

## **Obstáculos e possibilidades no diálogo entre competências e escalas.**

**Título do ST:** Códigos da Cidade: construções normativas em projeto

**Título do trabalho:** Obstáculos e possibilidades entre competências e escalas na perspectiva da Operação Urbana Consorciada da Zona Portuária.

**Autor:** Madalena Junqueira Ayres, Mestre em Direito pela PUC/RJ. Promotora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

**Resumo:** O presente trabalho busca analisar algumas inovações produzidas pela normativa urbanística vigente, sob um olhar crítico, na produção de novos rumos e sentidos para a cidade. Nesse sentido, será dado um enfoque para o diálogo entre as competências jurídicas para o estabelecimento dos projetos previstos pela Operação Urbana Consorciada, que tem como objeto a zona portuária do Rio de Janeiro. Em um contexto de fragmentação normativa, releva reconhecer a possibilidade de dar mais visibilidade aos chamados “novos direitos”, caracterizados como direitos difusos – consumidor, meio ambiente e direito à cidade - e práticas sociais, mobilizando o pluralismo existente na sociedade contemporânea, para permitir a gestão democrática da cidade. O estudo pretende, também, questionar a legitimidade de “consensos” criados ou incentivados pelo ordenamento jurídico, especialmente na esfera das competências jurídicas, conferindo plenos poderes ao Poder Público Municipal e à iniciativa privada para o desenvolvimento dos projetos propostos.

**Palavras chave:** Operação urbana consorciada, competências jurídicas, zona portuária do Rio de Janeiro.

**Abstract:** This paper aims to analyze some of the innovations produced by urban regulations in force, under a critical view on the production of new paths and directions for the city. In this sense, will be given a focus for dialogue between the legal powers for the establishment of projects planned by the Urban Operation, which focuses the port area of Rio de Janeiro. In a context of normative fragmentation, falls to recognize the possibility of giving more visibility to "new rights", characterized as diffuse rights - consumer, environment and right to the city - and social practices, mobilizing the pluralism in contemporary society, to allow democratic management of the city. The study also intends to question the legitimacy of "consensus" created or encouraged by the legal system, especially in the sphere of legal competence, giving full powers to the municipal government and private initiative to develop the proposed projects.

**Keywords:** Urban Operation, legal power, port area of Rio de Janeiro

### **Breves apontamentos sobre a parceria publico-privada e a operação urbana consorciada.**

As intervenções pretendidas, através dos novos projetos urbanos para a área portuária do Rio de Janeiro – Projetos Porto Maravilha e Porto Olímpico -, respaldadas por uma normativa que prevê a possibilidade de parcerias público-privadas e a incidência do instrumento urbanístico da operação urbana consorciada (art. 4º, inciso V, alínea *p* e art. 32 ambos do Estatuto da Cidade), tem a potencialidade de produção de novos rumos e sentidos para a Cidade. No entanto, 'e preciso examinar quais são os sentidos que poderão ser produzidos.

Uma breve abordagem sobre os institutos da Parceria Público-Privada (PPP's) e da Operação Urbana Consorciada (OUC), faz-se necessária para melhor compreensão dos fenômenos que importarão em mudanças no espaço urbano referido.

Para tanto, torna-se relevante apresentar uma objetiva contextualização da legislação acima, no cenário histórico e político-econômico vivenciado pela sociedade brasileira.

Nesse sentido, a crise cambial e o agravamento de problemas fiscais ocorridos na segunda metade da década de 80 fizeram com que o governo brasileiro passasse a discutir a possibilidade de delegar ao setor privado o direito de explorar atividades até então de responsabilidade exclusiva do Estado.<sup>1</sup>

O governo Collor abriu a economia para o mercado globalizado, o que representou mudanças significativas no cenário político e econômico e, inclusive, no comportamento cultural da sociedade brasileira.

