

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 07 – EDIÇÃO Nº 01 – Jan/Jul 2022

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2022.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piripiri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

POLÍTICA PÚBLICA URBANA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DO CASO DO PORTO MARAVILHA

URBAN PUBLIC POLICY AND PUBLIC ADMINISTRATION: A CASE STUDY OF PORTO MARAVILHA

Emerson Affonso da Costa Moura¹
Marcos Alcino de Azevedo Torres²
Mauricio Jorge Pereira da Mota³

Data da Submissão: 15/05/2021

Data da Aprovação: 12/06/2021

RESUMO: O artigo propõe analisar a partir do fundamento das políticas públicas, como as ações governamentais brasileiras adotadas pela Administração Pública para áreas urbanas contribuíram ou não para redução da desigualdade na cidade ou reforço da assimetria urbana. Para tanto, adota-se como estudo de caso a política pública do porto maravilha verificando os principais elementos do plano estatal e apontando as suas eventuais limitações.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública; políticas públicas; urbano; porto maravilha.

ABSTRACT: The article proposes to analyze, from the foundation of public policies, how the Brazilian government actions adopted by the Public Administration for urban areas contributed or not to the reduction of inequality in the city or reinforcement of urban asymmetry. Therefore, the public policy of Porto Maravilha is adopted as a case study, verifying the main elements of the state plan and pointing out its eventual limitations.

KEY WORDS: Public administration; public policy; urban; porto maravilha.

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Coordenador do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito e Professor Permanente do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor Convitado do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Presidente da Comissão de Direito e Políticas Públicas do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). email emersonacmoura@gmail.com

² Doutorado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2004). Professor do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Professor Adjunto de Direito Civil da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Presidente do Fórum Permanente de Direito da Cidade da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ.

³ Doutorado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2002). Professor Permanente do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Professor do Doutorado em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ e Procurador do Estado - Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros.

1.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A concretização de qualquer direito constitucional reclama em um maior grau a realização de sua dimensão positiva, mediante adjudicações de prestações pelo Estado de natureza participativa, normativa, e em especial, material, com a criação e colocação à disposição de seus titulares os bens materiais e imateriais necessários a fruição dos bens e interesses sociais tutelados⁴.

Isto ocorre através do que chamamos de políticas públicas, ou seja, mediante a articulação pelos poderes públicos de programas, planos e diretrizes de ação governamental que coordenam a alocação da estrutura, bens e agentes disponíveis, harmonizando as atividades estatais e privadas, os variados atores e múltiplos interesses envolvidos na realização destes objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados⁵.

As políticas públicas, portanto, compreende além da colocação a disposição dos recursos de forma a garantir a prestação imediata de serviços públicos pelo Estado, a atuação normativa, reguladora e de fomento que combinadas de forma eficiente conduzem os esforços da esfera pública e privada, na consecução dos fins almejados pela Constituição e desejados pela sociedade⁶.

É através das políticas públicas que os princípios, objetivos, programas e direitos constitucionais são concretizados, já que demandam a realização de uma série de atividades administrativas – serviço público, exercício de poder de polícia, fomento estatal... – capazes de permitir adjudicação dessas prestações de natureza material necessária a plena realização destes bens e valores essenciais à comunidade.

De certo modo, há uma complexidade na apreensão do tema, pois a exteriorização dos programas governamentais não se apresenta com um padrão uniforme facilmente apreensível pelo sistema jurídico. Se por um lado, há uma visível proximidade com os planos ou processo, as

⁴ Isto não importa desconhecer que a concretização dos direitos sociais também depende da sua realização na dimensão negativa ou que possuem uma eficácia em relação aos particulares, impondo restrições aos direitos e liberdades ou determinando o cumprimento de dadas prestações como ocorre com as contribuições sociais. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional Tomo IV Direitos Fundamentais*. p. 341-342.

⁵ Sob este foco, correspondem a instrumentos de ação de governo utilizados para alcançar as metas e objetivos coletivos, que redireciona o eixo da atuação estatal e da organização do governo das leis *government by law* para as políticas *government by policies*. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p 241-244 e 252-253.

⁶ Predomina em sua natureza, a intervenção cogente do Estado na realização dos bens e valores sociais, razão pelo qual, não englobam os programas realizados em associação com a sociedade civil, através de mecanismos e instrumentos institucionais ou não. BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: O Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático in Revista de Direito do Estado*. Ano 1. n. 3. 2006. p. 18 e 22.

políticas públicas antes englobam do que se resumem ou ao menos se limitam aos atos que as conformam⁷.

Aprioristicamente poderia dizer que se restringem a função política do Governo como atos decisórios que implicam na fixação de metas, diretrizes ou planos governamentais⁸. Todavia, conforme insertas no quadro dinâmico de ação estatal, informadas por elementos de *expertise* e dependentes da *estrutura burocrática*, também alçam a esfera da função jurídica e de natureza administrativa⁹.

Não obstante, a dificuldade na definição de sua natureza, as políticas públicas podem ser exteriorizadas em um ciclo que compreende a delimitação das metas e prioridades com o *planejamento* dos programas de atuação estatal, a alocação dos recursos públicos na *execução* destes planos e a *avaliação* dos impactos da ação governamental no oferecimento dos bens e serviços sociais¹⁰.

De início, o planejamento compreende o processo dialético construído a partir das demandas sociais *inputs* e apoios políticos e burocráticos *withinputs*, que resulta na escolha racional e coletiva das metas e prioridades públicas, imprimindo na gestão estatal a direção geral da política adotada pelo governo e a satisfação das necessidades sociais ao menos conhecidas¹¹.

