



# Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha

*Public property and social function: the destination of union lands in the Porto Maravilha Urban Operation*

Orlando Alves dos Santos Junior<sup>[a,b]</sup> , Mariana Werneck<sup>[a]</sup> , Tuanni Rachel Borba<sup>[b]</sup> , Ana Paula Soares Carvalho<sup>[c]</sup> 

<sup>[a]</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

<sup>[b]</sup> Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

<sup>[c]</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

**Como citar:** Santos Junior, O. A., Werneck, M., Borba, T. R., & Carvalho, A. P. S. (2020). Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, e20200062. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20200062>

## Resumo

O argumento central do artigo é que a definição da função social da propriedade é inerentemente contraditória e conflitiva, podendo servir tanto aos agentes do mercado imobiliário quanto às classes populares. O Estado busca gerir este conflito por meio de mecanismos seletivos que definem, em cada situação, qual o seu conteúdo e desfecho. Para esta reflexão, toma-se como objeto a destinação dos terrenos públicos da União na Operação Urbana Consorciada (OUC) Porto Maravilha. Neste caso, busca-se mostrar que esse conflito foi resolvido em prol do mercado imobiliário, implicando a suspensão temporária da lógica arrecadatória, que marca a atuação da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), para viabilizar o modelo financeiro da operação urbana, expressando-se na privatização de terras públicas na área portuária. Nesse contexto, a prevalência da lógica destinatária não foi capaz de viabilizar projetos destinados para Habitação de Interesse Social, que não saíram do papel. Não obstante, a privatização dos terrenos públicos ainda não se mostrou capaz de alavancar o interesse do mercado imobiliário na região, permanecendo incerto o futuro do Projeto Porto Maravilha.

**Palavras-chave:** Função social da propriedade. Patrimônio da União. Terrenos públicos. Porto Maravilha.

## Abstract

*The central argument of the work is that the definition of the social function of property is inherently contradictory and conflictive and can serve both real estate market agents and the grassroots classes. The State seeks to manage this conflict by means of selective mechanisms that define, in each situation, its content and outcome. Thus, it targets the destination of the public land owned by federal government in the region of Porto Maravilha Urban Consortium*

OASJ é sociólogo, doutor em Planejamento Urbano e Regional, professor, pesquisador, bolsista de produtividade, e-mail: orlando.santosjr@gmail.com

MW é bacharel em Relações Internacionais, mestre em Planejamento Urbano e Regional, e-mail: marianagsw88@gmail.com

TRB é bacharel em Administração Pública, mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, pesquisadora, e-mail: tuanniborba@gmail.com

APSC é bacharel e licenciada em Ciências Sociais, doutora em Sociologia, e-mail: apcarvalho@gmail.com

*Operation. In this case, this study aims to show that this conflict was sorted out in favor of the real estate market, which implied the temporary suspension of the rent seeking rationale that marks the action of the Union's Patrimony Secretariat - SPU, and enabled the financial model of the urban operation, resulting in privatization of public lands in the port area. At the same time, the prevalence of the Social destination of public land rationale was not able to make viable projects for Social Housing. Nevertheless, privatization of public land has not yet been able to leverage the interest of the real estate market in the region and the future of the Porto Maravilha Project remains uncertain.*

**Keywords:** Social function of property. Federal land ownership. Public lands. Porto Maravilha.

## Introdução

As expectativas em relação à introdução da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, no Estatuto da Cidade de 2001 foram grandes, gerando estudos, reflexões e reivindicações por parte dos movimentos sociais. Em geral, essas expectativas apontavam para a democratização do acesso à terra urbana, a promoção de habitação de interesse social nas áreas centrais, a regularização fundiária das ocupações populares e a reforma urbana nas cidades brasileiras (Ribeiro & Cardoso, 2003; Fernandes & Alfonsin, 2003). No entanto, pesquisas têm indicado que os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade encontram diversas barreiras contra a promoção e efetivação desses objetivos (Santos & Montandon, 2011), gerando certa perplexidade. Afinal, o que impede a promoção da função social da propriedade?

O argumento central defendido neste artigo é que a definição da função social da propriedade é inerentemente contraditória e conflitiva, podendo servir tanto aos agentes do mercado imobiliário quanto às classes populares, e que o Estado busca gerir este conflito por meio de mecanismos seletivos que definem, em cada situação, qual o seu conteúdo e desfecho. Para esta reflexão, toma-se como objeto a destinação dos terrenos públicos da União na Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha (OUC Porto Maravilha), instituída em 2009. Nesta perspectiva, o artigo está estruturado em quatro partes, abordando as seguintes questões: (i) a problematização do conceito de função social da propriedade; (ii) as lógicas de destinação das terras públicas na gestão da Secretaria de Patrimônio da União (SPU); (iii) a análise da destinação dos terrenos públicos no caso da OUC Porto Maravilha; e a (iv) análise dos empreendimentos privados licenciados na OUC Porto Maravilha, em um cenário de crise do mercado imobiliário.

A metodologia envolveu pesquisa documental e de campo. No que se refere à pesquisa documental, levantaram-se (i) os processos de transferência dos imóveis da União situados na OUC Porto Maravilha tramitados na Secretaria de Patrimônio da União (SPU); e (ii) os empreendimentos imobiliários licenciados pela Prefeitura do Rio na região portuária, desde o início da operação urbana, utilizando como fonte os relatórios trimestrais da Companhia de Desenvolvimento Urbano na Região Portuária (CDURP). No que se refere ao levantamento de campo, buscou-se identificar o estágio real de cada empreendimento licenciado na região portuária, de forma a verificar sua efetividade ou eventual paralisação.

