos diretores municipais, que, muitas vezes, submetiam a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos a regulamentações posteriores.”

Definir a função social como dever ou responsabilidade (MOREIRA, (2018) também não resolveria o problema porque a questão permanece sendo a definição em disputa do que seja social ou socialmente justo. Em suma, a função social é e será uma concepção em disputa, e sempre relacional, envolvendo o que se entende por comum, bem comum, interesse comum, de um lado, e propriedade, de outro.

Nesse sentido, nosso argumento é que o problema não se refere à efetividade ou não dos instrumentos de promoção da função social da propriedade, mas a disputa em torno da própria definição do que seja função social da propriedade em contextos sociais específicos. A questão da destinação dos imóveis da União tem se revelado um bom caso para pensar sobre essas disputas, já que em tese, deveria ser mais fácil promover a função social da propriedade nesses casos. No entanto, não é isso que se observa na prática, como mostra o caso do Porto Maravilha.

## TERRAS PÚBLICAS: ENTRE A LÓGICA ARRECADATÓRIA E A LÓGICA DESTINATÓRIA

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsável pela gestão dos bens patrimoniais federais, foi criada em 1854 e sua atuação sempre esteve voltada para a arrecadação de receita a partir de instrumentos onerosos ante a utilização dos imóveis da União. Conforme destaca Reschke (2010, p.18), “em uma economia pautada pela especulação imobiliária, o Estado privilegia a lógica de auferir lucro com seu patrimônio, ao invés de priorizar o interesse público e social”.

A vigência desta lógica de atuação, própria do setor privado e absorvida dentro do Estado com o objetivo de incremento orçamentário, estava muito alinhada com o paradigma de funcionamento do Ministério da Fazenda, reconhecidamente amparado na racionalidade técnica dos burocratas (LOUREIRO, ABRUCIO E ROSA, 1998). Essa racionalidade também se revelava nas práticas até então vigentes na SPU: processos de

tomada de decisão centralizados<sup>5</sup>, inexistência de participação<sup>6</sup> e controle social<sup>7</sup>.

Devido a mudanças na estrutura dos ministérios em 1999, o órgão deixou de fazer parte do Ministério da Fazenda e vinculou-se ao Ministério do Planejamento. Em 2003, uma nova equipe assumiu a gestão da SPU e foi criado o Grupo de Trabalho com o objetivo de reestruturar o órgão. Com base no relatório final desse grupo, houve mudanças nas diretrizes e a na missão institucional - esta passou a incorporar a função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, na gestão dos imóveis da União, conforme mencionado anteriormente.

Outro importante resultado desse momento foi a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU). Segundo a PNGPU, a gestão dos imóveis deve ser orientada para a destinação de imóveis que atendam às políticas públicas voltadas para a inclusão social, preservação ambiental, desenvolvimento econômico sustentável e implantação de infraestrutura. Buscando também incorporar os princípios fundamentais da agenda da reforma urbana, a destinação passou a ser norteadada pelo entendimento de que cada imóvel da União precisa cumprir a sua função socioambiental, função esta que implica no atendimento das demandas sociais, objetivando a diminuição das desigualdades regionais e o alcance do direito social básico a moradia, em harmonia com a gestão dos recursos naturais, de forma a garantir a preservação das águas, florestas e terras federais.

O investimento na função socioambiental implicou na mobilização do órgão para a aprovação de instrumentos jurídicos e de governança que viabilizassem a implementação da própria política, pois não estavam previstos na legislação muitos dos recursos necessários para a adoção de uma visão de interesse público além das necessidades da administração pública federal. A aplicação da função social à propriedade pública não estava consagrada com tanta clareza na Constituição de 1988 quanto em relação à propriedade privada, o que trouxe implicações diretas para a atuação da SPU. Embora haja autores no âmbito jurídico que defendam que a função social é inerente aos bens públicos (DI PIETRO, 2006), só com a aprovação do Estatuto da Cidade é que, no âmbito governamental, esse entendimento foi ganhando força. Como sinalização desse crescente entendimento dentro da SPU, podemos destacar as diretrizes definidas em 2003 para a destinação de imóveis da União:

---

5 Por exemplo, até 2004 a discussão do planejamento estratégico era restrita ao órgão central.

6 Somente em 2009 foram criados espaços institucionais para a discussão da destinação dos imóveis da União com a sociedade civil organizada.

7 Apenas recentemente o órgão passou a divulgar seus relatórios anuais de gestão, padronizou as informações divulgadas e o lançou uma plataforma digital.



"Priorizar a destinação de imóveis da União para políticas de inclusão social, preservação ambiental e apoio à provisão habitacional para a população de baixa renda; promover a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda; promover a gestão compartilhada dos bens imóveis da União na orla marítima; comprar imóvel para uso de órgãos federais somente após esgotadas todas as possibilidades de ocupação de imóvel próprio" (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010b, p.15).

A incorporação dessas diretrizes sobre as finalidades atribuídas aos imóveis da União representa o foco principal da mudança em relação à gestão desse patrimônio, conforme os relatórios internos do órgão destacam (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a).

A lógica de atuação baseada na arrecadação, fortemente difundida entre os técnicos e vigente desde a criação do órgão, repousava na noção de bens públicos como bens da administração pública, cabendo à SPU, nesse entendimento, apenas ações voltadas para a demarcação, cadastro, fiscalização e cobrança pelo uso de seus imóveis. Esta lógica, no entanto, teria de dar espaço aos princípios e objetivos destacados pela nova política: destinar o patrimônio de maneira estratégica, priorizando a função socioambiental. A operação das duas, não necessariamente exclusivas, representa modos distintos de utilização do patrimônio e, portanto, sujeita a conflitos e disputas dentro e fora da SPU (BORBA, 2017).

Destaca-se que a lógica baseada na destinação pode atender a uma ampla gama de finalidades, podendo os imóveis e terras da União serem destinados para fins sociais, ambientais, operacionais (para uso da administração pública) ou para o mercado.

A questão é que, em diversos contextos, a lógica arrecadatória permaneceu barrando a destinação social, seja através da burocracia e resistências internas, seja através da utilização de instrumentos onerosos<sup>8</sup>, não sendo as mudanças institucionais do período pós-88 e pós-2003 suficientes para compatibilizar o viés arrecadatário com a destinação socioambiental. Porém, como a análise do caso do Porto Maravilha ilumina, a destinação de imóveis públicos em favor dos interesses do mercado conseguiu ser efetivada através de diversos mecanismos (como venda; pagamento por abatimento de dívida; transferência de dívida para outros terrenos públicos; regularização de cessão; e obra e permuta) capazes de suspender a lógica arrecadatória.