Neste tocante, envolve a *prévia identificação* dos interesses em conflito oriundo dos distintos segmentos sociais, a *avaliação* dos fatores subjacentes - econômicos, técnicos, políticos e afins - pelo seu gabinete e a *formulação* das possíveis soluções que permitam a *tomada de decisão* pelo agente eleito das ações que consideram necessárias para o atendimento das

⁷ As políticas públicas, portanto, distinguem-se das categorias das normas e atos jurídicos, embora compreenda esses elementos. Sob este foco, aproxima-se do conceito de atividade, enquanto conjunto organizado dessas normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. BUCCI, Maria Paula Dallari. Ob. cit. 251-257.

⁸ Trata-se de função política do Estado uma vez que corresponde à atividade dos órgãos estatais com a finalidade de conservação da sociedade política e da definição e prossecução do interesse geral mediante a escolha dentre as soluções possíveis exteriorizada em planos ou programas. CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e de Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 172.

⁹ A Administração Pública exerce um papel relevante não apenas na execução das políticas públicas, mas influencia a ação governamental auxiliando no desenho institucional do programa governamental ou subsidiando as complexas questões envolvidas na sua formulação, mediante o conhecimento e a *expertise* de seus agentes. Sobre o tema: MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Agências, Expertise e Profissionalismo: O Paradigma da Técnica na Administração Pública*. Mimeografado. p. 12.

¹⁰ As políticas públicas possuem uma configuração cíclica e não de um processo linear, uma vez que suas fases não atuam de formas isoladas e ordenadas, porém, *conexas, sobrepostas e abertas* a elementos externos, que torna possível surgir na avaliação a verificação de novas demandas ou na execução a necessidade simultânea de reformulação dos planos. MENY, Ives e Thoenig, Jean Claude. *Lês políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992. p.122

¹¹ Sobre a experiência brasileira de planejamento e as estratégias definidas para equacionar as dificuldades surgidas, vide: COELHO NETO, Milton. *A Transparência e o Controle Social como Paradigmas para a Gestão Pública no Estado Moderno* in: FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NÓBREGA, Marcos. *Administração Pública: Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública: Prática, Inovações e Polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

demandas.

Consolida-se no campo *político-administrativo* através dos *planos e programas* de caráter geral ou setorial criados pelo governo, com a definição das diretrizes, metas e objetivos almejados e delineamento dos projetos, ações e atividades a ser implementados a médio ou curto prazo para alcançá-los mediante o oferecimento principalmente por meio dos bens e serviços públicos.

No âmbito *financeiro-orçamentário* importa na orientação da alocação prévia e abstrata dos recursos estatais destinados aos planos e programas de governo no orçamento público através das *leis orçamentárias*, com a delimitação das unidades orçamentárias responsáveis e a sua compatibilização com as metas fiscais e as receitas públicas disponíveis em um contexto de escassez de recursos¹².

Embora o espaço decisório na formulação das ações governamentais, esteja precipuamente circunscrito a seara do jogo político - em razão do princípio democrático e da especialização funcional explicitadas na reserva de administração veiculada pela Constituição - isto não significa que a sua materialização nos instrumentos orçamentários ocorra de forma livre.

Isto porque, existem fins esperados e exigíveis das políticas públicas, exteriorizado nos bens e interesses tutelados pela Constituição, inclusive, com o estabelecimento de prioridades e a definição de matérias e dispêndio de recursos públicos, que vinculam os poderes públicos no planejamento construindo no espaço da decisão política limites objetivos invioláveis de um Estado de Direito¹³.

Ademais, sua legitimidade decorre da observância do consenso obtido na deliberação pública acerca da diretiva político-administrativa almejada pela sociedade para a gestão pública, de forma que os programas governamentais propostos pelo agente político durante a plataforma eleitoral e ratificados pelos cidadãos no processo eletivo não podem ser ignorados no exercício do poder¹⁴.

¹² Compreende o planejamento, portanto, em um primeiro estágio, a criação do plano geral de governo (artigo 84 inciso XI) e dos planos nacionais, regionais ou setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (artigo 21 inciso IX, 174 §1º, 214, 180, 225 e outros). Em um segundo momento, abrange a expressão orçamentária das políticas públicas no plano plurianual (artigo 165 inciso I) e nas leis de diretrizes orçamentárias (artigo 165 inciso II) e orçamentos anuais (artigo 165 inciso III todos da Constituição da República).

¹³ Há casos em que a Constituição consagra de forma explícita os fins esperados das políticas públicas, como ocorre com o oferecimento obrigatório de educação fundamental gratuita (artigo 208) ou determina o dispêndio mínimo dos recursos para estes, inclusive, com a vinculação das receitas oriundas do imposto, como acontece com a saúde (artigo 167 inciso IV e 198 §2º), produzindo resultados esperados e exigíveis das políticas públicas. Também neste sentido: BARCELLOS, Ana Paula de. Ob. cit. p. 37.

¹⁴ O crescente distanciamento entre as propostas veiculadas no âmbito da propaganda eleitoral e a condução da gestão pública, que não raro elegem políticas públicas incompatíveis com as reais expectativas da sociedade - como custeio de obras faraônicas ou propagandas dispendiosas apesar da deficiência na prestação de serviços públicos, contribui para ampliação do déficit de legitimidade das instituições representativas e a crise de governança das instituições

Por efeito, é possível identificar na formulação das políticas públicas um núcleo intangível para deliberação política, que corresponde aos *objetivos* e *finals* coincidentes com a diretiva política traçada pela Constituição e escolhida pelo processo majoritário e um campo adstrito a atividade política, que abrange *como serão alcançadas* essas diretrizes na tomada de decisão pelo governo¹⁵.

A execução das políticas públicas compreende o conjunto de ações que permitam a concretização dos bens e interesses socialmente almejados, através da alocação de estrutura, recursos e agentes de acordo com as metas e prioridades previamente estabelecidas nos planos e programas de direção da ação governamental visando à realização dos preceitos constitucionais.