## A propriedade e a função social

A incorporação da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988, com sua posterior regulamentação no Estatuto da Cidade, em 2001, não tem se refletido na democratização do acesso à terra urbana nas cidades brasileiras. Em primeiro lugar, cabe registrar que a incorporação da função social da propriedade no arcabouço institucional brasileiro não é tão recente assim. Como registra Moreira (2018, p. 79),

[...] no Brasil, a perspectiva de uma gradação de valor ao direito de propriedade, pela mediação entre a titularidade (que garante a proteção de bens) e um regime de responsabilidades a ser observado pelo titular do direito de propriedade, com o propósito de relativizar o caráter absoluto e excludente da propriedade privada trazida pelo Código Civil de 1916, foi sendo incorporada à norma jurídica,

ao longo do século XX, pela adoção de termos como ‘interesse público e coletivo’, ‘bem-estar social’, ‘interesse social’ e, enfim, ‘função social’, a partir de disputas travadas em torno da construção deste último conceito.

Em segundo lugar, diversas pesquisas têm demonstrado limites na efetivação dos instrumentos que visam efetivar este preceito. A partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, o ordenamento jurídico brasileiro passou a prever a possibilidade de o poder público promover o adequado aproveitamento do solo urbano – a ser definido na ordenação da cidade expressa no plano diretor – por meio da aplicação sucessiva de três instrumentos: (i) o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória (PEUC) dos imóveis não utilizados ou subutilizados; (ii) o IPTU progressivo; e (iii) a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. Deve ficar claro o entendimento de que a incorporação desta noção jurídico-política no arcabouço institucional brasileiro não tem necessariamente um conteúdo que ameace a propriedade privada. Trata-se, antes de tudo, de promover o adequado aproveitamento do solo urbano e uma ordenação mais equilibrada e sustentável das cidades, o que implica colocar certas restrições a usos da propriedade que se oponham a estes objetivos e possibilitar a ampliação do acesso ao solo urbano daqueles que historicamente foram excluídos dos benefícios do desenvolvimento urbano.

Na pesquisa desenvolvida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos<sup>1</sup>, Santos & Montandon (2011, p. 31-33) constataram – a partir da avaliação de 526 Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade, de diferentes municípios espalhados por todas as regiões do país – “[...] que a grande maioria dos Planos procurou incorporar os conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade”. No entanto, no que se refere à regulamentação desses instrumentos “[...] para sua aplicação prática, os Planos ainda apresentam debilidades e deficiências de natureza técnica...”. Nessa mesma pesquisa, Oliveira & Biasotto (2011) argumentam que “[...] os planos não avançam no sentido de conferir precisão ao conceito [de função social da propriedade], nem de instituir disposições que propiciem sua concretização”<sup>2</sup>. Para além das dificuldades técnicas na efetivação desses instrumentos, que não devem ser subdimensionadas, Frota (2015) destaca a importância dos “[...] fatores políticos, como a descontinuidade das gestões públicas e pressões advindas de grupos econômicos incomodados com a aplicação desses mecanismos”.

No que se refere à promoção da função social dos imóveis e propriedades urbanas da União subutilizadas ou não utilizadas, o quadro também não se mostra muito favorável. A partir da eleição do governo Lula, em 2003, Moreira (2018, p. 110) reconhece os esforços realizados pelo governo federal visando alterar os princípios da política de gestão do patrimônio da União, em sintonia com o ideário da reforma urbana, visando “[...] garantir que todo imóvel da União cumpra sua função socioambiental em equilíbrio com a função de arrecadação”<sup>3</sup>. Mesmo que alguém das expectativas, é preciso reconhecer que ocorreram avanços nas ações da SPU, visando a regularização fundiária e a destinação de imóveis públicos federais, beneficiando centenas de milhares de famílias por meio da aplicação da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), da Concessão do Direito Real de Uso (CDUR) e da outorga do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), este último utilizado em caso de áreas de várzea e mangue, visando garantir a permanência de comunidades tradicionais na orla marítima e fluvial. No entanto, como Moreira (2018, p. 130) destaca:

[...] apesar de todo o esforço genuíno despendido pelos gestores durante este período, [...] outros mecanismos de gestão bastante eficientes, contraditoriamente, se perpetuaram na SPU e seus efeitos passaram despercebidos, se não, minimizados, [...] que também incide sobre as terras públicas

<sup>1</sup> A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos foi um projeto coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), contando ainda com a participação do Conselho das Cidades.

<sup>2</sup> Ver também o estudo coordenado por Rosana Denaldi sobre a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Ver Denaldi et al. (2017).

<sup>3</sup> Conforme definido no inciso I, do art. 1º, da Portaria nº 232, de 03/08/2005, que institui o “Regimento Interno da Secretaria de Patrimônio da União” (Brasil, 2018).

federais. Um exemplo é a inscrição de ocupação<sup>4</sup>, que, tida como mero instrumento de apoio, mostrou-se um eficiente mecanismo, com viés privatista, de apropriação indevida de terras públicas federais em benefício exclusivo de particulares.

Levando em conta os dados do Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa) e os cinco instrumentos de destinação de terras da União efetivamente utilizados – aforamento, inscrição de ocupação, CUEM, CDUR e TAUS, Moreira (2018, p. 131) conclui:

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

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

Nesse sentido, propõe-se aqui uma abordagem mais dialética, menos jurídico-normativa, fundada na contradição da própria noção. O direito de propriedade, para existir e ser exercido, depende, contraditoriamente, da regulação pública e da forma não propriedade, no sentido de não estar inserida, pelos menos de forma absoluta, em relações de troca regidas pelo mercado como uma esfera autônoma, autorregulável, onde vigora o preço livremente estabelecido de compra e venda de mercadorias (Polanyi, 2000).