Na década de 90, mudanças estruturais ocorreram em virtude da forte tendência econômica liberal vigente na América Latina. Esse processo decorreu, em grande medida, de diretrizes da política de reforma institucional e de ajuste econômico orientado pelas agências multilaterais<sup>2</sup> – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI) – colocada em prática pelo governo federal brasileiro nesse período. O Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pelo governo Collor, em 1990, teve início através da Medida Provisória 155/90, convertida posteriormente na Lei n. 8.031/90, a qual foi revogada pela Lei n. 9491/97. Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 05/95 e da Lei n. 8987/95 (Lei Geral das Concessões), que regulamentou o art. 175 da

---

<sup>1</sup> LANDAU, Elena *Introdução. O setor elétrico em uma visão introdutória*. LANDAU, Elena (coord.). *Regulação Jurídica do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 5.

<sup>2</sup> As mudanças políticas ocorridas na América Latina na década de 80, com a substituição de governos autoritários militares por governos democráticos, com claras tendências liberais, levaram à aceitação cada vez maior de políticas de ajustes econômicos preconizadas pelas agências multilaterais para a região do Mercosul, cuja síntese ficou conhecida como Consenso de Washington. Entre as estratégias adotadas no Consenso de Washington estavam a privatização acelerada de empresas estatais lucrativas, notadamente as de caráter estratégico, como as de energia, com a finalidade de pagamento de dívidas interna e externa; a flexibilização de direitos trabalhistas; a desregulamentação da vida econômica em todas as instâncias; a redução dos investimentos do Estado em políticas públicas básicas; a reforma do Estado e a redução do funcionalismo, para redução geral dos gastos públicos. Cf. SAUER, Ildo Luís. *Um novo modelo para o setor elétrico brasileiro*. SAUER, Ildo Luís. (et al) *A reconstrução do setor elétrico*. Campo Grande: Ed. UFMS; São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 16.

Constituição Federal de 88, houve a instituição dos princípios básicos para a concessão de serviços públicos. O referido modelo de privatizações brasileiro optou pela adoção das chamadas agências reguladoras, baseado na experiência norte-americana, com as *comissions*.

Paralelo ao contexto brasileiro, sob a ótica internacional, as décadas de 70 e 80 foram um período bastante complexo, com mudanças estruturais que importaram em ajuste social, político e econômico, com o surgimento de novos setores de produção, novas formas de especulação financeira e novos mercados (HARVEY, 2006), dentre eles as finanças, a mídia e o entretenimento.

Tais mudanças decorreram, em última análise, da crise do capitalismo e da reforma do Estado vividas no final do século XX, dando ensejo, no âmbito político, a alterações significativas na forma de atuação dos governos, que passaram a promover uma descentralização, transferindo poderes e autonomia aos governos infranacionais.

Portanto, é dentro desse contexto que surgem as legislações ora em comento.

Passemos, então, ao estudo da lei que criou a parceria público-privada no Brasil, já que a normativa municipal recém editada, leva em conta as regras e princípios de tal legislação.

A parceria público-privada<sup>3</sup> foi positivada através da Lei n. 11.079/2004; e o referido instituto parte do princípio de que há para a Administração Pública uma opção entre investir diretamente seus recursos para fazer algo ou empregar menos recursos públicos, aliando-se à iniciativa privada, que contribuirá com parcela importante para a efetivação de projetos, programas ou políticas.

Na primeira opção – investir recursos unicamente públicos –, o fator tempo é relevante, já que, nem sempre a emergência e urgência requeridas, podem ser atendidas em virtude da limitação dos recursos públicos e da possibilidade de operar com brevidade as questões orçamentárias, pelas limitações legais impostas ao Administrador Público. Apesar da imposição constitucional quanto à observância conjunta dos princípios da legalidade e eficiência (art.37 da CF/88), que obriga a que o Administrador aja de modo rápido e preciso para produzir resultados que satisfaçam

---

<sup>3</sup> Será utilizada a abreviatura PPP, para designar parceria público-privada.

as necessidades da população (MEDAUER, 2008, 128), a realidade, muitas vezes, demonstra que isso não ocorre.

Por outro lado, o que se percebe é que a aplicação de tais recursos, além de limitada, deve abranger diversas áreas – saúde, educação, assistência social, segurança pública, administração penitenciária, saneamento, habitação, meio ambiente, somente para citar algumas -; o que leva, inevitavelmente, o administrador público a priorizar umas em detrimento de outras.