Realiza-se, portanto, notadamente no campo *administrativo* através da *programação executiva* dos planos de governo aprovados, em um conjunto de processos que importam no emprego dos recursos administrativos, materiais e humanos pelos sujeitos estatais e não-estatais em consórcio com aqueles resultando no oferecimento dos bens e serviços a sociedade como um *output*.

Na esfera *financeira*, abrange a execução *orçamentária* com a utilização dos créditos ordinários e adicionais consignados no orçamento que definem a quantidade de dispêndio dos recursos financeiros para o atendimento das despesas públicas e *financeira* com o efetivo emprego destes pelas unidades orçamentárias na busca do atendimento pleno das políticas públicas.

Trata-se de processo *dinâmico* que demanda uma constante *adaptação* no desenho institucional das políticas públicas, *inovação* na implementação das respectivas ações estatais e *monitoramento* das estratégias empregadas, de forma a garantir a superação das questões complexas surgidas e a obtenção de resultados dotados do máximo possível de celeridade e eficiência.¹⁶

Neste aspecto, sobressai a atuação da Administração Pública no complexo de operações

políticas, erigindo a necessidade de instrumentos para controle dos programas governamentais pela sociedade. DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 251.

¹⁵ Nos instrumentos financeiros, corresponde à vinculação da elaboração do orçamento público em consonância com as prioridades constitucionais e os planos governamentais, de forma a permitir a realização dos direitos fundamentais e garantir a segurança jurídico-orçamentária aos cidadãos, impedindo gastos irrazoáveis com propagandas, festas e obras faraônicas. Neste sentido: LEITE, Ferreira Harrison. *Segurança Jurídica e Elaboração do Orçamento Público*. Revista Tributária e de Finanças Públicas. n 86 mai/jul 2009. p. 113 e 147-148.

¹⁶ Em grande medida, a implementação das políticas públicas correspondem a uma *formulação em processo*, uma vez que não se encontra inserida em um ambiente onde há informação perfeita sobre o conteúdo dos programas de ação governamental ou problemas previamente conhecidos, mas sujeitas a superação de dificuldades como por e.g. a falta de acesso a informações, inviabilidade dos programas, limitações de tempo e de recursos, linhas múltiplas de comando, as contingências da sociedade e influências políticas no processo dentre outras. SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. *O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos*. Caderno do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp n. 48. p. 8.

realizadas que coordenam os diversos vetores aos resultados esperados, reservando-se aos centros de comando estatais a função de monitoramento do processo da política pública, dimensionando a execução às dificuldades operacionais e políticas surgidas da realidade subjacente.

Del tal sorte, observa-se que o espaço decisório dos poderes públicos na execução dos programas governamentais também não é ilimitado, em decorrência da inexistência de *liberdade absoluta* no domínio da discricionariedade administrativa, enquanto faculdade de escolha dentre os indiferentes jurídicos na esfera de atribuição concedida pela norma jurídica. Haverá uma orientação no que tange ao processo de escolha.

A implementação das políticas públicas deve ocorrer mediante ações, programas e projetos *adequados* ao atendimento das prioridades - expressa nos objetivos e fins socialmente almejados - e às vinculações - estatuída na alocação e execução dos recursos públicos - traçados pela Constituição e pelos planos políticos nas respectivas leis materiais e formais.

Sob esta égide, o campo de decisão política ou administrativa na execução dos programas governamentais compreende uma *livre* eleição, todavia, *dentre os meios e atividades que sejam capazes de atender com eficiência* as metas, objetivos e diretrizes que ordenam a ação estatal, garantindo sejam alcançados os resultados esperados das políticas públicas na satisfação dos interesses mediatos ou imediatos da sociedade¹⁷.

No emprego dos recursos financeiros a discricionariedade administrativa, permite contingências nas dotações buscando promover o equilíbrio da gestão orçamentária e atender o interesse público superveniente, porém, adstrito a observância da *eficiência* na sua alocação e dispêndio, capaz de garantir uma persecução daqueles fins e interesses socialmente almejados que a orientaram¹⁸.

Por fim, a avaliação das políticas públicas envolve a correlação causal entre o programa promovido e o resultado alcançado, de forma a extrair os efeitos e impactos na promoção dos direitos sociais, identificando as ações eficientes ou promovendo o desenho de alternativas que permitam alcançar os fins socialmente desejados. Não se limita a uma mera fiscalização com a

¹⁷ Corresponde, portanto, a sujeição a limites que garantam a eleição de *meios* capazes de alcançar os *fins* esperados dos programas governamentais. Isto porque, de nada adiantaria, por e.g. a Constituição ordenar a promoção de políticas públicas que garantam acesso universal e igualitário à medicina preventiva, curativa e de urgência (art.196), se houver na execução escolha de ações de eficácia limitada ou nula, como por exemplo, utilização de terapias alternativas sem comprovação científica no tratamento médico de urgência ou se na execução orçamentária for utilizado constantemente a transferência entre rubricas e contingenciamento dos recursos públicos.

¹⁸ Esta discricionariedade administrativa tem sido mitigada pelo ingresso de novos atores e procedimentos na prática orçamentária, e.g. em razão das titulações ou criações de direitos subjetivos fixados pela legislação e o Poder Judiciário, os tributos finalísticos e outros. Sobre o tema, consulte: TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: O Orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008 p. 457-458.

finalidade de imposição de sanção.

Compreende a avaliação *concomitante* dos processos de execução das políticas públicas ou *posterior* dos resultados da ação governamental, mediante o controle da efetividade dos programas propostos, da validade das estratégias utilizadas na sua implementação e o *monitoramento* da eficiência gerencial e operacional obtida pela ação estatal naquela respectiva política pública.

Baseia-se nos dados objetivos alcançados mediante a enunciação dos elementos determinantes e indicadores das ações utilizadas no planejamento e execução das políticas públicas, que permitem a criação de estudos avaliativos capazes de diagnosticar a eficiência dos processos e resultados no oferecimento dos bens e interesses socialmente almejados pela coletividade.