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

Evidentemente, o mercado é uma instituição muito anterior ao capitalismo, e muito provavelmente permanecerá existindo mesmo em uma sociedade pós-capitalista, mas com outro sentido. Pensando utopicamente, por exemplo, Torres Ribeiro propõe um mercado socialmente necessário. Para a autora, “[...] o mercado socialmente necessário, como memória e projeto, possui raízes ancestrais<sup>5</sup>, ainda anteriores àquelas que alimentam a concepção hegemônica de mercado” (Torres Ribeiro, 2005, p. 12468). Nesta perspectiva, “[...] o mercado socialmente necessário, calcado em trocas solidárias e realmente inteligentes, pode favorecer o conhecimento do Outro, valorizando a sua humanidade, ou melhor, a igualdade entre todos e o seu direito a reivindicar direitos a partir de sua diferença” (Torres Ribeiro, 2005, p. 12449).

Portanto, a forma mercadoria se refere ao mercado que emerge com o desenvolvimento da economia capitalista e a utopia do liberalismo, desregulamentado e desembebido de convenções sociais que subordinem as relações de troca. Nesta perspectiva, a mercantilização se refere ao movimento em direção ao mercado autorregulado, enquanto a desmercantilização caminha na direção oposta, da subordinação do mercado a valores sociais que garantem a coesão da sociedade.

<sup>4</sup> A Inscrição da Ocupação, conforme descreve Moreira (2018, p. 132), “[...] é um instrumento administrativo, precário e resolúvel, específico das normas que regem a gestão do patrimônio da União, sendo o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante o fundamento para a sua efetivação”. Por gerar contrapartidas financeiras por parte do ocupante, é um instrumento apropriado para uma política arrecadatória, mas não para uma política destinatária com fins de interesse social.

<sup>5</sup> Como afirma Polanyi (2000, p. 63), “[...] a história e a etnografia conhecem várias espécies de economia, a maioria delas incluindo a instituição do mercado, mas elas não conhecem nenhuma economia anterior à nossa que seja controlada e regulada por mercados, mesmo aproximadamente”.

É isso que justifica a ideia do permanente conflito entre mercantilização e desmercantilização da propriedade no capitalismo (Polanyi, 2000). De um lado, a função social da propriedade visaria garantir a adequada mercantilização da propriedade, servindo aos interesses da acumulação de capital. De outro, visaria garantir as exigências de reprodução social desmercantilizando parcialmente a propriedade, incorporando assim a dupla contradição que caracteriza o Estado capitalista, entre acumulação e legitimação (Offe, 1984).

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

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

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

Nesse sentido, nosso argumento é que o problema não se refere à efetividade ou não dos instrumentos de promoção da função social da propriedade, mas a disputa em torno da própria definição do que seja função social da propriedade em contextos sociais específicos. A questão da destinação dos imóveis da União tem se revelado um bom caso para pensar sobre essas disputas, como mostra o caso do Porto Maravilha.

## **Terras públicas: entre a lógica arrecadatória e a lógica destinatória**

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

Em 2003, com o início do governo Lula (2003-2010) e definição de uma nova equipe na gestão da SPU, percebem-se mudanças nas diretrizes e na missão institucional deste órgão, que passou a incorporar a função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, na gestão dos imóveis da União.

Neste sentido, é emblemática a elaboração da nova Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), em 2015. Segundo a PNGPU, a gestão dos imóveis deve ser orientada para a destinação de imóveis que atendam às políticas públicas voltadas para a inclusão social, preservação ambiental, desenvolvimento econômico sustentável e implantação de infraestrutura. Buscando também incorporar os princípios fundamentais da agenda da reforma urbana, a destinação passou a ser norteadada pelo entendimento de que cada imóvel da União precisa cumprir a sua função socioambiental, função esta que implica o atendimento das demandas sociais, objetivando a diminuição das desigualdades regionais e o alcance do direito social básico à moradia, em harmonia com a gestão dos recursos naturais, de forma a garantir a preservação das águas, florestas e terras federais.

A aplicação da função social à propriedade pública não estava consagrada com tanta clareza na Constituição de 1988 quanto em relação à propriedade privada, o que trouxe implicações diretas para a atuação da SPU. Embora haja autores no âmbito jurídico que defendam que a função social é inerente aos bens públicos (Di Pietro, 2006), só com a aprovação do Estatuto da Cidade é que, no âmbito governamental, esse entendimento foi ganhando força. Como sinalização desse crescente entendimento dentro da SPU, podemos destacar as diretrizes definidas em 2003 para a destinação de imóveis da União:

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

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

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

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

A questão é que, em diversos contextos, a lógica arrecadatória permaneceu barrando a destinação social, seja através da burocracia e resistências internas, seja através da utilização de instrumentos onerosos<sup>6</sup>, não sendo as mudanças institucionais do período pós-88 e pós-2003 suficientes para compatibilizar o viés arrecadatório com a destinação socioambiental. Porém, como a análise do caso do Porto Maravilha ilumina, a destinação de imóveis públicos em favor dos interesses do mercado conseguiu ser efetivada através de diversos mecanismos (como venda; pagamento por abatimento de dívida; transferência de dívida para outros terrenos públicos; regularização de cessão; e obra e permuta) capazes de suspender a lógica arrecadatória. Como veremos no caso do Porto Maravilha, a análise indica que o conflito entre as lógicas arrecadatória e destinatária foi resolvido em favor da lógica destinatária, mas favorecendo o mercado imobiliário ao viabilizar o modelo de Operação Urbana que se sustenta na privatização de parte das terras públicas da região portuária, e de sua transformação em ativos para o fundo imobiliário ou em empreendimentos imobiliários. Ao mesmo tempo, diversos mecanismos permaneceram dificultando ou impedindo a superação da lógica arrecadatória no caso dos imóveis anunciados para habitação de interesse social, que não saíram do papel. Neste caso, como argumenta Borba (2017), tudo indica que o conflito entre as lógicas arrecadatória e destinatária não pode ser explicado apenas pela dependência de trajetória e pelos entraves burocráticos, suspensos no caso da destinação dos terrenos públicos para o setor privado, mas pelo conflito entre valor de uso (reprodução social) e valor de troca (mercado) (Harvey, 1980).