De acordo com a normativa constitucional vigente (CF/88), o Estado Brasileiro tem como compromisso a efetivação de diversos direitos fundamentais sociais e, durante esses vinte anos de vigência da Carta Constitucional de 1998, o que se observa é a deficiência da atuação estatal em diversos segmentos básicos para atendimento das demandas sociais.

O direito à moradia, previsto no art. 6º da CF/88, é apenas um dos exemplos a ser citado, diante do grande déficit habitacional existente.<sup>4</sup>

De acordo com a segunda opção – empregar menos recursos públicos e adicionar os recursos empregados pela iniciativa privada -, em linha de princípio, parece ser menos problemático. Mas, tal opção deve ser analisada com cautela.

Alguns questionamentos devem ser formulados: é legítimo e constitucional que o Poder Público nada faça durante anos e depois afirme que para resolver o problema do *déficit* de sua atuação tenha de fazê-lo através de parcerias com a iniciativa privada?

Por outro prisma, se a Administração possui recursos próprios, é legítimo e constitucional que faça a execução ela própria ou que busque a alternativa da PPP?

Tais questões não se resolvem no âmbito do Direito, mas precisam ser trazidas para uma melhor compreensão da problemática.

Afirma-se (JURUENA VILLELA SOUTO, 2007, 273) que os objetivos das partes na PPP são distintos. Se por um lado, o parceiro público busca o princípio da

---

<sup>4</sup> De acordo com o Ministério das Cidades, em pronunciamento realizado no Fórum Urbano Mundial V, em marco deste ano, o déficit habitacional brasileiro diminuiu de 6,3 milhões, em 2007, para 5,8 milhões de domicílios, em 2008, conforme estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro. Informação disponível em: [http://wuf5.cidades.gov.br/pt-br/noticias/10-03-22/Ministro\\_das\\_Cidades\\_anuncia\\_novo\\_d%C3%A9ficit\\_habitacional\\_brasileiro.aspx](http://wuf5.cidades.gov.br/pt-br/noticias/10-03-22/Ministro_das_Cidades_anuncia_novo_d%C3%A9ficit_habitacional_brasileiro.aspx). Acesso em 31 de outubro de 2010.

economicidade, ou seja, a melhor relação de custo-benefício para o capital empregado; de outro, o parceiro privado persegue não o atendimento ao interesse público, imposto como meta da PPP, mas, a própria rentabilidade.

Na PPP, diferentemente do Regime de Concessões previsto pela Lei n. 8987/95, o parceiro público não paga “subsídio” (art. 17 da lei 8987/95) como cobertura de prejuízos do parceiro privado, mas faz “pagamento” pelos serviços prestados pelo parceiro privado, razão pela qual não incide a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, pelo regime da PPP, estabelece-se a possibilidade de o parceiro público garantir o pagamento oferecido ao parceiro privado, através da estipulação de garantias contratuais, já que, sendo ato jurídico bilateral, há necessidade de a Administração Pública convencer o parceiro privado a com ela contratar.

Quanto às formas de pagamento, além do pagamento direto de recursos públicos, o art. 6º da Lei 11.079/2004 prevê: a cessão de créditos não tributários, a outorga de direitos em face da Administração, a outorga de direitos sobre bens dominicais, além de outros meios de pagamento previstos em lei. Portanto, abriu a possibilidade de que outras leis (federal, estadual ou municipal) estabeleçam outras modalidades de pagamento.

Tais pagamentos constituem despesa pública e, portanto, devem observar os requisitos da legitimidade, legalidade e economicidade (JURUENA VILLELA SOUTO, 2007, 277).