Esta verificação e análise dos resultados competem precipuamente aos órgãos políticos, como forma de garantir maior transparência e eficiência na gestão pública, qualificando a intervenção dos atores envolvidos e viabilizando com o acesso às informações e os dados obtidos, os mecanismos de controle social e de responsabilização política em uma dimensão ampla de *accountability*¹⁹.

Da mesma forma como o planejamento e a execução sujeitam-se a limites que visam a preservar a legitimidade da ação estatal - aferidas na identidade dos fins e na adequação dos meios escolhidos com os objetivos traçados na Constituição e no processo eleitoral - inexistente na avaliação das políticas públicas um espaço decisório amplo para os poderes públicos na sua conformação²⁰.

Orienta-se a avaliação pela dialética formada entre os resultados *obtidos* mediante os projetos e ações implementadas e aqueles que eram *legitimamente esperados* das políticas públicas, alcançados mediante a promoção dos bens e serviços públicos, dentro das razoáveis expectativas da sociedade que concorreu com os recursos estatais e a eleição dos agentes

¹⁹ Ademais, com a análise e avaliação das políticas públicas, completa-se o círculo legitimador, uma vez que os resultados alcançados justificam a preservação dos meios utilizados ou a sua reconfiguração de forma a garantir os fins desejados, prevenindo a consolidação de uma atuação ineficaz ou a falta de continuidade na prestação dos bens ou serviços públicos. VALLE, Vanice Lirio do. *Direito fundamental a boa administração, Políticas Públicas Eficientes e a Prevenção do Desgoverno*. Revista Interesse Público, n. 48 mar/abr de 2007.

²⁰ Inexistindo liberdade plena dos agentes políticos na definição dos programas de ação governamentais - diante dos fins esperados e dotações determinadas pela Constituição - e de sua execução - em razão da necessária relação de adequação dos meios empregados aos objetivos necessários - resulta que tão pouco na avaliação - com a definição dos resultados alcançados e da análise da eficácia dos projetos propostos e das medidas utilizadas - haja um espaço decisório que permitam sejam traçadas ou mantidos ações que não permitam a realização eficiente daqueles fins.

públicos²¹.

Por esta razão, o processo de avaliação das políticas públicas, que resulta na decisão pelos poderes públicos sobre a *manutenção, correção* ou *exclusão* dos planos governamentais propostos e das ações estratégicas implementadas é condicionado ao *grau de eficiência* obtida na concretização dos fins e interesses socialmente almejados²². Note, que não apenas do ponto de vista econômico, mas da realização dos interesse sociais.

De modo que, erige-se como parâmetro de avaliação dos planos, programas e diretrizes governamentais, determinante de sua continuidade, redimensionamento ou substituição, o resultado qualificado pela eficiência ou ineficiência obtido pela ação estatal na realização dos objetivos traçados pela Constituição e escolhidos dentro do processo majoritário que não viole os preceitos daquela.

De todo exposto, observa-se que as políticas públicas correspondem a instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais, que permitem através de um complexo de ações político-administrativas coordenadas, quando observado os eventuais limites nos espaços decisórios, uma prestação dos bens e serviços públicos dotada de eficiência e legitimidade. Isto ocorre igualmente em relação às cidades.

1.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Se as políticas públicas urbanas podem ser tidas – ao menos em um conceito inicial – como o conjunto de ações governamentais de articulação de meios colocados à disposição – estrutura, bens e agentes – e de sujeitos – públicos e privados – na urbe para garantir a realização dos fins estatais almejados torna-se inexorável considerar que o tema se liga à própria formação das cidades brasileiras.

Desta feita, no Brasil onde o fenômeno urbano decorre da própria política de ocupação e povoamento da Colônia e sua evolução se liga aos ciclos econômicos brasileiros, a formação e

²¹ Disto decorre que não basta serem garantido processos legítimos e eficientes no planejamento e execução das políticas públicas, mas resultados concretos e materializados em uma boa e justa atribuição de bens e serviços aos cidadãos que permitam sua utilização eficiente. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 135-136.

²² Em razão disto, não é possível a manutenção de uma política pública ineficiente ou a exclusão de ações governamentais que possuem eficácia comprovada, ao menos sem a sua substituição por outra hábil a alcançar resultados idênticos ou superiores. Neste ponto, entra em contato com o princípio da proibição de vedação do retrocesso social, que veda supressão da norma jurídica definidora de direitos sociais ou de sua conseqüente concretização por meio de atos normativos ou executivos que impeçam a fruição dos bens e interesses sociais sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios. DERBLI, Felipe. *Proibição de Retrocesso Social: Uma Proposta de Sistematização à Luz da Constituição de 1988* in: BARROSO, Luís Roberto (Org). *A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. Renovar: Rio de Janeiro, 2007. p. 494-495.

evolução das cidades brasileiras antes resultam da ação das autoridades estatais do que fruto da própria sociedade. As cidades não se formam pela ação da sociedade, mas debaixo das prescrições administrativas.²³

Alia-se a tal fenômeno, o *thelos* do próprio processo de urbanização que em uma colônia de exploração tipicamente de recursos naturais é orientado pela extração dos recursos – do pau-brasil no litoral ao minério no interior – fazendo com que não o processo de formação das cidades seja conduzido pelo Estado, mas para garantir a exploração econômica, como foi com a interiorização e a criação de cidades e vilas com fins de produção do café²⁴.