## **A privatização das terras públicas da União na área portuária**

As tentativas de renovação urbana da área portuária do Rio de Janeiro já se arrastavam há quase três décadas quando o Porto Maravilha foi oficialmente lançado em junho de 2009, na cidade do Rio de Janeiro. Com aproximadamente 5 milhões de m<sup>2</sup>, a operação urbana consorciada incluiu os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, e as favelas da Providência, Pedra Lisa, Moreira Pinto e São Diogo, além de trechos dos bairros Cristóvão, Centro, Caju e Cidade Nova, num amplo programa de intervenções urbanas e obras de infraestrutura. Os grandes destaques são, sobretudo, seu projeto de mobilidade – estruturado em torno da demolição do Elevado da Perimetral e sua substituição pela construção do Binário do Porto e do túnel Marcelo

---

<sup>6</sup> Como no caso da inscrição de ocupação e do aforamento, já que em ambos incidem a cobrança de taxas, ainda que em alguns casos haja isenção.

Alencar, além da implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) – e a ressignificação simbólica da região mobilizada pelo projeto – alavancada pela instalação de equipamentos-âncora, como o Museu do Amanhã, e pela promoção de elementos históricos e culturais constitutivos da área portuária, a exemplo do Circuito de Celebração da Herança Africana. Ainda assim, as transformações se pretendem mais extensas, com um plano de ocupação de pelo menos trinta anos e expectativa para atrair ao menos cem mil novos moradores.

Os primeiros ensaios de reestruturação urbana da área surgiram nos anos 1980, diante do esvaziamento econômico vivido pela região portuária carioca. Diversos conflitos de interesses obstaculizaram a efetivação desses projetos. Uma tentativa de articular a reativação econômica com uma intervenção orientada pela promoção da justiça socioespacial foi ensaiada em 2003, quando o recém-criado Ministério das Cidades fez do caso carioca um projeto prioritário no escopo do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. No entanto, este projeto também não seria efetivado tal como concebido originalmente. No decorrer de uma longa história de conflitos, o projeto de revitalização que sairia vencedor seria aquele mais alinhado com as propostas desenhadas pelos interesses privados. O que prevaleceu, então, foi um projeto arquitetado em torno da privatização dos serviços e da realização de um grande volume de obras, sobretudo viárias, conjuntamente abarcadas por uma Parceria Público-Privada – mais tarde arrematada pelas empreiteiras OAS, Odebrecht e Carioca Christiani-Nielsen (Werneck, 2016). Nesse sentido, consagrou-se o repasse de terras públicas para a prefeitura e a realização da incorporação imobiliária nas mãos do mercado imobiliário privado, com a intermediação de uma instância regulada pelos princípios da administração indireta, a CDURP.

A modelagem econômico-financeira, em especial, priorizou a utilização de instrumentos pró-mercado, ou seja, instrumentos de transferência da terra e de bens públicos aos circuitos privados de valorização, em uma engenharia complexa que envolveu, ademais, muito esforço político para financiar a PPP (Werneck, 2016). Conjuntamente à emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), idealizou-se a utilização de fundos de investimento imobiliários para receber os recursos levantados para a operação urbana consorciada. Mais importante ainda foi o atrelamento do capital angariado pela venda de CEPACs à disponibilização dos terrenos públicos para o mercado. A racionalidade econômica por detrás da decisão – acordada, posteriormente, entre CDURP e Caixa Econômica Federal, na qualidade de gestora da carteira de investimentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – consistia na produção de demanda para os títulos lastreados em espaço edificado, necessários na construção de empreendimentos alavancados por desenvolvedores imobiliários.

Com a aprovação de tal medida, a Caixa ingressou no negócio – não sem que, antes, mudanças fossem feitas nas prerrogativas do banco que permitissem a utilização dos recursos do FGTS neste tipo de investimento<sup>7</sup> – e arrematou em lote único todos os CEPACs emitidos para a operação urbana consorciada. A revitalização da área portuária finalmente saía do papel, colocando no centro da arquitetura financeira da operação Porto Maravilha a mercantilização da terra pública e aprofundando a lógica especulativa financeirizada sobre a qual se sustentam, como bem coloca Fix (2004), os CEPACs. Neste arranjo institucional-financeiro, o Ministério das Cidades já havia sido afastado do processo, dando lugar à Casa Civil da Presidência e à SPU na interlocução do governo federal junto ao município (Werneck, 2016). O diálogo com a SPU, em particular, era especialmente importante por constituir-se a área portuária do Rio em uma faixa de terrenos de marinha – designados propriedades da União<sup>8</sup>. Os imóveis ociosos da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA) também já haviam sido transferidos para a SPU, ao passo que os terrenos da Companhia Docas do Rio de Janeiro (Cia. Docas) envolviam este órgão por ser o governo federal controlador da empresa pública. Ao mesmo tempo, a existência de dívidas patrimoniais

<sup>7</sup> A modificação no mandato foi possível por meio da publicação da Resolução nº 637 do Conselho Curador do FGTS.