Como veremos no caso do Porto Maravilha, nossa análise indica que o conflito entre as lógicas arrecadatória e destinatária, foi resolvido em

---

<sup>8</sup> Como no caso dos Instrumentos como a inscrição de ocupação e aforamento, já que em ambos incidem a cobrança de taxas, ainda que em alguns casos haja isenção.

favor da lógica destinatária, mas favorecendo o mercado ao viabilizar o modelo de Operação Urbana que se expressa na privatização de parte das terras públicas da região portuária, ao serem transformadas em ativos para o fundo imobiliário ou em empreendimentos imobiliários. Ao mesmo tempo, diversos mecanismos permaneceram dificultando ou impedindo a superação da lógica arrecadatória quando se tratava dos imóveis anunciados para habitação de interesse social, que não saíram do papel. Neste caso, como argumenta Borba (2017), tudo indica que o conflito entre as lógicas arrecadatória e destinatária não pode ser explicado apenas pela dependência de trajetória e pelos entraves burocráticos, suspensos no caso da destinação dos terrenos públicos para o setor privado, mas pelo conflito entre valor de uso (reprodução social) e valor de troca (mercado) (HARVEY, 1980).

## A PRIVATIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS DA UNIÃO NA ÁREA PORTUÁRIA

As tentativas de renovação urbana da área portuária do Rio de Janeiro já se arrastavam há quase três décadas quando o Porto Maravilha foi oficialmente lançado em junho de 2009, na cidade do Rio de Janeiro. Com aproximadamente 5 milhões de m<sup>2</sup>, a operação urbana consorciada incluiu os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo e as favelas da Providência, Pedra Lisa, Moreira Pinto e São Diogo, além de trechos dos bairros Cristóvão, Centro, Caju e Cidade Nova num amplo programa de intervenções urbanas e obras de infraestrutura. Os grandes destaques são, sobretudo, seu projeto de mobilidade - estruturado em torno da demolição do Elevado da Perimetral e da implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) - e a reinscrição simbólica da região mobilizada pelo projeto - alavancada pela instalação de equipamentos-âncora como o Museu do Amanhã e pela promoção de elementos históricos e culturais constitutivos da área portuária, a exemplo do Circuito de Celebração da Herança Africana. Ainda assim, as transformações se pretendem mais extensas, com um plano de ocupação de pelo menos trinta anos e expectativa para atrair ao menos cem mil novos moradores.

Desde os primeiros ensaios de reestruturação urbana, ainda nos anos 1980, havia certo consenso sobre o esvaziamento econômico vivido pela região portuária carioca. Com instalações portuárias que remontavam ao início do século XX, o Porto do Rio já não conseguia fazer frente às mudanças tecnológicas do setor naval de transportes e às transformações na própria matriz de exportação do país (DINIZ, 2014). Ao mesmo tempo, grandes obras viárias, realizadas para atender à expansão da cidade, teriam contribuído para esgarçar o tecido urbano do entorno, enquanto a transferência da capital para Brasília havia acentuado a subutilização do parque imobiliário de propriedade federal que ali se localizava. Desse modo, os promotores da renovação urbana insistiam sempre na intensificação do uso do solo urbano como resposta para dinamizar

economicamente a região, recuperar a posição da cidade em escala nacional e inseri-la na divisão internacional do consumo (WERNECK, 2016).

Mais recentemente, a reativação econômica combinou-se à promoção de justiça socioespacial, quando, em 2003, o recém-criado Ministério das Cidades fez do caso carioca um projeto prioritário no escopo do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, o programa propunha recuperar o estoque imobiliário subutilizado dos centros urbanos e responder ao déficit habitacional, para ampliar o acesso da população, sobretudo os setores de baixa renda, a áreas mais equipadas e melhor estruturadas da cidade (WERNECK, op. cit.). O grande estoque de imóveis públicos com potencial de renovação em mãos de órgãos federais na zona portuária do Rio de Janeiro, portanto, criava as condições para que o programa alavancasse os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, promulgado dois anos antes.

Nesse momento, uma articulação foi ensaiada entre governo federal e prefeitura do Rio – que, de seu lado, trabalhava no desenvolvimento de projetos de requalificação urbana para a área portuária. As conversas levaram à assinatura, em março de 2006, de um Acordo de Cooperação Técnica entre o executivo federal e o município, mas disputas políticas frustraram a implantação da revitalização até a entrada na Prefeitura de Eduardo Paes, em 2009, o que promoveu um alinhamento político nas três esferas de governo, azeitado pela aliança PT-PMDB (WERNECK, op. cit.). Desse processo anterior, no entanto, um importante espólio foi herdado: de um lado, os esforços para a execução do projeto de revitalização renderam certa convergência entre os quadros técnicos da administração federal e municipal, além de, principalmente, produzir um aparato normativo, instituído a partir das leis federais 11.481/2007 e 11.483/2007, que reorganizaram de maneira bastante significativa a legislação sobre o patrimônio da União<sup>9</sup>; de outro, as rixas políticas trouxeram à cena as grandes empreiteiras, quando, para romper com o andamento do projeto sob o comando do governo federal, a prefeitura lançou um chamamento de empresas privadas interessadas<sup>10</sup> que seria retomado na nova conjuntura (WERNECK, op. cit.).

---

9 Enquanto a lei federal 11.481, de 31 de maio de 2007, trouxe uma série de simplificações nos processos de cadastramento, demarcação, registro e fiscalização dos imóveis da União, autorizando expressamente a Secretaria de Patrimônio da União a proceder com processos de regularização fundiária de interesse social, a lei federal 11.483, também de 31 de maio de 2007, criou as condições de extinção da RFFSA, até então embarreirada por seu enorme passivo trabalhista, destinando os terrenos ociosos para SPU. Ver: WERNECK, 2016, p. 81.

10 O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) foi instaurado por meio do decreto 26.852, de 08 de agosto de 2006, para que empresas privadas interessadas, isoladamente ou em consórcio, realizassem estudos de modelagem necessários à viabilização de uma concessão ou de uma parceria público-privada para a execução das intervenções projetadas na área portuária. Ver: WERNECK, 2016.

Apesar da reaproximação ao Ministério das Cidades, o projeto vencedor seria aquele mais alinhado com as propostas desenhadas pelos interesses privados, numa série de negociações que paulatinamente deslocou o modelo de intervenção concebido pela equipe da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. O que prevaleceu, então, foi um projeto arquitetado em torno da privatização dos serviços e da realização de um grande volume de obras, sobretudo viárias, conjuntamente abarcadas por uma Parceria Público-Privada – mais tarde arrematada pelas empreiteiras OAS, Odebrecht e Carioca Christiani-Nielsen.

Contrariando a proposta de gestão assentada em torno de um consórcio público com participação dos três entes federados, elaborado para manter o controle de projetos, decisões urbanísticas e destinação social de imóveis públicos sob controle interfederativo, consagrou-se o repasse de terras públicas para a prefeitura e a realização da incorporação imobiliária nas mãos do mercado imobiliário privado, com a intermediação de uma instância regulada pelos princípios da administração indireta, a Companhia de Desenvolvimento da Região do Porto (CDURP).

A modelagem econômico-financeira, em especial, priorizou a utilização de instrumentos pró-mercado, numa engenharia complexa que envolveu, ademais, muito esforço político para financiar a PPP (WERNECK, op. cit.). Conjuntamente à emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), idealizou-se a utilização de fundos de investimento imobiliários para receber os recursos levantados para a operação urbana consorciada. Mais importante ainda foi o atrelamento do capital angariado pela venda de CEPACs à disponibilização dos terrenos públicos para o mercado. A racionalidade econômica por detrás da decisão – acordada, posteriormente, entre CDURP e Caixa Econômica Federal, na qualidade de gestora da carteira de investimentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – consistia na produção de demanda para os títulos lastreados em espaço edificado, necessários na construção de empreendimentos alavancados por desenvolvedores imobiliários.