Assim, no histórico brasileiro, as ações governamentais urbanas não tinha por finalidade a formação de cidades autônomas que fossem os espelhos do colonizador – como ocorreu na colonização espanhola no continente – mas apenas um eixo de ligação campo-metrópole sem destinação de moradia, mal aparelhado de estrutura para a sociedade e com predominância exclusivamente econômica.²⁵

Isto gera a concentração das relações sociais – e em decorrência de poder – para o espaço rural – e o localismo – deixando os núcleos urbanos já com mazelas sociais evidentes – como a miséria e a falta de infraestrutura que gera dificuldade de escoamento de produção – repetindo àquelas relações – com a administração urbana sujeita ao “homens bons” em ofuscada distinção entre o domínio do público e do privado²⁶.

Moradia não era uma questão dos centros urbanos de forma que o deslocamento da população ocorria apenas para resolução de questões administrativas ou participação em festejos e solenidades e a ocupação somente por funcionários da administração, oficiais mecânicos e mercadores em geral havendo um descuido geral da residência urbana em razão da proeminência da moradia rural.²⁷

Apenas com as políticas urbanas decorrentes da transferência da Corte Portuguesa para o Brasil e a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido que há um impacto na ordenação urbanística com investimento em edificações públicas - construção do Teatro Municipal, da Biblioteca nacional e a Academia de Belas Artes – e ocupação dos prédios para a residência da corte portuguesa.²⁸

²³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 21.

²⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 21.

²⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *As Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 96-98 e 107-108.

²⁶ MARICATO, Erminia. *Habitação...* Op. cit. p. 10.

²⁷ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. cit. p. 90-91.

²⁸ MARICATO, Erminia. *Habitação...* Op. cit. p. 16.

Porém, isto não importa em real mudança nas intervenções estatais para as cidades brasileiras. O próprio processo de industrialização já no final do século XIX apenas reforça o fluxo migratório para a urbe com o crescimento da ocupação habitacional e a mudança para uma nova mercadoria nessa lógica econômica da exploração das cidades. A terra urbana assume feição de mercadoria privada como instrumento de produção de bens e de riqueza.

Incontestável, que a concessão de sesmarias para exploração de particulares com as cartas de foral de 1520 até a sua suspensão por José Bonifácio em 1822 e a consequente ocupação ampla e indiscriminada, sempre consolidou-se na realidade fundiária brasileira o latifúndio como modelo excludente de acesso à propriedade²⁹. Porém, a mudança é o papel que a terra urbana assume sob tal lógica só reforçando as assimetrias da cidade.

Com a expansão da atividade econômica industrial no eixo sul tais cidades são reforçadas na mazela da assimetria de acesso à propriedade e falta de infraestrutura com crescimento da desigualdade social e a pobreza, também, em um nível espacial³⁰. Tudo isto a par de ações governamentais voltadas ao desenvolvimento da cidade senão através do seu potencial econômico como investimento em rodovias.

O fenômeno urbano segue com crescimento desordenado no eixo São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro³¹ e o surgimento da classe de trabalhadores industriais e a chegada dos escravos libertos aos núcleos urbanos acarreta uma demanda por moradia, transporte e serviços urbanos, ao qual o Estado não foi capaz de prover com efetividade, já que as políticas públicas para a cidade não eram destinadas diretamente à uma finalidade social.

A ausência de efetivas políticas públicas urbanas que fundamentam tais mazelas urbanas que persistem na contemporaneidade. São frutos de questões surgidas na época como a concentração da pobreza, ausência de saneamento básico, altos índices de desemprego e criminalidade, insalubridade e epidemias, bem como, o congestionamento habitacional nos cortiços e casas de cômodo.³²

Neste tocante, os programas urbanísticos brasileiros persistiram ligados aos ciclos econômicos, de modo que as reformas urbanas eram as medidas capazes de garantir a expansão da economia e a atração de capitais internos, em especial, nas cidades que se ligassem a produção. A propriedade era tida como meio de produção de forma que a regulação estatal voltava-se antes ao seu uso na industrialização, que na proteção do direito à moradia.

²⁹ MARICATO, Erminia. Habitação... Op. cit. p. 22-23.

³⁰ MARICATO, Erminia. Metrópole na Periferia do Capitalismo. Op. Cit. p. 55.

³¹ SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 22.

³² MARICATO, Erminia. Habitação... Op. cit. p. 27.

No Rio de Janeiro, isto fica evidente como o ciclo econômico demandava investimentos em infraestrutura, de forma que a busca por ampliação da capacidade do porto, de armazenamento de produtos e mercadorias, bem como, do sistema viário destinado à circulação dos produtos resultou em um conjunto de políticas públicas urbanas nas primeiras décadas do século XX.³³

Porém, encontrava tal limitação ocupação irregular da terra urbana o que demandou complexas legislações para a edificação e código de posturas municipais que buscavam conter a proliferação de cortiços e a prática de autoconstrução da moradia, em especial, das favelas inicialmente instaladas nos morros mais próximos ao centro das cidades. As políticas urbanas assumem ironicamente o papel de não proteção dos direitos dos cidadãos.

Surgem intervenções estatais de fundo econômico que tinham natureza excludente no que tange as cidades, já que adotavam medidas como o despejo de famílias pobres dos conhecidos edifícios multihabitacionais conhecidos como cortiços ou “cabeças-de-porco” nas áreas centrais da cidade carioca³⁴. Reforça-se a exclusão estatal das cidades para manutenção de suas finalidades de atendimento ao mercado.

Isto gerou importante manifestações de inconformismo popular com tais medidas que resultaram na Revolta da Vacina, já que a reforma urbana “regeneração” do Rio de Janeiro sob a influência da reforma de Paris do Barão de Haussmann no governo Napoleônico na realidade era para a resolução do problema fundiário com a alocação da massa trabalhadora pobre para moradia em áreas afastadas.³⁵

Tal modelo foi acompanhada por outras cidades e baseava as políticas públicas urbanas em um tripé de finalidade formado por *saneamento* – de afastamento de setores marginalizados como miseráveis, mendigos e negros das áreas centrais – *embelezamento* – tratamento estético e paisagístico que pressupunha a inexistência da pobreza e – *segregação territorial* – com remoção das famílias.