Com relação à questão da legitimidade, a Lei da PPP apresenta uma inconstitucionalidade pois, ao fim e ao cabo, afasta a incidência do disposto no art. 174 da CF/88, que exige o planejamento do desenvolvimento econômico, com base em diretrizes fixadas em lei, para a definição dos setores e regiões que levam ao desenvolvimento. Como se vê, a lei da PPP, a seu turno, estabelece que a responsabilidade por essa definição de diretrizes, de setores prioritários para a adoção de PPP, fica a cargo de um órgão gestor. Assim, substitui-se a obrigatoriedade do estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento econômico por lei pela possibilidade de que tal definição seja realizada meramente por um órgão gestor. Tal medida, a toda evidência, não parece atender ao requisito da legitimidade. Daí, porque, afigura-se a existência de uma inconstitucionalidade da referida lei, que, aliás,

é repetida, no âmbito municipal, pela lei complementar que estabelece a Operação Urbana Consorciada.

É preciso, passar ao exame, mais específico, do instituto da Operação Urbana Consorciada<sup>5</sup>, cujo marco normativo é o Estatuto da Cidade, através dos arts. 32 a 34. Segundo o que estabelecem os referidos dispositivos legais, a operação urbana consorciada constitui um 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.

Em verdade, o referido instituto é espécie do gênero parceria público-privada, aplicável especificamente ao direito urbanístico. E como tal, para sua aplicação, há necessidade prévia de se ter uma lei específica, que deve estar articulada com o Plano Diretor da Cidade.

Além disso, a lei que dispõe sobre sua implantação terá de trazer um plano de operação que conterà, minimamente, determinados requisitos, entre eles, além da área de abrangência da OUC e sua finalidade, a forma de controle da OUC em parceria com a sociedade, de maneira a atender o princípio da gestão democrática da cidade e a necessidade de realização de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), inserido como parte integrante da lei, na forma semelhante a de um anexo. Por outro lado, também há previsão de contrapartidas que serão prestadas pelo parceiro privado, pelos proprietários ou usuários permanentes, com relação a benefícios previstos pelo próprio Estatuto da Cidade, que dizem respeito à modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, alterações das normas edilícias, regularização de construções, reformas ou ampliações.

O estatuto da Cidade prevê, ainda, a possibilidade de que a lei faculte ao Município a emissão de certificados de potencial adicional de construção que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento de obras necessárias à OUC.

---

<sup>5</sup> Será designada pela sigla OUC.

A OUC distingue-se das chamadas Operação Interligadas<sup>6</sup>, ocorridas no Estado de São Paulo (Água Espraiada e Faria Lima), posto que as OI foram criadas antes do advento do Estatuto da Cidade e permitiam a aplicação dos recursos em áreas não abrangidas pela Operação Interligada. A OUC vincula expressamente a destinação dos recursos obtidos pelo Poder Público à abrangência da OUC. Por outro lado, na OUC a lei específica deve conter o EIV, o que não era exigido nas OI.

### **Apontamentos críticos a legislação municipal que instituiu a Operação Urbana Consorciada na zona portuária do Rio de Janeiro.**

Assim, inicialmente, é importante examinar se a legislação municipal que instituiu a OUC da zona portuária do Rio de Janeiro observou os requisitos acima expostos, tomando como ponto de partida uma abordagem crítica, que prioriza a atenção à formulação e implementação do instrumento no nível municipal e reforça a necessidade de mobilização da sociedade civil para garantir efeitos positivos na implementação da OUC.

Dentro de tal contexto serão examinadas neste estudo as seguintes leis, que trazem novas regras e princípios complementares entre si. São elas: a Lei Complementar n. 101/2009, que instituiu a operação urbana consorciada na área do porto do Rio de Janeiro; a Lei Complementar n. 102/2009, que criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP; e a Lei Complementar n. 105/2009, que instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas–PROPAR-RIO, todas de âmbito municipal.

Para que seja possível o desenvolvimento de tais ideias, fundamental a adoção na esfera jurídica da noção de eficácia social da norma, trabalhada por Rosângela Cavallazzi<sup>7</sup>( CAVALLAZZI, 2008, 691), para quem:

---

<sup>6</sup> Serão designadas pela sigla OI.

<sup>7</sup>

A eficácia social da norma, norteadas pelos critérios da incidência, da legitimidade e da finalidade, corresponde, pois, à necessária aplicabilidade da norma jurídica pelos indivíduos destinatários da mesma e, também, pela sua capacidade de garantir os direitos dos cidadãos.