Com a aprovação de tal medida, a Caixa ingressou no negócio – não sem que, antes, mudanças fossem feitas nas prerrogativas do banco para o investimento de recursos do fundo público<sup>11</sup> – e arrematou em lote único todos os CEPACs emitidos para a operação urbana consorciada. Para seus partidários, a negociação gerou fundos – se públicos, ao menos não municipais – para que a revitalização da área portuária do Rio finalmente

---

11 A modificação no mandato foi possível por meio da publicação da Resolução nº 637 do Conselho Curador do FGTS. Como afirma Werneck (2016, p. 120): “Para que o investimento pudesse ser realizado, no entanto, era necessário mudar as diretrizes de aplicação de recursos do FGTS, até então limitadas em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana – e que permitiam à época a aquisição de cotas de Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs), Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) e debêntures somente para a produção de empreendimentos e financiamentos habitacionais, ampliadas pouco depois para operações vinculadas a infraestrutura urbana.”

saísse do papel. Por outro lado, a operação colocou a mercantilização da terra pública no cerne de toda a arquitetura financeira criada para o Porto Maravilha, aprofundando a lógica especulativa financeirizada sobre a qual se sustentam, como bem coloca FIX (2004), os CEPACs.

Neste arranjo institucional-financeiro efetivamente implementado, o Ministério das Cidades já havia sido afastado do processo, dando lugar à Casa Civil da Presidência e à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) na interlocução do governo federal junto ao município (WERNECK, op. cit.). O diálogo com a SPU, em particular, era especialmente importante por constituir-se a área portuário do Rio em uma faixa de terrenos de marinha – designados, nos termos da Constituição Federal de 1988, propriedades da União<sup>12</sup>. Os imóveis ociosos da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA) também já haviam sido transferidos para a secretaria, ao passo que os terrenos da Companhia Docas do Rio de Janeiro (Cia. Docas) envolviam a SPU por ser o governo federal controlador da empresa pública. Ao mesmo tempo, a existência de dívidas patrimoniais junto à União e a situação fundiária irregular dos imóveis colocavam a SPU na linha de frente da operação.

Nesse contexto se deu o processo de aquisição dos terrenos públicos para a sustentação da arquitetura financeira do Porto Maravilha. Dos 35 terrenos de origem pública e com potencial de consumo de CEPACs arrolados no edital que regulamentou a compra dos títulos em leilão, pelo menos dezenove terrenos já foram transferidos para a CDURP com o objetivo de cumprir as obrigações assumidas perante a CEF e o FGTS e destravar os recursos para a revitalização. Ao todo, os terrenos viabilizam o emprego de 75% de todo o estoque de certificados<sup>13</sup>. A grande maioria deles é de origem pública federal, seja pelo controle da Cia. Docas (onze terrenos) ou pela titularidade direta da União (cinco terrenos). Outros dois estavam sob domínio do município, e um tinha posse concedida originalmente, ao estado.

Nossa pesquisa teve acesso aos processos corridos na SPU referentes a quatorze deles, envolvendo informações sobre quinze terrenos. Os arquivos – cujo interior contém, de modo geral, a tramitação interna para a regularização dos imóveis, a comunicação entre os níveis

---

12 Vale aqui, portanto, um esclarecimento: dada a disposição constitucional, os processos de aquisição dos terrenos tratam, na verdade, da transferência de domínio útil do imóvel, ou seja, do direito sobre a usufruto do imóvel. Como o domínio pleno permanece sob controle da União, as operações envolvem, de modo geral, a instituição de aforamentos, por meio dos quais aquele que explora o terreno mantém vínculo com o ente federal. Isso impõe a cobrança de duas taxas: o foro, uma pensão anual devida à União, em casos de transmissão onerosa do domínio útil do imóvel; e o laudêmio, taxa determinada em 5% do valor do terreno e das benfeitorias instaladas nos terrenos de marinha e acrescidos de marinha. Como veremos, há, especificamente com relação ao Porto Maravilha, a instituição de aforamentos gratuitos e isenção de laudêmio.

13 Os 25% restantes do estoque de 6.436.722 CEPACs já recaíam sobre terrenos de titularidade privada. Ver: WERNECK, 2016.

federal e estadual da Secretaria, e também junto à CDURP, os laudos de avaliação e os contratos de cessão – nos permitiram traçar um perfil da transferência dos terrenos. Além deles, que constituem a principal fonte de investigação, outras referências foram mobilizadas, quando possível, para levantar informações sobre os imóveis de que não obtivemos os processos – sobretudo aqueles de controle do município e do estado que não tem registro na SPU. Desse modo, a sistematização realizada esteia-se em um universo total de quinze dos dezenove terrenos públicos mercantilizados no bojo do Porto Maravilha.

Do ponto de vista dos instrumentos utilizados para a aquisição dos terrenos, apenas um imóvel foi obtido, em termos estritos, por meio de contrato de compra e venda. Trata-se da compra do imóvel conhecido como Praia Formosa, oriundo da extinta RFFSA. Novas cessões, sob regime de aforamento, foram realizadas em três terrenos de propriedade da União: o Gasômetro; e dois terrenos pertencentes ao Ministério da Agricultura (localizados na Avenida Barão de Tefé 27 e na Avenida Venezuela 154/156), que, processados em conjunto e posteriormente lembrados, receberam o empreendimento comercial que abriga a sede da L'Oréal.<sup>14</sup> Por sua vez, o terreno da Usina de Asfalto (localizado na Avenida Francisco Bicalho 146), teve transferência autorizada pela lei complementar 108/2010. Nesse último caso, a cessão ao município tinha sido conferida desde 1910 e ainda não havia sido oficialmente reconhecida, o que exigiu a abertura de um processo de regularização da situação de aforamento na SPU.

Em grande parte, no entanto, o instrumento mais utilizado foi a desapropriação, acionada em todos os terrenos de domínio da Cia. Docas. Há algumas razões para isso. Por um lado, a desapropriação foi uma saída para superar as divergências com relação ao valor dos imóveis entre CDURP e o conselho de administração da autarquia federal. Por outro, a existência de passivos da Cia. Docas, com dívidas tributárias que acarretaram na incidência de penhora sobre os imóveis, tornavam a compra mais arriscada (PEREIRA, 2015). Assim, a desapropriação tornou-se uma opção para reabilitar juridicamente os terrenos, dando condições para que eles pudessem ingressar posteriormente no mercado imobiliário privado sem embaraços legais. O processo foi alinhado politicamente, com a publicação de decretos federais e municipais que autorizavam a desapropriação. Em sequência, termos de aquisição por desapropriação amigável foram utilizados para a aquisição de dez terrenos; dentre eles, aquele denominado Clube dos Portuários<sup>15</sup>, onde o projeto Trump Towers chegou a ser anunciado.

---

14 Além deles, a transferência de cessão também foi acionada nos terrenos sob controle do estado e do município, como no caso do terreno da Avenida Francisco Bicalho 250, sob domínio do estado e cedido à CEDAE.