Consolidou-se, portanto, um modelo de modernização excludente que persiste no século XX, marcado pela manuseio das políticas públicas urbanas que produzem segregação e diferenciação na ocupação do solo urbano e na distribuição dos equipamentos públicos para a cidade hegemônica ou oficial – garantindo benefício para os proprietários da terra e nascente capital imobiliário.

³³ MARICATO, Erminia. Habitação... Op. cit. p. 28.

³⁴ MARICATO, Erminia. Habitação... Op. cit. p. 28 e 30.

³⁵ MARICATO, Erminia. Habitação... Op. cit. p. 29.

É resultado imediato da ação governamental excludente a formação de espaços periféricos na urbe e a criação da dicotomia cidade formal e informal. A cidade oculta ou inoficial – carente de serviços de infra-estrutura, excetuado a extensão do transporte coletivo e serviços essenciais que viabiliza o assentamento residencial da população trabalhadora pobre no subúrbio – fica sem a oferta do equipamentos públicos urbanos³⁶.

Sob a égide de um modelo econômica excludente, a ocupação do solo urbano para fins de habitação acabou sendo reforçado por parte da população de forma irregular mediante o loteamento ilegal ou a autoconstrução parcelada que resultou em amplas periferias, por exemplo, no Rio de Janeiro³⁷. Apenas no início do século XX isto passa a ser objeto de discussão das ações governamentais.

Porém, as tentativas de superação ocorreu através da criação de incentivo público para que a iniciativa privada produzisse habitação popular³⁸ ignorando o baixo poder aquisitivo da população e a concorrência da informalidade, que resultaram em investimento pelas sociedades em parcelamento de solo e comercialização de lotes enquanto o pequeno empresariado investiu na produção de pequenos núcleos – como vilas e condomínios de casa – destinada à locação.

Não pode se ignorar que a partir da década de 1930 que se iniciou o processo efetivo de urbanização com a previsão de uma política social de habitação que resultou no financiamento pelo Estado da construção de moradias, porém, sendo a maior parte destinada a aluguel, bem como, na criação dos parques proletários destinados à transferência de favelados. Isto, porém, não produziu mudança nas condições de moradia.

O problema agrava com a ampliação da industrialização a partir da década de 50 no século XX incorporou-se de vez ao crescimento urbano do ideário urbanístico modernista em uma utopia construída por arquitetos de organização da cidade conforme suas funções através das leis de zoneamento amplamente descolada da realidade³⁹. Formam-se políticas públicas urbanas baseada em matrizes teóricas europeias inadequadas para cidades brasileiras.

Embora tenha havido tentativas de criação de ações governamentais para minimizar tais questões – destaque-se o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação - isto não gerou ruptura com sistema anterior sendo captado para o mercado para atender a classe

³⁶ MARICATO, Erminia. Habitação... Op. cit. p. 30.

³⁷ SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 23.

³⁸ MARICATO, Erminia. Habitação... Op. cit. p. 33.

³⁹ MARICATO, Erminia. Habitação... Op. cit. p. 37 e 39.

média e apenas aprofundou a segregação espacial e a exclusão social e agravou o problema de moradia.⁴⁰

O quadro muda apenas nas últimas décadas do século XX quando o processo de urbanização excludente agrava a questão habitacional nas metrópoles brasileiras pela ampliação da ocupação irregular em áreas onde inexitem ou são precárias a prestação dos serviços públicos e seus efeitos perniciosos como a explosão da violência urbana⁴¹. Inegável que se tornou uma questão que atinge a economia sendo necessário repensar as políticas públicas.

No conflito do espaço urbano – entre usuários da cidade que demandam moradia, transporte, lazer dentre outros e a iniciativa privada que dotam a cidade como valor de uso – o acesso à moradia ligou-se gradativamente ao preço e, portanto, sua localização na cidade que varia conforme o acesso aos serviços coletivos, equipamentos e infraestrutura⁴². O reforço da desigualdade social pela segregação espacial acaba se espalhando por toda cidade.

A produção e apropriação desigual do espaço urbano e a ampliação dos excludentes não se limita somente à cidade informal, de modo que verifica-se na cidade formal as mazelas sociais como crescimento da população de rua, ampliação do comércio informal, excesso de violência e mesmo com a concentração habitacional uma falha no fornecimento de infraestrutura e serviços públicos.

Com o fim dos anos 90 e início do século XXI há um gradativo avanço com a formação de políticas públicas urbanas voltadas à regularização e a urbanização de assentamentos informais, porém, realizadas de forma igualmente assimétricas com preferência à comunidades onde há um novo interesse do mercado imobiliário no crescimento vertical das cidades, o que traz outras questões como a gentrificação.

Inevitável concluir, que em breve síntese, as políticas públicas urbanas brasileiras para as cidades, ao menos no que tange, a capitais como o Rio de Janeiro, foi marcado pelo protagonismo estatal – com baixo grau de participação dos habitantes – voltados à finalidades econômicas – e sendo realizado quase sempre de forma casuística sem a preocupação com a resolução das questões estruturais urbanas.

Tal dinâmica não foi distinta em relação ao Porto Maravilha.

1.2.A POLÍTICA PÚBLICA URBANA DO PORTO MARAVILHA

⁴⁰ MARICATO, Ermínia. Habitação... Op. cit. p. 48.

⁴¹ MARICATO, Ermínia. Metrópole na Periferia do Capitalismo. Op. Cit. p. 16.

⁴² MARICATO, Ermínia. Metrópole... Op. Cit. p. 43-44.

A política pública urbana designada como “Projeto Porto Maravilha” foi instituída para garantir a revitalização urbana da Região Portuária do Rio de Janeiro – com ações urbanísticas, sociais e ambientais – através da criação de uma Operação Urbana Consorciada com o “Consórcio Porto Novo” - Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia – sob a gestão da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP).