A eficácia jurídica está relacionada à capacidade da norma de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ou seja, diz respeito à aplicabilidade, executoriedade, exigibilidade da norma. Já a eficácia social da norma responde pela capacidade de garantir os direitos da coletividade. Nesse sentido, é imprescindível a atuação do intérprete na construção do sentido da norma, utilizando-se dos princípios de Direito Ambiental, Constitucional e Urbanístico para tornar exeqüível o conteúdo normativo segundo o critério da legitimidade.

Voltando ao tema da operação urbana, como afirmado por Ermínia Maricato e João Ferreira (MARICATO; FERREIRA, 2002, 2), a OUC não se apresenta como um instrumento que, tecnicamente, gera exclusão social, porém, dependendo da forma como seja regulado e implementado, ela poderá não assegurar os interesses da maioria e ir contra o interesse social de “melhorias sociais” e valorização ambiental, que constituem sua finalidade precípua.

De acordo com a legislação municipal vigente, houve a modificação do Plano Diretor, com a conseqüente criação da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da Região do Porto do Rio, abrangendo as áreas das Regiões Administrativas I, II, III e VII (art. 3º da Lei Complementar n. 101/2009) e a autorização para que o Poder Público Municipal instituisse, na referida área, a operação urbana consorciada.

O primeiro ponto, portanto, a ser assinalado e que constitui flagrante ilegalidade, é o fato de que a Lei complementar n. 101/2009, instituidora de uma operação urbana consorciada, acaba por substituir o próprio Plano Diretor do Município, já que o atual (Lei Complementar n. 16 de 1992) está sendo objeto de revisão e o Projeto de Lei ainda não foi votado. Portanto, o que a LC 101/2009 fez foi alterar um Plano Diretor que está em vias de ser substituído e, por não haver ainda um novo Plano - que deveria ter ocorrido há pelo menos oito anos -, a lei complementar em questão acabou trazendo inovações significativas, não constantes do Plano Diretor. Portanto, trata-se de mudanças pontuais, sem que se tenha discutido as

mesmas no contexto próprio, ou seja, de planejamento urbano da cidade do Rio de Janeiro para os próximos anos. Cite-se, como exemplo, a mudança de índices de aproveitamento para terreno (art. 6º da LC 101/2009, que criou os arts. 233-B, C e D do Plano Diretor). Portanto, questionável a legitimidade de tal legislação, na medida em que traz alterações significativas que não foram discutidas no contexto próprio, do planejamento da cidade e, não apenas da região abrangida pela OUC.

Outra questão que merece atenção é a forma prevista pela LC 101/2009 para implementação da OUC. Nesse sentido, para a fiscalização e implantação da OUC, foi criado o Conselho Consultivo (art. 40 da LC 101/2009), que tem como competência emitir parecer sobre o relatório trimestral da CDURP e tem a seguinte composição: é formado por sete membros, sendo um deles representante da CDURP que exerce a função de coordenador; três representantes do Município; e três representantes da sociedade civil, os quais são escolhidos pelos demais integrantes do Conselho, para mandato de três anos.

A seu turno, o Decreto “P” n. 814, de 18 de junho de 2010, designa os membros que compõem o Conselho Consultivo, onde se verifica que foram designados para sua composição os secretários municipais de obras e transportes, além de membro do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos; e, no âmbito da sociedade civil, uma Arquiteta do IAB/RJ, um Engenheiro da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário/RJ - ADEMI RJ e um representante do Conselho de Segurança dos Bairros da Gamboa e Saúde. Com isso, percebe-se que a composição dos entes da sociedade civil levou em conta o critério da formação profissional e técnica, sem que haja representantes que ostentem formação no âmbito das ciências humanas, o que se faz necessário, considerando o significativo impacto das alterações propostas no tecido social.