15 Os demais terrenos estão localizados na Avenida Rodrigues Alves 733, 743/789, 837/843, na Avenida Venezuela 194/220, 232/264, na Rua Equador 112 fundos, 116-156, 80-108 e Avenida Professor Pereira Reis 76.

No que se refere as formas de pagamento, um conjunto diverso de dispositivos também foi mobilizado como forma de remuneração pelos terrenos. Seis deles envolveram pagamentos de natureza pecuniária, mas a opção mais empregada para a obtenção dos terrenos foi, de fato, a permuta por obras de construção e reforma de benfeitorias em favor do proprietário dos imóveis.

Nos acordos firmados junto ao governo federal, a permuta se deu por obras e serviços em outros terrenos da própria União. Tais operações não foram aprovadas, todavia, sem ressalvas. Nota técnica interna à SPU<sup>16</sup> assinalava que a permuta de domínio útil de imóveis de propriedade da União por serviços de reforma em prédios da própria União fugia do interesse público, uma vez que a jurisprudência somente previa a permuta por edificações a construir em imóveis de terceiros<sup>17</sup>. Ainda assim, os pareceres finais atestaram em favor da operação e, desse modo, tanto o Gasômetro como outros dois imóveis (situados na Avenida Barão de Tefé 27 e na Avenida Venezuela 154/156) foram transferidos ao município e, mais tarde, à CDURP.

Além da permuta, o abatimento de dívida tributária também foi utilizado na aquisição de, pelo menos, quatro imóveis (Rua Equador 650/680, Avenida Venezuela 194/220, Avenida Rodrigues Alves 837/843 e 743/789) que foram negociados a partir da compensação de débitos devidos pela Cia. Docas ao município. Frente à dívida restante, outros imóveis, tais como o Píer Mauá, foram dados em garantia como condição para o desembaraço dos terrenos. Finalmente, transferências não-onerosas foram acordadas para o terreno da Usina de Asfalto cedido ao município. Como em todos os terrenos negociados pela prefeitura, o aporte na CDURP foi realizado mediante o aumento da participação do município na empresa de economia mista.

Em três casos (Avenida Rodrigues Alves 733, na Avenida Professor Pereira Reis 76 e na Rua Equador 112 fundos, 274/388 e 196/262) os processos de obtenção dos terrenos combinaram diferentes formas de pagamento, em que o valor acordado pelo domínio útil dos terrenos sofreu desconto decorrente de dívidas de IPTU e foi, ao mesmo tempo, complementado por obras e reformas em propriedades da União.

Em suma, os processos de obtenção dos terrenos, vale dizer, combinaram de maneira diversa os instrumentos de aquisição e as formas de pagamento acordadas, acionando diferentes mecanismos seletivos que viabilizaram a mercantilização requerida pela OUC Porto Maravilha.

---

16 Nota técnica 338/2014 do Coordenação Geral de Apoio ao Desenvolvimento Local / Departamento de Destinação Patrimonial da União / Secretaria de Patrimônio da União / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 17 jun. 2014,

17 Instrução Normativa de Incorporação nº 22, publicada em 1º de março de 2017.

**QUADRO SÍNTESE DA TRANFERÊNCIA DOS TERRENOS DA UNIÃO PARA O MERCADO, NO ÂMBITO DA OUC PORTO MARAVILHA - 2009-2015**

<b>MODO DE AQUISIÇÃO</b>	<b>TERRENOS</b>	<b>CONTROLE</b>	<b>FORMA DE NEGOCIAÇÃO</b>
<b>Compra e Venda</b>	Pça Marechal Hermes 63 - Praia Formosa	UNIÃO	R\$ 53.108.905,07
<b>Nova cessão sob regime de aforamento</b>	Av. São Cristóvão 1200 - Gasômetro	UNIÃO	Negociado valor de R\$ 180.940.000,00, a partir de permuta por obras e serviços em terrenos da União.
	Av. Venezuela 154/156	UNIÃO	Negociados em conjunto, no valor de R\$ 14.208.770,00, a partir de permuta por obras e serviços de reforma e realocação de materiais.
	Av. Barão de Tefé 27	UNIÃO	
<b>Regularização de cessão antiga</b>	Av. Francisco Bicalho 146 - Usina do Asfalto	MUNICÍPIO	O imóvel foi propriamente registrado em cartório e o aforamento assinado, regularizando a cessão do imóvel ao município.
<b>Desapropriação</b>	Av. Francisco Bicalho 47 - Clube dos Portuários	DOCAS	Indenização, com pagamento de R\$ 55.817.500,00.
	Av. Venezuela 232/264	DOCAS	Sem informação.
	Av. Rodrigues Alves 743/789	DOCAS	Negociados em conjunto, no valor de R\$ 30.178.800,00, abatidos de dívida tributária por inadimplemento do ISS.
	Av. Venezuela 194/220	DOCAS	
	Rua Equador 650/680	DOCAS	Negociados em conjunto, no valor de R\$ 19.131.500,00, abatidos de dívida tributária por inadimplemento do ISS.
	Av. Rodrigues Alves 837/843	DOCAS	
	Av. Rodrigues Alves 733	DOCAS	Negociados em conjunto, mediante o pagamento de R\$ 49.627.107,30 já descontadas dívidas em razão de IPTU pendente no valor de R\$ 674.921,48, além da obrigação complementar de construção da sede da CDRJ em área remanescente e sede da Guarda Portuária para Cia. Docas.
	Av. Prof. Pereira Reis 76	DOCAS	
	Rua Equador, 112f, 274/388	DOCAS	
	Rua Equador 196/262	DOCAS	

Fonte: Elaboração própria a partir dos processos da SPU



## A ESTAGNAÇÃO DA DINÂMICA IMOBILIÁRIA E A CRISE DA OUC DO PORTO MARAVILHA

Desde sua implantação, as condições para o funcionamento das engrenagens financeiras do Porto Maravilha sofreram bruscamente com a crise político-econômica nacional e local. Em âmbito local, a deterioração das contas públicas e seus impactos negativos sobre a economia fluminense agravaram os efeitos da recessão vivida pelo país. Com efeito, assiste-se a uma desaceleração da produção imobiliária da área portuária - acarretando riscos e custos sobre o fundo público do FGTS e, mais ainda, sobre as finanças municipais.

Nesta sessão, busca-se traçar um quadro dos empreendimentos privados na região portuária, mostrando que estes, além de estarem em ritmo lento, não estão consumindo CEPACs de forma a garantir o financiamento da Operação Urbana. Ao mesmo tempo, os investimentos - ou melhor, a ausência de investimentos - em habitação de interesse social ainda reproduzem o risco de elitização presente no desenho do projeto de revitalização da área.