A região portuária embora depreciada nas últimas décadas foi uma das responsáveis pelo início do desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro já no início do século XX permitindo uma redefinição da relação entre os sujeitos públicos e privados, que atuavam na região, embora reforçou ainda mais o eixo centro-periferia típico das cidades brasileiras, em especial, na área fluminense.

A Região Portuária do Rio de Janeiro - históricos bairros da Gamboa, Saúde e Santo Cristo – foram desde a Colonização ocupada pelos trabalhadores mais humildes da população, que permaneciam nas regiões centrais desvalorizadas em contraste ao campo como área de punjança e verdadeiro *locus* da realização das relações sociais, econômicas e políticas da história brasileira.

Assume, portanto, um papel de escoamento da produção e depois de comércio da escravidão com seus desdobramentos, tornando-se lugar de depósitos de mercadorias, às tabernas e oficinas, aos trapiches e atividades ligadas ao porto com uma população à periferia da cidade⁴³, que embora em região central estiveram à margem das intervenções estatais necessárias à região.

Porém, com a expansão do ciclo econômico – em especial do ouro em Minas Gerais – assume o porto um papel de revelo como via do “Caminho Novo” - substituindo a Estrada Real de paraty – propiciou a especialização na reigão de ancoradouros e diversos trapiches, o que acabou desenvolvendo o mercado próximo e fazendo com que a região assumisse papel econômico na estrutura urbana⁴⁴, sem que houvesse melhoria social.

Isto porque, até mesmo no século XX, quando há reformas do presidente Rodrigo Alves envolveram intervenções nas instalações do porto do Rio de Janeiro buscou-se ampliar o comércio exterior com tais políticas públicas urbanas no centro da cidade, o que resultou no banimento dos cortiços, da ampliação de avenidas e calçadas, da construção de boulevard e estátuas dentre outras medidas de natureza claramente estética.⁴⁵

⁴³ MELLO, Fernando Fernandes de. A Zona Portuária do Rio de Janeiro: antecedentes e perspectivas, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003, p. 32

⁴⁴ Idem. Ibidem. p. 36-37.

⁴⁵ GONÇALVES, Rafael. Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito. Rio de Janeiro: Pallas/PUC-Rio, 2013. p. 51.

Reforçam-se com tais reformas as contradições já existentes na região do porto da cidade⁴⁶ perdendo a oportunidade de com as políticas públicas urbanas reduzirem o abismo no eixo centro-periferia utilizando o transporte na região como um dos instrumentos de garantia de acesso às áreas centrais e a moradia como forma de ocupação adequada do que a manutenção de uma área exclusivamente comercial como permaneceu ao longo dos anos.

Ao revés, a ausência de políticas públicas adequadas resultaram em uma ocupação informal – casebres, favelas... – em áreas de desinteresse até então do mercado imobiliário formal que com tal plano modernizador reforçou a exclusão social e a assimetria da ocupação do solo urbano na região, sem que tenha produzido de fato alterações efetivas de natureza econômica ou social naquela área do centro da cidade.

Note, portanto, que em breve análise, as políticas públicas urbanas destinadas à região do porto no centro do Rio de Janeiro seguiram os fluxos das necessidades econômicas dentro da lógica da própria cidade do capital e conforme a historicidade do Brasil onde a ocupação do solo se deveu aos ciclos de exploração das riquezas, sem grandes preocupações com o desenvolvimento pelo das cidades.

Não representa ponto fora da curva, o “Projeto Porto Maravilha” que como política pública urbana igualmente voltou-se às funcionalidades assumidas pela região na lógica do capital – neste momento histórico de natureza transnacional e voltada aos serviços e turismo – sem grandes preocupações com a tradicional ocupação territorial para fins de moradia, bem como, os demais valores e bens ambientais naturais e culturais da localidade.

A própria escolha pelo instrumento da operação urbana consorciada para a requalificação urbana aponta por um consórcio entre atores públicos e privados voltados à exploração econômica da região, que não se volta à uma dimensão social plena do papel do porto, mas ante representa em uma forma de instituir coeficientes de aproveitamento básico e máximo aos terrenos.⁴⁷

Isto fica igualmente exteriorizado na forma como o plano diretor da cidade do Rio de Janeiro foi alterado sem plena manifestação popular, apenas para atender os interesses casuísticos de reforma na região, sem preocupação em torno do desenvolvimento de um debate público sobre

⁴⁶ ABREU, Maurício de Almeida. A evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPP, 2006. p. 66.

⁴⁷ GARZOLA, Patricia Marques. Operação urbana consorciada in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. Política Pública Urbana Porto Maravilha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

a questão urbana ou de sua inserção dentro de uma plena reforma da cidade, o que apenas reforça a reiterada prática brasileira de políticas de governo e não de Estado.⁴⁸

O próprio desenho institucional da licitação foi igualmente modelado sem um arranjo administrativo pleno para a política pública urbana. Questões como ausência de previsão orçamentária, dificuldades na delimitação de um modelo de consórcio público interfederativo com a definição do papel dos autores e mesmo o procedimento de manifestação de interesse com a participação do autor do projeto na licitação fragilizaram todo processo.⁴⁹

Tão pouco, a suposta proposta que a requalificação urbana da região portuária do Rio de Janeiro importaria em registro e valorização da arqueologia foi atendida. Houve a definição de prioridades culturais sem participação popular efetiva, sem adoção de práticas de proteção da memória/cultura e da diversificação/inação do entretenimento que atendessem a comunidade, mas que se sujeitavam a ressignificações para atendimento de fins econômicos.⁵⁰