<sup>8</sup> Vale aqui, portanto, um esclarecimento: dada a disposição constitucional, os processos de aquisição dos terrenos tratam, na verdade, da transferência de domínio útil do imóvel, ou seja, do direito sobre a usufruto do imóvel. Como o domínio pleno permanece sob controle da União, as operações envolvem, de modo geral, a instituição de aforamentos, por meio dos quais aquele que explora o terreno mantém vínculo com o ente federal. Isso impõe a cobrança de duas taxas: o foro, uma pensão anual devida à União, em casos de transmissão onerosa do domínio útil do imóvel; e o laudêmio, taxa determinada em 5% do valor do terreno e das benfeitorias instaladas nos terrenos de marinha e acrescidos de marinha. Como veremos, há, especificamente com relação ao Porto Maravilha, a instituição de aforamentos gratuitos e isenção de laudêmio.

com a União e a situação fundiária irregular dos imóveis colocavam a SPU na linha de frente da operação. Nesse contexto, deu-se o processo de aquisição dos terrenos públicos para a sustentação da arquitetura financeira do Porto Maravilha.

Dos 35 terrenos de origem pública e com potencial de consumo de CEPACs, arrolados no edital que regulamentou a compra dos títulos em leilão, pelo menos dezenove terrenos já foram transferidos para a CDURP com o objetivo de cumprir as obrigações assumidas perante a Caixa e o FGTS e destravar os recursos para a revitalização. Ao todo, os terrenos viabilizam o emprego de 75% de todo o estoque de certificados<sup>9</sup>. A grande maioria deles é de origem pública federal, seja pelo controle da Cia. Docas (onze terrenos) ou pela titularidade direta da União (cinco terrenos). Outros dois estavam sob domínio do município, e um tinha posse concedida originalmente ao estado. Nossa pesquisa teve acesso aos processos tramitados na SPU referentes a quatorze deles, envolvendo informações sobre quinze terrenos. Os arquivos – cujo interior contém, de modo geral, a tramitação interna para a regularização dos imóveis, a comunicação entre os níveis federal e estadual da Secretaria, e também junto à CDURP, os laudos de avaliação e os contratos de cessão – nos permitiram traçar um perfil da transferência dos terrenos. Além deles, que constituem a principal fonte de investigação, outras referências foram mobilizadas, quando possível, para levantar informações sobre os imóveis de que não obtivemos os processos – sobretudo aqueles de controle do município e do estado que não têm registro na SPU. Desse modo, a sistematização realizada esteia-se em um universo total de quinze dos dezenove terrenos públicos mercantizados no bojo do Porto Maravilha.

Do ponto de vista dos instrumentos utilizados para a aquisição dos terrenos, apenas um imóvel foi obtido, em termos estritos, por meio de contrato de compra e venda. Trata-se da compra do imóvel conhecido como Praia Formosa, oriundo da extinta RFFSA. Novas cessões, sob regime de aforamento, foram realizadas em três terrenos de propriedade da União: o Gasômetro e dois terrenos pertencentes ao Ministério da Agricultura (localizados na Avenida Barão de Tefé 27 e na Avenida Venezuela 154/156), que, processados em conjunto e posteriormente lembrados, receberam o empreendimento comercial que abriga a sede da L'Oréal<sup>10</sup>. Por sua vez, o terreno da Usina de Asfalto (Avenida Francisco Bicalho 146) teve transferência autorizada pela lei complementar 108/2010. Neste caso, a cessão ao município tinha sido conferida desde 1910 e ainda não havia sido oficialmente reconhecida, o que exigiu a abertura de um processo de regularização da situação de aforamento na SPU. Em grande parte, no entanto, o instrumento mais utilizado foi a desapropriação, acionada em todos os terrenos de domínio da Cia. Docas. Há algumas razões para isso. Por um lado, a desapropriação foi uma saída para superar as divergências com relação ao valor dos imóveis entre CDURP e o conselho de administração da autarquia federal. Por outro, a existência de passivos da Cia. Docas, com dívidas tributárias que acarretaram a incidência de penhora sobre os imóveis, tornavam a compra mais arriscada (Pereira, 2015). Assim, a desapropriação tornou-se uma opção para reabilitar juridicamente os terrenos, dando condições para que eles pudessem ingressar posteriormente no mercado imobiliário privado sem embaraços legais. O processo foi alinhado politicamente com a publicação de decretos federais e municipais que autorizavam a desapropriação. Em sequência, termos de aquisição por desapropriação amigável foram utilizados para a aquisição de dez terrenos; dentre eles, aquele denominado Clube dos Portuários<sup>11</sup>, onde o projeto Trump Towers chegou a ser anunciado.

Com relação às formas de pagamento, um conjunto diverso de dispositivos também foi mobilizado como forma de remuneração pelos terrenos. Seis deles envolveram pagamentos de natureza pecuniária, mas a opção mais empregada para a obtenção dos terrenos foi, de fato, a permuta por obras de construção e reforma de benfeitorias em favor do proprietário dos imóveis. Nos acordos firmados junto ao governo federal, a permuta se deu por obras e serviços em outros terrenos da própria União. Tais operações não foram aprovadas, todavia, sem ressalvas. Nota técnica interna à SPU (2014)<sup>12</sup> assinalava que a permuta de domínio útil de imóveis de propriedade da União por serviços de reforma em prédios da própria União fugia do

<sup>9</sup> Os 25% restantes do estoque de 6.436.722 CEPACs já recaíam sobre terrenos de titularidade privada. Ver Werneck (2016).

<sup>10</sup> Além deles, a transferência de cessão também foi acionada nos terrenos sob controle do estado e do município, como no caso do terreno da Avenida Francisco Bicalho 250, sob domínio do estado e cedido à CEDAE.

<sup>11</sup> Os demais terrenos estão localizados na Avenida Rodrigues Alves 733, 743/789, 837/843, na Avenida Venezuela 194/220,232/264, na Rua Equador 112 fundos, 116-156, 80-108 e na Avenida Professor Pereira Reis 76.