Com o intuito de avaliar a dinâmica imobiliária da região portuária, buscou-se identificar os empreendimentos de mercado (comerciais, hoteleiros e residenciais) e os empreendimentos de habitação de interesse social licenciados pela Prefeitura do Rio na região portuária desde o início da operação urbana<sup>18</sup>. Para tanto, utilizamos como fonte os relatórios trimestrais e o mapa de empreendimentos disponibilizados no site da CDURP.<sup>19</sup>

Após o levantamento, foram percorridos todos os endereços, entre os meses de outubro de 2017 e fevereiro de 2018, com o objetivo de observar a evolução das obras de construção e reforma realizadas na área da OUC<sup>20</sup>. Considerando-se o período do início da operação urbana, em

---

18 Os dados levantados pelo Observatório das Metrôpoles foram publicados pela agência de jornalismo investigativo Pública no dia 26 de fevereiro de 2018. Ver BELISÁRIO, Adriano. "Porto Maravilha Corre o Risco de parar novamente em 2018", de Adriano Belisário, disponível em: 0<<https://apublica.org/2018/02/porto-maravilha-corre-o-risco-de-parar-novamente-em-2018/>>, acessado em 26 de fevereiro de 2018.

19 Dentre os empreendimentos levantados, dois licenciamentos foram iniciados antes de 2009, ano de lançamento do Porto Maravilha. O primeiro deles se encontra atualmente em reforma, enquanto o segundo não teve obras iniciadas até hoje - razão pela qual ambos foram mantidos nos números finais da pesquisa.

20 No decorrer do trabalho de campo, algumas dificuldades foram encontradas, dentre elas, a transformação da malha viária da região portuária, com a extinção de antigas ruas e avenidas e a criação de novas vias, o que impediu de encontrar seis endereços. Em outros casos, não foi possível verificar o estágio de execução das intervenções. Além disso, os relatórios produzidos pela CDURP não são uniformes, deixando de apresentar determinadas informações para certos empreendimentos.

2009, até dezembro de 2017, a pesquisa identificou 77 empreendimentos de mercado<sup>21</sup>, 48 empreendimentos residenciais de habitação de interesse social e 29 empreendimentos públicos, culturais e operacionais (Ver Figura 1 - Infográfico produzido pela agência Pública com os dados da pesquisa).

Dos 77 empreendimentos de mercado, 35 se referem a novas construções e 35 a reformas de imóveis já existentes, em geral pequenos estabelecimentos espalhados pela região portuária, além de um empreendimento que envolve construção e reforma<sup>22</sup>. O levantamento de campo, no entanto, capta o impacto da crise sobre a dinâmica imobiliária da região. Dos 35 novos empreendimentos licenciados, 23 não tinham sido iniciados e apenas sete estavam concluídos e em funcionamento. Nas reformas, o quadro se repete, com menor impacto. Das 35 reformas iniciadas, 14 não foram iniciadas e apenas 13 estavam concluídas e em funcionamento.

No âmbito dos empreendimentos privados, o predomínio de licenciamentos comerciais, que contabiliza 57 empreendimentos, além de quatro de uso misto, predominantemente comerciais, provavelmente é reflexo do boom imobiliário vivido pelo Rio de Janeiro há alguns anos atrás, quando havia uma forte demanda por espaços comerciais no centro do Rio. Desde então, a desaceleração da economia fluminense afetou o desenvolvimento imobiliário do Porto Maravilha.

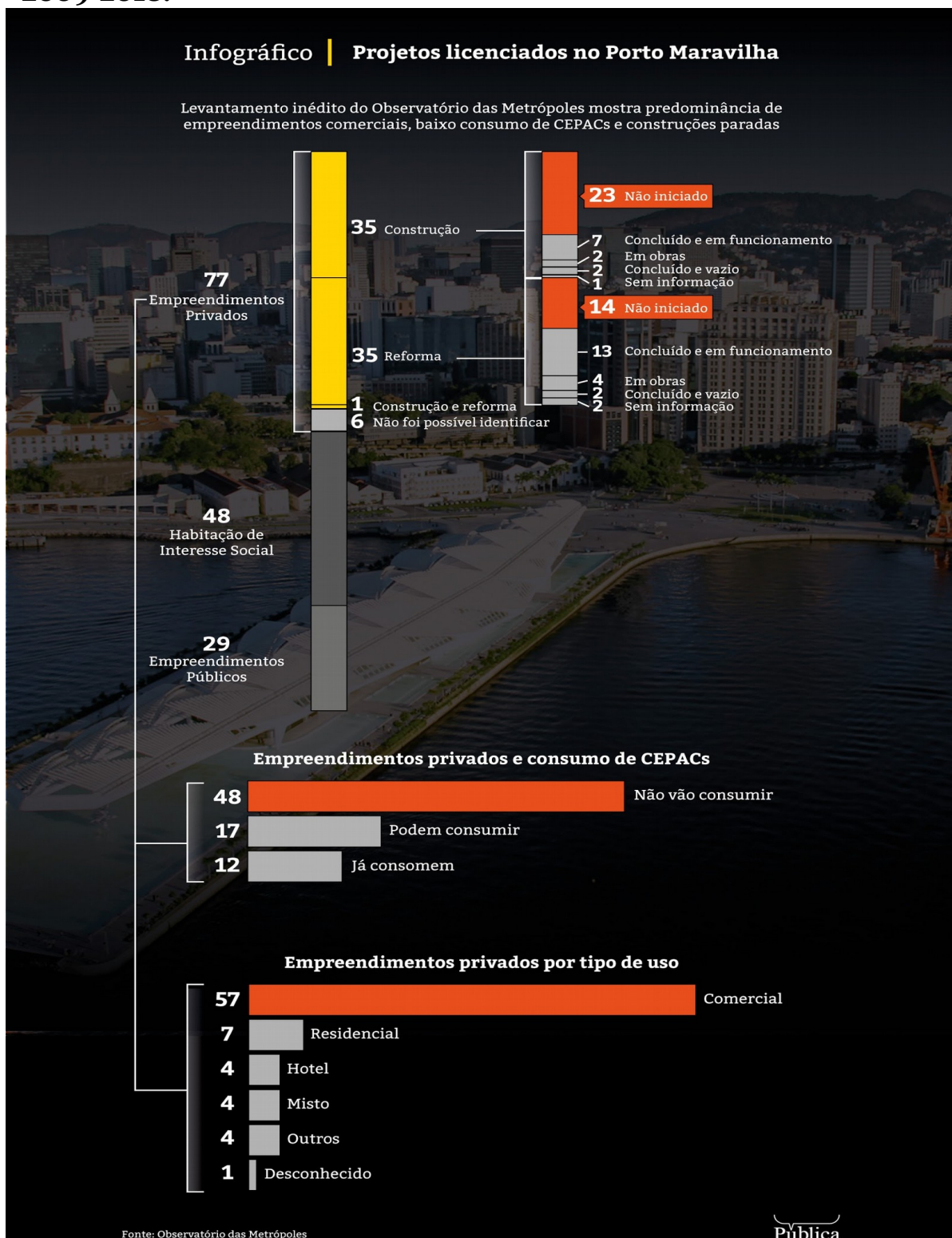
Por outro lado, a instalação de um parque imobiliário residencial de médio e alto padrão, com projetos capazes de consumir potencial construtivo, chocam-se com o imaginário das classes médias e altas, voltados para a zona sul e a Barra da Tijuca. A ausência de serviços encontrada na região também é uma barreira para os sete empreendimentos residenciais licenciados na área portuária, que, apesar das intervenções já executadas e das remoções levadas a cabo desde o lançamento do Porto Maravilha (Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, 2015), ainda se configura como um território popular.