Ao contrário, os próprios alicerces econômicos da política pública não foram bem planejados de forma a vivenciar distintas dificuldades ao longo da implementação do Porto Maravilha. As desapropriações promovidas pela CDURP e as doações pela União importaram em importante instrumento para viabilizar o empreendimento, que, porém, acabou apresentando gastos excessivos públicos.⁵¹

Isto se reforça pela forma de contratação pública escolhida. A implementação de uma Parceria Público-Privada dentro da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha resultou em o objeto demasiadamente extenso dos serviços e das obras a serem executados pela Concessionária Porto Novo S/A com uma previsão inadequada da engenharia financeira pensada para a sustentação da contratação.⁵²

A execução do respectivo contrato administrativo se demonstrou lenta, cara e complexa atrasando toda implementação da política pública. Questões como sucessivos aditivos que

⁴⁸ ANDRADE, Eric Santos. Plano Diretor e Audiência Pública in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. Política Pública Urbana Porto Maravilha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

⁴⁹ MARIANO, Jonathan. Desenho institucional e Licitação in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. Política Pública Urbana Porto Maravilha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

⁵⁰ JARDIM, Felipe. Patrimônio Histórico e Cultural. in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. Política Pública Urbana Porto Maravilha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

⁵¹ ESTEVAM, Douglas. Desapropriações pela CDURP e Doações pela União. in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. Política Pública Urbana Porto Maravilha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

⁵² MARIANO, Jonathan. Contrato administrativo e suas cláusulas. in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. Política Pública Urbana Porto Maravilha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

lançaram o ônus financeiro sobre o Estado, a propositura de ação civil pública pelo Ministério Público com a necessidade de celebração de termo de acordo e a própria dimensão das intervenções na área fizeram o Porto Maravilha um empreendimento de difícil realização.⁵³

A gestão financeira através da utilização de fundos imobiliários e do custeio mediante a venda dos CEPAC's que garantiriam os investimentos necessários para a implementação sem gastos públicos não funcionou resultando em perdas econômicas que impuseram ao Estado busca de alternativas para garantir a execução da política pública e permitem questionar a própria continuidade do consórcio público.⁵⁴

Se no planejamento da política pública verifica-se distintos problemas igualmente na execução se observam dificuldades na implementação do Porto Maravilha. Além da questão financeira e administrativa, há o problema ambiental, pela realização de mero Estudo de Impacto de Vizinhança ignorando a necessidade de um amplo Estudo de Impacto Ambiental, inclusive, com a previsão dos danos e recomposições no meio ambiente natural.⁵⁵

Isto porque a gestão pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro com a previsão de taxas pelos serviços urbanos na região se demonstrou ineficaz havendo falha na prestação das atividades com a suspensão dos serviços de manutenção urbana e obras prestados na zona portuária por ausência de pagamento onerando ainda mais o ente municipal.

Um dos pilares da intervenção urbanística que foi a melhoria da mobilidade na região, que resultou no desmonte do elevado da perimetral e a implementação do VLT não foi suficiente, já que não utilizou mecanismos de transporte ativo superando a lógica rodoviarista e reduzindo o tráfego com ampliação de meios de deslocamento de massa ampliando o acesso e integração com a cidade.⁵⁶

Tal falta de preocupação com o destinatário da política pública urbana fica demonstrado no modo como as ações inseridas junto ao Porto Maravilha como o Reviver Centro e Residencial

⁵³ QUEIROZ, Marcelo. Execução pela concessionária porto novo. in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. Política Pública Urbana Porto Maravilha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

⁵⁴ FABIÃO, João Carlos. Fundos imobiliários e CEPACS in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. Política Pública Urbana Porto Maravilha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

⁵⁵ DIAS, Lucas. O meio ambiente in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. Política Pública Urbana Porto Maravilha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

⁵⁶ FARIA, Simone Salemi de. A mobilidade in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. Política Pública Urbana Porto Maravilha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

Porto Servidor, por exemplo, pensam no usuário da região a partir de um caráter eminentemente econômico – enquanto proprietário ou usuário-consumidor – o que resultou em um esvaziamento da circulação de pessoas na região.⁵⁷

Este impacto se estende a toda área do Porto Maravilha - Gamboa, Saúde e Santo Cristo – que com as intervenções urbanísticas de revitalização desassociadas de políticas efetivas de moradia – mas ao revés marcado pelas remoções, ausência de implementação de projetos habitacionais e aluguéis sociais com prazo determinado sem a previsão do reassentamento e posterior ao PHIS-Porto conduz a gentrificação no local.⁵⁸

Note-se, portanto, que o programa chamado de Porto Maravilha ao invés de assumir a função de concretização dos princípios, objetivos, programas e direitos fundamentais reitera o papel histórico das políticas urbanas brasileiras voltadas à implementação das ações de urbanização para atendimento das finalidades econômicas reforçando a assimetria no solo urbano e a desigualdade do eixo centro-periferia.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2006

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Das Reformas de Base ao BNH: As Propostas do Seminário de Reforma Urbana**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 21 a 25 de Maio de 2007, Belém, Pará, Rio de Janeiro.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. **Política Pública Urbana Porto Maravilha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

⁵⁷ CARDOSO, Giselle. Usuários in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. **Política Pública Urbana Porto Maravilha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

⁵⁸ PAGANI, Vitória Dal-Ri. Projeto de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo Torres. **Política Pública Urbana Porto Maravilha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

GONÇALVES, Rafael. **Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito**. Rio de Janeiro: Pallas/PUC-Rio, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **As Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade**. 6 ed. São Paulo: Atual, 1997.

_____. **Brasil. Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MELLO, Fernando Fernandes de. **A Zona Portuária do Rio de Janeiro: antecedentes e perspectivas**, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003

MOTA, Maurício (Coord). TORRES, Marcos Alcino (Coord). **Transformações do Direito de Propriedade Privada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Sérgio Iglesia Nundes de. **Direito à Moradia e de Habitação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

VIANNA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005.