<sup>12</sup> Nota técnica 338/2014 da Coordenação Geral de Apoio ao Desenvolvimento Local / Departamento de Destinação Patrimonial da União / Secretaria de Patrimônio da União / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 17 jun. 2014 (Brasil, 2014).

interesse público, uma vez que a jurisprudência somente previa a permuta por edificações a construir em imóveis de terceiros (Brasil, 2017). Ainda assim, os pareceres finais atestaram em favor da operação e, desse modo, tanto o Gasômetro como outros dois imóveis (situados na Avenida Barão de Tefé 27 e na Avenida Venezuela 154/156) foram transferidos ao município e, mais tarde, à CDURP. Além da permuta, o abatimento de dívida tributária também foi utilizado na aquisição de, pelo menos, quatro imóveis (Rua Equador 650/680, Avenida Venezuela 194/220, Avenida Rodrigues Alves 837/843 e 743/789), que foram negociados a partir da compensação de débitos devidos pela Cia. Docas ao município. Frente à dívida restante, outros imóveis, tais como o Píer Mauá, foram dados em garantia como condição para o desembaraço dos terrenos. Finalmente, transferências não onerosas foram acordadas para o terreno da Usina de Asfalto cedido ao município. Como em todos os terrenos negociados pela prefeitura, o aporte na CDURP foi realizado mediante o aumento da participação do município na empresa de economia mista.

Em três casos (Avenida Rodrigues Alves 733, na Avenida Professor Pereira Reis 76 e na Rua Equador 112 fundos, 274/388 e 196/262), os processos de obtenção dos terrenos combinaram diferentes formas de pagamento, em que o valor acordado pelo domínio útil dos terrenos sofreu desconto decorrente de dívidas de IPTU e foi, ao mesmo tempo, complementado por obras e reformas em propriedades da União. Em suma, os processos de obtenção dos terrenos, vale dizer, combinaram de maneira diversa os instrumentos de aquisição e as formas de pagamento acordadas, acionando diferentes mecanismos seletivos que viabilizaram a mercantilização requerida pela OUC Porto Maravilha (Quadro 1).

**Quadro 1** - Quadro síntese da transferência dos terrenos da União para o mercado no âmbito da OUC Porto Maravilha – 2009-2015

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

Fonte: Autores, com base nos processos da SPU.

## A estagnação da dinâmica imobiliária e a crise da OUC Porto Maravilha

Desde sua implantação, as condições para o funcionamento das engrenagens financeiras do Porto Maravilha sofreram bruscamente com a crise político-econômica nacional e local. Nesse sentido, é apresentado um quadro dos empreendimentos privados na região portuária, ilustrando que estes, além do ritmo lento, não vêm consumindo CEPACs de forma a garantir o financiamento da Operação Urbana. Ao mesmo tempo, trata-se da ausência de investimentos em habitação de interesse social, o que não apenas revela a seletividade na implantação do projeto, como também as dificuldades em compatibilizar, por meio de instrumentos como a OUC e o CEPAC, o interesse de valorização dos agentes do mercado imobiliário junto às iniciativas de promoção de justiça social por meio da produção de habitação popular, que não deixa de ser uma medida de desmercantilização parcial do solo urbano. Com o intuito de avaliar a dinâmica imobiliária da região portuária, buscou-se identificar os empreendimentos de mercado (comerciais, hoteleiros e residenciais) e os empreendimentos de habitação de interesse social licenciados pela Prefeitura do Rio na região portuária desde o início da OUC Porto Maravilha<sup>13</sup>. Para tanto, utilizamos como fonte os relatórios trimestrais e o mapa de empreendimentos disponibilizados no site da CDURP<sup>14</sup>.

Considerando-se o período do início da operação urbana, em 2009, até dezembro de 2017, a pesquisa identificou 77 empreendimentos de mercado<sup>15</sup>, 48 empreendimentos residenciais de habitação de interesse social e 29 empreendimentos públicos, culturais e operacionais (ver Figura 1). Dos 77 empreendimentos de mercado, 35 se referem a novas construções e 35 a reformas de imóveis já existentes, em geral, pequenos estabelecimentos espalhados pela região portuária, além de um empreendimento que envolve construção e reforma<sup>16</sup>. O levantamento de campo, no entanto, capta o impacto da crise sobre a dinâmica imobiliária da região. Dos 35 novos empreendimentos licenciados, 23 não tinham sido iniciados e apenas sete estavam concluídos e em funcionamento. Nas reformas, o quadro se repete, com menor impacto. Das 35 reformas iniciadas, 14 não foram iniciadas e apenas 13 estavam concluídas e em funcionamento.

No âmbito dos empreendimentos privados, o predomínio de licenciamentos comerciais, que contabiliza 57 empreendimentos, além de quatro de uso misto, predominantemente comerciais, pode ser compreendido como reflexo do *boom* imobiliário vivido pelo Rio de Janeiro há alguns anos, quando havia uma forte demanda por espaços comerciais no centro da cidade. Mas vale atentar para o fato de que sua alavancagem obedeceu a dinâmicas bastante particulares: não só alguns dos maiores projetos envolveram o braço imobiliário das grandes empreiteiras que respondiam pelo consórcio vencedor da PPP em parceria com o próprio FGTS, como outros empreendimentos foram encabeçados por fundos de investimento imobiliário que previam um futuro de valorização (Werneck, 2016). Com a desaceleração da economia fluminense, o desenvolvimento imobiliário do Porto Maravilha foi afetado. Por outro lado, a instalação de um parque imobiliário residencial de médio e alto padrão, com projetos capazes de consumir potencial construtivo, chocam-se com o imaginário das classes médias e altas, voltados para a zona sul e a Barra da Tijuca. Além disso, o projeto nunca conseguiu produzir grande engajamento das empresas do ramo imobiliário de maior tradição no Rio de Janeiro.