---

21 Cabe esclarecer que estes empreendimentos correspondem a 81 licenciamentos, já que alguns empreendimentos estão vinculados a mais de uma licença.

22 Em um caso, não foi possível identificar o caráter da intervenção.

**Figura 1 – Infográfico dos Projetos Licenciados no Porto Maravilha entre 2009-2018.**



Produção do Infográfico Agência Pública (2018) a partir de dados sistematizados pelo Observatório das Metrôpoles, com base nos relatórios da CDURP.

Os dados coletados evidenciam a relativa estagnação do desenvolvimento imobiliário do Porto Maravilha nos últimos três anos. Dos 77 empreendimentos de mercado identificados pela pesquisa, 52 tiveram seu processo de licenciamento iniciado entre 2009 e 2015. Até este período haviam mais licenciamentos relativos à novas construções (29) do que à reformas (21), além de um empreendimento que envolve construção e reforma<sup>23</sup>. Em 2015, no entanto, apenas três empreendimentos deram entrada na Prefeitura para obter licenciamento. Os resultados do campo, por sua vez, dão uma dimensão ainda mais contundente dos impactos da crise econômica: dos 52 empreendimentos inscritos no período considerado, 26 ainda não tinham sido iniciados até 2018 quando da realização desta pesquisa.

O quadro se repete quando são observados os empreendimentos com consumo de CEPACs. Entre 2010 e 2015, 12 dos 52 projetos com licenciamento registrado previam a compra de potencial construtivo, com a vinculação de 603.558, ou 9,38%, do estoque de 6.436.722 CEPACs. Do total, todavia, apenas quatro empreendimentos foram concluídos e estão em funcionamento, enquanto dois projetos foram executados apenas parcialmente. Outros quatro não tiveram as obras iniciadas, enquanto dois estavam com as obras paradas desde o primeiro semestre de 2014: o hotel Holliday Inn e o residencial Porto Vida, que originalmente receberia a Vila de Árbitros dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro (Fotografia 01).

**Fotografia 01 - As obras paradas do Porto Vida: o residencial Porto Vida.**



Foto: Acervo Observatório das Metrôpoles, 2018.

Em 2016, 14 empreendimentos abriram processo de licenciamento junto à Prefeitura, o que poderia significar, à primeira vista, uma retomada

<sup>23</sup> Não conseguimos informações sobre um dos licenciamentos (se reforma ou construção), mas foi possível identificar no campo que não havia sido iniciada nenhuma obra até a finalização da pesquisa.

do interesse do mercado imobiliário pela área portuária. O porte dos projetos, contudo, mudou significativamente: prevaleceram as reformas de pequenos espaços comerciais. Das seis novas construções identificadas, ademais, cinco estão localizadas em setores da operação urbana sem previsão de CEPACs - nenhuma delas, iniciada. No último ano, uma nova queda foi registrada: apenas 4 reformas tiveram licenciamento protocolado em 2017<sup>24</sup>, mas ainda não obtiveram aprovação, e os imóveis seguem sem obras.

Nesse cenário, o financiamento do Porto Maravilha é colocado em risco - tema que vem sendo tratado pela imprensa<sup>25</sup>. Muito embora o grande número de reformas tenha certa influência sobre a ressignificação simbólica do porto - proporcionando novos usos, mais alinhados com as expectativas do mercado, e atraindo novos públicos à região -, é o volume de novas construções nas “áreas cepacadas” que efetivamente gera recursos para a operação urbana consorciada e, sobretudo, para o pagamento da parceria público-privada sobre a qual o projeto está alicerçado.

Bem verdade é que a aquisição de todos os CEPACs de uma só vez por R\$ 3,5 bilhões trouxe alguma segurança para os primeiros anos do Porto Maravilha. Ao fim e ao cabo, no entanto, esperava-se que as operações de compra e venda de títulos de potencial construtivo e terrenos pudessem não apenas levantar receitas capazes de cobrir o compromisso total assumido pelo FGTS, calculado em R\$ 8 bilhões, como produzir retorno financeiro ao investimento do fundo público (WERNECK, 2016). Tais expectativas foram frustradas pela crise do setor imobiliário, agravada no último ano, levando à iliquidez da operação urbana e à suspensão do contrato de parceria público-privada em abril de 2017 por falta de repasses<sup>26</sup>.

---

24 Os licenciamentos identificados com registro iniciado desde o início da operação urbana consorciada até o fim de 2017 somam 70 empreendimentos. Em sete casos, as datas de licenciamento não foram divulgadas nos relatórios trimestrais da CDURP, embora todos sejam anteriores a 2013.

25 São várias as matérias divulgadas pela imprensa retratando a crise do setor imobiliário em geral e na zona portuária em particular. Ver a título de exemplo: Zona Portuária do Rio é a que mais tem prédios desocupados na cidade. Portal G1 de notícias, 20 dez. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/zona-portuaria-do-rio-e-a-que-mais-tem-predios-desocupados-na-cidade.ghtml>>; NOGUEIRA, Ítalo. Fundo gerido pela Caixa dá nó financeiro na zona portuária do Rio, Folha de São Paulo, 24 abr. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/04/1877953-zona-portuaria-do-rio-vive-no-financeiro.shtml>>

26 SCHMIDT, Selma. Sem repasses desde janeiro, concessionária suspende obras na zona portuária, O Globo online, 18 jun. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/sem-repasses-desde-janeiro-concessionaria-suspende-obras-na-zona-portuaria-21489095>> Acesso em 26 fev. 2018.

No mês de novembro de 2017, a CDURP anunciou a retorno da concessionária Porto Novo à zona portuária<sup>27</sup>, mas a negociação de CEPACs continua estacionada. De acordo com o último relatório divulgado pela empresa, relativo ao quarto trimestre de 2017, foram consumidos 574.899 títulos, ou 8,93% do estoque total<sup>28</sup>. Com isso, a parceria público-privada pode vir a sofrer novas interrupções. A reversão desse panorama, por sua vez, enfrenta dificuldades. Até agora, a CDURP obteve algum sucesso em transformar a Praça Mauá num novo ponto turístico e cultural da cidade - o que, vale dizer, é resultado do grande volume de investimentos empregados na construção do Museu do Amanhã e na criação do Boulevard Olímpico durante a gestão de Eduardo Paes. Com isso, uma parte relevante dos empreendimentos, sobretudo relativos à novas construções, vem se concentrando em seu entorno, localizado mais próximo do centro tradicional de negócios do Rio. Em menor grau, o eixo situado entre a rodoviária e a Cidade do Samba - que, além dos vazios urbanos, recebeu grandes obras infraestruturais - também atraiu investimentos (Figura 2). Todavia, são nos setores D e M, no eixo da Av. Francisco Bicalho, que se concentram a maior fatia do estoque total de CEPACs. Dele depende o sucesso da operação urbana consorciada, mas a Prefeitura vem encontrando dificuldades de ancorar a área, que sequer teve as obras de revitalização executadas até o momento.