Assim, o controle a ser exercido, se dará muito mais em torno de aspectos técnicos, diante da natureza da composição do Conselho Consultivo. Por outro lado, a composição do Conselho Consultivo não atende aos ditames do princípio da gestão democrática da cidade (art. 2º, II do Estatuto da Cidade)<sup>8</sup>, na medida em que apenas

---

<sup>8</sup> BRASIL. Lei 10257/2001. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

um de seus sete membros é, aparentemente, oriundo de um Conselho de Associação dos Bairros da Gamboa e Saúde. Portanto, não se verifica a efetiva garantia da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na implementação e acompanhamento dos projetos previstos na OUC da zona portuária, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade.

Outro ponto a ser abordado é a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CDURP – pela Lei Complementar n. 102/2009. Segundo a referida lei, o poder executivo municipal fica autorizado a constituir a CDURP, que se apresenta como pessoa jurídica sob a forma de sociedade por ações – sociedade de economia mista -, controlada pelo Município (art. 1º da LC 102/2009).

Uma das competências da CDURP é a de promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro. Neste ponto, é de se destacar que, à semelhança do que ocorre com a Lei de parcerias público-privadas (Lei Federal n. 11.079/2004), a LC 102/2009, também incorre em vício de inconstitucionalidade, na medida em que repassa a uma sociedade por ações, na modalidade de economia mista, a fixação de diretrizes e de políticas para a promoção do desenvolvimento da AEIU da zona portuária. Desta forma, encontra-se em dissonância com o art. 215, parágrafo 1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que repete os termos disposto no art. 174 da CF/88.

Pelo que se extrai da Carta Constitucional Estadual, cabe aos Estados e Municípios promoverem o desenvolvimento econômico e a justiça social “prestigiando o primado do trabalho e das atividades produtivas e distributivas da riqueza, com a finalidade de assegurar a elevação do nível e qualidade de vida e o bem-estar da população”.<sup>9</sup> Ocorre que tal desenvolvimento econômico somente pode ser exercido através de lei que estabeleça as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento equilibrado. No entanto, no caso da zona portuária, a intervenção no

---

comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

<sup>9</sup> RIO DE JANEIRO. CONSTITUICAO ESTADUAL. Art. 214.

sentido do desenvolvimento econômico e social da região será promovido pela CDURP, sociedade empresarial por ações, na forma de economia mista.

Além disso, outra função que caberia, primordialmente, ao próprio Município realizar e será exercida pela CDURP é coordenar, colaborar, viabilizar ou executar, no âmbito de competência do Município do Rio de Janeiro, a implementação de concessões, em quaisquer das modalidades previstas nas Leis Federais n.º 8.987/ 95 e n.º 11.079/2004 ou outras formas de associação, parcerias, ações e regimes legais que contribuam ao desenvolvimento da AEIU, em conformidade com os estudos de viabilidade técnica, legal, ambiental e urbanística aprovados pela CDURP e pelos demais órgãos e autoridades públicas competentes. (art.1º, II da CL 102/2009)

Portanto, clara é a transferência de competências e funções do Poder Público Municipal para tal sociedade de economia mista, além de haver, também, delegação de poderes, já que a lei autoriza que, mediante Decreto, possa o Município delegar a gestão de serviços de interesse local e serviços públicos de competência municipal, como paisagismo, limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, restauração e reconversão de imóveis, conservação de logradouros e de equipamentos urbanos e comunitários. Essa delegação através de Decreto, portanto, também possui legitimidade discutível.

No entanto, forçoso reconhecer que este processo denominado delegação legal<sup>10</sup> é autorizado pela Constituição Federal, através do art. 37, XIX, que estabelece que o Poder Público pode criar autarquia, instituir empresa pública, sociedade de economia mista e fundação para executar o serviço público, devendo a lei complementar definir as áreas de atuação.

### **O diálogo entre competências e escalas.**

Outra das preocupações deste estudo é a questão da compatibilidade de competências para a implementação do projeto de revitalização da zona portuária, tendo em vista a diversidade de titularidade dos bens onde o projeto terá incidência, bem como a própria classificação de tais bens, analisando, ao mesmo tempo, os

---

<sup>10</sup> Esta classificação é dada por CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 16ª Ed. Lúmen Iuris: Rio de Janeiro. 2006 p. 286, em que o processo de descentralização do serviço público é formalizado através de lei, diversamente da delegação negocial, em que o processo de transferência de execução de serviços públicos se dá mediante negócios jurídicos regrados pelo direito público – concessão e permissão de serviço público.

mecanismos de cessão de poderes – incluída aí a competência - ao Município, direta ou indiretamente; e a entidades privadas para viabilizar a concretização dos novos projetos.