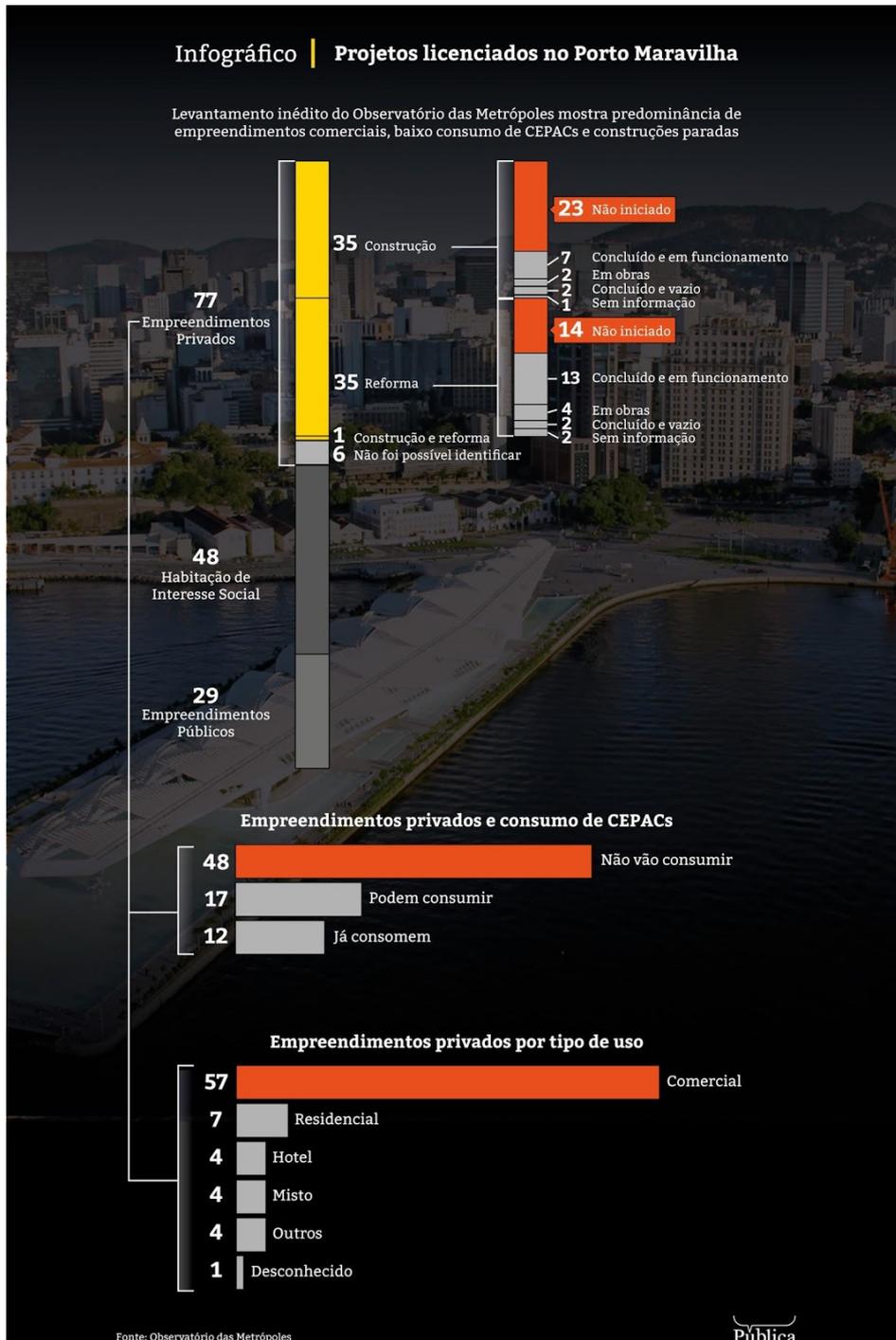
---

<sup>13</sup> Os dados levantados pelo Observatório das Metrópoles foram publicados pela agência de jornalismo investigativo pública no dia 26 de fevereiro de 2018. Ver Belisário (2018).

<sup>14</sup> Dentre os empreendimentos levantados, dois licenciamentos foram iniciados antes de 2009, ano de lançamento do Porto Maravilha. O primeiro deles se encontra atualmente em reforma, enquanto o segundo não teve obras iniciadas até hoje – razão pela qual ambos foram mantidos nos números finais da pesquisa.

<sup>15</sup> Cabe esclarecer que estes empreendimentos correspondem a 81 licenciamentos, já que alguns empreendimentos estão vinculados a mais de uma licença.

<sup>16</sup> Em um caso, não foi possível identificar o caráter da intervenção.