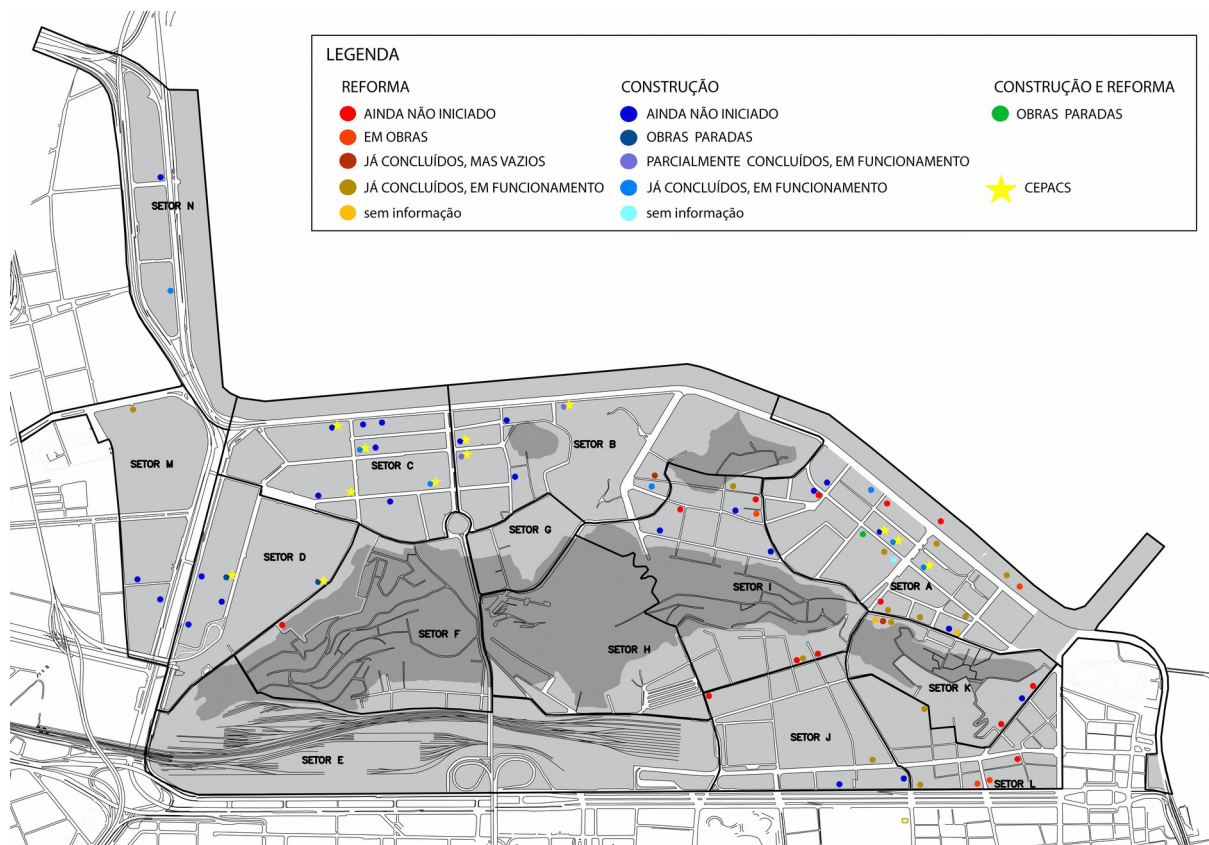
---

27 Prefeitura anuncia retomada da PPP do Porto Maravilha, Porto Maravilha website, 16 nov. 2017. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/noticiasdetalhe/4769>> Acesso em 26 fev. 2018.

28 Disponível em:

<<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2017/RELATORIOOUTNOVDEZ2017.Pdf>>. A queda, observada em comparação aos números levantados inicialmente, é decorrente da alteração dos projetos, com reajustes no cálculo de CEPACs consumidos, além da exclusão de um empreendimento para a Av. Cidade de Lima, registrado pela própria CDURP em 2010.

**Figura 2 - Empreendimentos Imobiliários na Operação Urbana Porto Maravilha 2017**



Fonte: Observatório das Metrôpoles, com base nos relatórios trimestrais da CDURP, 2017 (produção gráfica de Natália Asfora)

Em resumo, o levantamento realizado permite inferir que o número de CEPACs vendidos é muito baixo insuficientes para sustentar a operação urbana do Porto Maravilha, apesar da privatização dos terrenos públicos e da criação de um mercado potencial para absorver os CEPACs. Além dos 12 empreendimentos com potencial construtivo já vinculados, outros 17, com licenciamento ainda em andamento, podem vir a gerar demanda por CEPACs no futuro, mas a maior fatia deles, 48 empreendimentos, não consomem CEPACs - seja porque configuram apenas reformas, seja porque estão localizados em setores sem previsão de potencial adicional de construção.

No que se refere aos investimentos em habitação de interesse social, os problemas são de outra natureza. Diferentemente dos terrenos disponibilizados para o mercado, que superaram os entraves burocratizados suspendendo a lógica arrecadatória, estes encontram diversas barreiras de caráter burocrático ou financeiro para serem efetivados.

Em 2015, o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS PM) foi produzido como contrapartida social da utilização de investimento público do FGTS para a operação urbana. O PHIS PM - aprovado em Conferência Municipal após um processo de discussão envolvendo o município, universidades, ONG's e movimentos de luta pela moradia - previa, entre outras metas: produção de pelo menos 10 mil unidades habitacionais; reforma, ampliação e recuperação de aproximadamente 2.500 residências de famílias de baixa renda; e criação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) de vazios para uso residencial. Porém, quase três anos após seu lançamento, o plano não foi posto em prática.

No levantamento de imóveis que pudessem ser destinados para o PHIS PM, foram identificados cinco de propriedade da União, porém, a destinação desses imóveis não foi concretizada, esbarrando-se em entraves de caráter burocrático que ainda não foram superados. Ressalta-se que haviam terrenos da União destinados para habitação de interesse social, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, antes do início do projeto de revitalização da zona portuária<sup>29</sup>. Com o andamento do projeto, a destinação desses imóveis sofreu interferências, como a realocação de um dos terrenos em razão das obras do Porto.

Após quase três anos desde o seu lançamento, o PHIS PM não foi posto em prática. De fato, as ações da Prefeitura do Rio na região portuária indicam que habitação de interesse social não tem sido uma prioridade nas últimas administrações. Neste caso, os mecanismos seletivos do Estado dificultam ou bloqueiam a efetividade desses projetos. De acordo com o nosso levantamento, 48 imóveis destinados à habitação de interesse social foram licenciados pela prefeitura na Região Portuária desde o início da operação urbana. No entanto, a situação encontrada em campo revela que, em nenhum deles, foram realizadas obras de construção ou reforma até o momento (Fotografias 2 e 3). Em poucas palavras, são empreendimentos que não saíram do papel.