Além disso, cabe trazer aqui a observação a respeito do enfoque que deve ser dado à região do porto do Rio de Janeiro, já que, embora se trate de área que esta nos limites do Município do Rio de Janeiro, apresenta interesse metropolitano. Assim, pelo que se observa da legislação estadual, especialmente a Lei Estadual n. 87/97, questiona-se como será compatibilizada a intersecção dos interesses do Estado com os do Município do Rio de Janeiro, já que a área abrangida pela OUC também integra a região metropolitana instituída pela referida lei complementar. Segundo esta, considera-se como interesse metropolitano o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos, incluindo a localização e expansão de empreendimentos industriais. Para tanto, o Estado assistido pelo Conselho Deliberativo, composto por vinte e seis membros, é o responsável pela administração da Região Metropolitana, cabendo ao órgão colegiado a elaboração de planos e projetos de interesse metropolitano. Já ao Estado compete, entre outras, a realização do planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle; e a coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano.

Outro ponto a ser considerado é que a Lei Complementar n. 105/2009, instituidora do Programa Municipal de Parceria Público-Privadas – PROPAR/RIO, prevendo a possibilidade de aplicação de parcerias público-privadas no âmbito municipal em diversas áreas, inclusive a de urbanização, estabeleceu, de maneira muito singela, que questões como as de conflito de competência serão deliberadas pelo Conselho Gestor do PROPAR/RIO – CGP (art. 7º, inciso VII da LC 105/2009), órgão colegiado composto por seis secretários municipais e o Procurador Geral do Município.

Assim, no âmbito da competência, aparentemente, os procedimentos normativos previstos na criação dos novos projetos urbanos apresentam um consenso entre os entes federativos, sob a forma de acordos em torno da aplicação dos

instrumentos jurídico-urbanísticos visando evitar obstáculos formais, conferindo papel preponderante ao poder executivo municipal na implementação dos novos projetos.

Esta perspectiva, todavia, não parece ser real, já que a existência de um aparente consenso não faz desaparecer a potencial divergência entre interesses dos entes federativos, na apreciação de questões que suscitem o conflito não só de interesses como também de competências, já que as operações previstas pela OUC pressupõem a existência de autorizações e licenças a serem concedidas pelos poderes e autoridades competentes.

Podemos citar algumas situações em que tais conflitos possam surgir: A recuperação de bens tombados pelo IPHAN<sup>11</sup> na área de intervenção da OUC da zona portuária, através da recuperação e reabilitação de casas e ruas no Morro da Conceição, situado no Bairro da Saúde, através do projeto piloto do Programa de Recuperação Orientada - PróRio, que tem por objetivo intervir globalmente numa localidade com ambiente histórico, com alegado potencial turístico e residencial, é um exemplo.

Outro é a meta de construção de 2.500 casas para a classe média baixa no Cais da Gamboa, pois na referida área existem terrenos pertencentes à Rede Ferroviária Federal (RFFSA), que teria interesse em vendê-los à iniciativa privada, para que esta construa os imóveis. No entanto, há um obstáculo normativo devido à existência de um decreto municipal que declara a área de interesse público para desapropriação, que o atual Governo pretende revogar para permitir o processo acima.