---

29 Em 2008, a Portaria nº388 da SPU declarou vinte e uma áreas, localizadas em diferentes estados, de interesse do serviço público para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Dentre essas áreas, três estavam localizadas no Rio de Janeiro: Rua da Gamboa nº357/359, Rua da Gamboa nº373 e Rua da Gamboa nº120/122 - todas na Zona Portuária do município (BRASIL, 2008, p.94)



## Fotografias 2 e 3: Imóveis Destinados à Habitação de Interesse Social



Fonte: Observatório das Metrôpoles. Na figura da esquerda, casarão abandonado na Rua do Livramento. A rua concentra 19 dos 48 projetos de HIS licenciados. Na figura da direita, antiga fábrica França e Cia. situada na Rua da Gamboa. O projeto prevê 230 unidades residenciais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM FUTURO DE INCERTEZAS

O futuro da OUC Porto Maravilha parece ainda atravessado de incertezas. Tudo indica que o projeto de renovação empreendido pela CDURP enfrentará muitas dificuldades, mesmo com um eventual reaquecimento do mercado imobiliário. Em primeiro lugar, a falta de interesse do mercado imobiliário não parece ser apenas expressão da crise imobiliária no setor, mas também resultado das suas estratégias de investimento. Fato é que o mercado imobiliário não mostrou interesse em investir na região, pelo menos no ritmo requerido para sustentar financeiramente os custos das intervenções realizadas pela Parceria Público Privada, sequer no período que antecedeu a crise econômica e o desaquecimento do mercado imobiliário no Rio de Janeiro.

Em segundo, fora os investimentos na reforma dos pequenos estabelecimentos comerciais, que estão espalhados por toda a região do Porto, o que se percebe é que os investimentos em novos empreendimentos imobiliários residenciais (voltados para segmentos de média e alta renda), corporativos ou ainda de hotéis, têm sua localização concentrada em certas áreas da região portuária, notadamente na redondeza da Praça Mauá, onde se concentram os equipamentos culturais, como o Museu do Amanhã, ou na área entre a Rodoviária e a Cidade do Samba, sinalizando para um interesse seletivo do mercado em torno de certos espaços. Muito provavelmente, a atração do mercado imobiliário para outras áreas da Região Portuária vai demandar novos investimentos

públicos, o que contraria o discurso que legitimou a criação da operação urbana, de que a renovação urbana seria custeada com recursos privados, mobilizados por meio da venda de CEPACs. É preciso deixar claro que a OUC Porto Maravilha tem sido realizada fundamentalmente com recursos públicos por meio de três processos: (i) repasse de recursos do FGTS, comprador de todos os CEPACs; (ii) repasse de recursos orçamentários da Prefeitura Municipal, injetados na CDURP; e (iii) transferência de terrenos públicos da União para a CDURP, por meio de diversos instrumentos jurídicos, que os comercializa visando criar um mercado para os CEPACs. Este último aspecto foi o objeto central da reflexão deste artigo.

Na análise aqui empreendida, buscamos argumentar que a indefinição do sentido da função social da propriedade - indefinição relacionada à própria contradição do conceito - implicou no conflito em torno do sentido atribuído à lógica destinatária dos imóveis da União na área portuária, vencido pelos interesses do mercado. No caso da SPU aqui analisado, isso ocorreu a despeito de o órgão ter como princípio, desde a implementação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), buscar o cumprimento da função socioambiental dos terrenos sob sua responsabilidade. De fato, os interesses em disputa levaram a

A subordinação do poder público à lógica do mercado, expressa no próprio modelo da OUC e nos riscos de elitização de certos espaços da região portuária que são do interesse do mercado imobiliário, associados à ausência de investimentos em habitação de interesse social, denuncia conflitos em torno da apropriação deste território. A zona portuária é historicamente um espaço marcadamente popular, de forte cultura afrodescendente (LAMARÃO, 2006), com suas favelas, ocupações, rodas de samba e seus cortiços, que permanecem sendo uma opção de moradia para parcela importante dos seus moradores. A transformação da zona portuária em espaço atrativo para o capital coloca em risco as possibilidades de reprodução social da população que depende do centro para viver e tem grande possibilidade de se transformar em palco de contestações e insurgências dos movimentos populares que reivindicam o direito de morar, trabalhar e viver no centro (SANTOS JUNIOR; LACERDA; WERNECK; RIBEIRO, 2018).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORBA, Tuanni Rachel. *Políticas Públicas e Mudança Institucional na Secretaria do Patrimônio da União (SPU): o caso do Porto Maravilha*. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), defendida no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL, Portaria nº 388, de 21 de outubro de 2008. Diário Oficial da União, p. 94, 2008. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro - *Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Olimpíada Rio 2016, os jogos da exclusão 2015*. Rio de Janeiro, novembro de 2015. Disponível em: <[http://issuu.com/mantelli/docs/dossiecomiterio\\_2015\\_issuu\\_01](http://issuu.com/mantelli/docs/dossiecomiterio_2015_issuu_01)>, Acesso em: 15 dez. 2015.

DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; FROTA, Henrique Botelho. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2017, maio/ago, 9(2), 172-186.

DI PIETRO, Maria S. Z. Função social da propriedade pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, v. 6, 2006.

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

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs). *A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENFATTI, Dênio (org.). *Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro*. Campinas: PUCAMP/PROURB, 2004, p. 185-198

FROTA, Henrique Botelho. Função social da propriedade: pesquisa analisa aplicação de instrumentos urbanísticos. Site ObservaSP, 10 de novembro de 2015. Disponível em <https://observasp.wordpress.com/2015/11/10/funcao-social-da-propriedade-pesquisa-analisa-aplicacao-de-instrumentos-urbanisticos/>. Acessado em outubro de 2018.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec. 1980.

\_\_\_\_\_. *17 Contradições e o Fim do Capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2016.

LAMARÃO, S. *Dos trapiches ao porto: um estudo sobre a área portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Culturas, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 2006.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, 49 (4): 46-82, 1998.

Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_56\\_web1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf)>. Acesso em out. 2018.

MOREIRA, Fernanda. *Terras de exclusão , portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União*. Tese de doutorado em Planejamento defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

OFFE , C., *Problemas estruturais do Estado capitalista*. R.J.: Tempo brasileiro, 1984

OFFE , C., RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado Capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista In: OFFE, C., *Problemas estruturais do Estado capitalista*. R.J.: Tempo brasileiro, 1984, p. 122-137

PESSOA, Emanuel de Abreu . A Constitucionalização da Função Social da Propriedade: Alteração na Dogmática do Direito Civil. *Revista Jurídica da FA7* , v. VII, p. 65-75, 2010.

POULANTZAS, N. *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro/São Paulo, Edições Graal/Paz e Terra, 2000

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

RESCHKE, Alexandra. *O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da união na democratização do acesso a terra e na democratização do estado*. Monografia especialização. Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2010.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; LACERDA, Larissa; WERNECK, Mariana; RIBEIRO, Bruna. Informalidade, Invisibilidade e vulnerabilidade dos cortiços: disputas pela centralidade na área portuária do Rio de Janeiro. *O Social em Questão*, Ano XXI, nº 42, Set a Dez de 2018, p 83-118.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.) *Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. *Balço de Gestão 2003-2010*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010a. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco\\_de\\_gestao\\_spu\\_2003-2010.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco_de_gestao_spu_2003-2010.pdf/view)>. Acessado em outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. *Orientações para a destinação do Patrimônio da União*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/cartilha-memo-90-destinacao-orientacoes-para-a-destinacao-do-patrimonio-da-uniao.pdf>>. Acessado em outubro de 2018.

SMITH. Adam. *A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas*. São Paulo: Editora, Nova Cultural, 1996.

WERNECK, M. *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro*. Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2016.