Outra questão que merece reflexão, já que pode interferir diretamente no direito a moradia de classes populares é a possibilidade de transferência de competência do

---

<sup>11</sup> Dentre as diretrizes da OUC, podemos citar a recuperação de imóveis com importância para a proteção do patrimônio cultural (art. 2º, parágrafo 2º, inciso V) e o incentivo à restauração e reconversão, para usos compatíveis com seus objetivos, de imóveis de valor histórico e/ou relevante interesse como o Palacete D. João VI, o prédio "A Noite", o prédio do Touring Club, o prédio da Estação Marítima de Passageiros (ESMAPA), os armazéns de 1 a 6 do Cais do Porto, o prédio da Imprensa Nacional, o prédio do Terminal Mariano Procópio, o depósito da Biblioteca Nacional e outros (art. 2º, parágrafo 2º, inciso XVI).

poder público municipal para empresas privadas no caso de processos de desapropriação, através de contratos de parceria público-privada, conforme disposto no art. 18, inciso XIV da Lei Complementar Municipal n. 105/2009 e diretrizes previstas na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, de âmbito federal. Nesse caso, a justa e prévia indenização a ser paga poderá ter de ser discutida com alguma entidade privada e não mais com o Poder Público Municipal.

Assim é que o conflito – social, político ou jurídico –, como expressão legítima do dissenso, é fenômeno que merece ser reconhecido e explicitado. Portanto, um dos desafios que se impõe no exame das competências jurídicas (municipal, estadual, federal e internacional) é que se leve em consideração as várias escalas do território (local, regional, nacional e global) e a finalidade de atendimento à função social da cidade.

O lugar do dissenso se afigura como o espaço ou arena para afirmação de legitimidade e valores simbólicos presentes na cidade que produz mecanismos de poder e de apropriação de recursos.

Como afirma Carlos Vainer (VAINER, 2002), “A cidade é também, nela mesma, um poderoso mecanismo de geração e apropriação de riquezas, que não esta inscrito nem totalmente determinado na estrutura social”. Assim, as formas de dominação e acumulação nela presentes não podem ser percebidas sem um olhar para suas articulações regionais, nacionais e, sobretudo, internacionais, o que viabiliza analisar como as coalizões dominantes locais se articulam horizontal e verticalmente, como grupos de interesses e segmentos de classes interagem com o bloco hegemônico em âmbito nacional e com quais redes globais esta conectada.

Na mesma diretiva, David Harvey (HARVEY, 2006,188) preconiza que é preciso analisar a versão contemporânea do empreendedorismo urbano sob uma perspectiva crítica, enfocando o contraste entre os efeitos positivos aparentes dos projetos de regeneração de economias urbanas debilitadas e as “tendências subjacentes da condição urbana”, que camuflam a existência de problemas sociais e econômicos muito sérios, o que revela a existência de uma “cidade dupla” com a regeneração de áreas antes decadentes, mas envolvidas por uma grande massa de pobreza crescente. Além disso, afirma que se deve analisar também as conseqüências advindas da concorrência interurbana, com impactos negativos na distribuição de renda, volatilidade na malha urbana e efemeridade dos benefícios

trazidos por muitos projetos. A preocupação com o espetáculo e a imagem – Copa do Mundo e Olimpíadas -, com prejuízo da atenção aos problemas sociais e econômicos, também influencia negativamente nesse processo.

A finalidade do presente estudo não foi trazer conclusões sobre o assunto escolhido, porém tecer algumas críticas e levantar reflexões preliminares sobre o conteúdo das normas urbanísticas que estão sendo produzidas, na perspectiva de sua eficácia social e tendo como premissa a afirmação de que o Direito é produzido a partir de múltiplas inter-relações, razão pela qual merece sempre ser estudado dialeticamente, em movimento, em constante modificação, construção e, por que não, desconstrução.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16a Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2006.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli, Novas fronteiras do Direito Urbanístico. *IN* TEPEDINO, Gustavo. FACHIN, Luiz Edson. **O Direito e o Tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas**. Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

HAVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª Ed. São Paulo: Annablume, 2006.

MEDAUER, Odete. **Direito administrativo moderno**. 12 ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *IN*: OSORIO, Letícia Marques (Org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: as novas perspectivas para as cidades brasileiras**. São Paulo: Sergio Fabris, 2002.

SAUER, Ildo Luís. **Um novo modelo para o setor elétrico brasileiro**. SAUER, Ildo Luís. (et al) A reconstrução do setor elétrico. Campo Grande: Ed. UFMS; São Paulo: Paz e Terra, 2003.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *IN*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001, v. 1, pp.140-151.