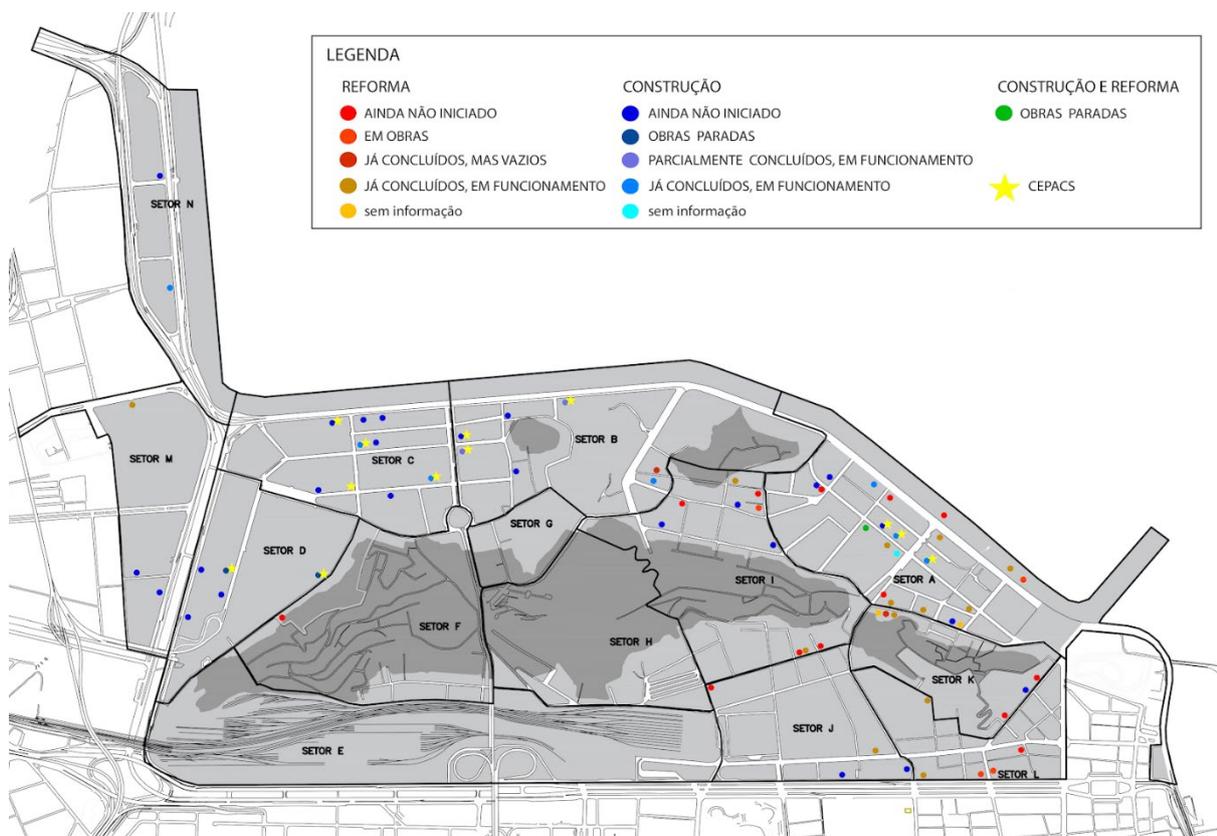


**Figura 1** - Projetos Licenciados no Porto Maravilha entre 2009-2018. Fonte: CDURP – Infográfico produzido por Bruno Fonseca para a Agência Pública (Belisário, 2018) a partir de dados sistematizados pelo Observatório das Metrôpoles, com base nos relatórios da CDURP.

Nesse cenário, o financiamento do Porto Maravilha é colocado em risco. Muito embora o grande número de reformas tenha certa influência sobre a ressignificação simbólica do porto – proporcionando novos usos, mais alinhados com as expectativas do mercado e atraindo novos públicos à região –, é o volume de novas construções nas “áreas cepacadas” que efetivamente gera recursos para a operação urbana consorciada e, sobretudo, para o pagamento da parceria público-privada sobre a qual o projeto está alicerçado. Bem verdade é que a aquisição de todos os CEPACs de uma só vez por R\$ 3,5 bilhões trouxe alguma segurança para os primeiros anos do Porto Maravilha. Ao fim e ao cabo, no entanto,

esperava-se que as operações de compra e venda de títulos de potencial construtivo e terrenos pudessem não apenas levantar receitas capazes de cobrir o compromisso total assumido pelo FGTS, calculado em R\$ 8 bilhões, como produzir retorno financeiro ao investimento do fundo público (Werneck, 2016). Tais expectativas foram frustradas, levando à iliquidez da operação urbana e à suspensão temporária do contrato de parceria público-privada por alguns meses em 2017 e novamente em 2018, por falta de repasses (Schmidt, 2017). Desde então, a negociação de CEPACs continua estacionada. De acordo com o último relatório divulgado pela empresa, relativo ao segundo trimestre de 2019, foram consumidos 574.899 títulos, ou 8,93% do estoque total.

Isso não significa que o projeto não tenha sido, em alguma medida, bem-sucedido em promover transformações na ocupação da área portuária. A Praça Mauá tornou-se um novo ponto turístico e cultural da cidade – o que, vale dizer, é resultado do grande volume de investimentos empregados na construção do Museu do Amanhã e na criação do Boulevard Olímpico durante a gestão do prefeito Eduardo Paes (2009-2016). Com isso, uma parte relevante dos empreendimentos que saíram do papel, sobretudo aqueles relativos às novas construções, vem se concentrando em seu entorno, localizado mais próximo do centro tradicional de negócios do Rio. Em menor grau, o eixo situado entre a rodoviária e a Cidade do Samba – que, além dos vazios urbanos, recebeu grandes obras infraestruturais – também atraiu investimentos (Figura 2). Todavia, são os setores do eixo da Av. Francisco Bicalho (D e M, além do subsetor C3) que concentram a maior fatia de CEPACs, cerca de 47% da previsão do estoque total. Dele, portanto, depende o sucesso da operação urbana consorciada, mas a Prefeitura vem encontrando dificuldades de ancorar a área, que nem sequer teve as obras de revitalização executadas até o momento. Em resumo, o levantamento realizado permite inferir que o número de CEPACs vendidos é insuficiente para sustentar a operação urbana, apesar da privatização dos terrenos públicos e da criação de um mercado potencial para absorver os CEPACs.



**Figura 2** - Empreendimentos Imobiliários na Operação Urbana Porto Maravilha 2017. Fonte: Werneck et al. (2018), com base nos relatórios trimestrais da CDURP, 2017 (produção gráfica de Natália Asfora).

Os investimentos em habitação de interesse social enfrentam problemas de outra natureza. Muito embora a elitização fosse um objetivo declarado do projeto – e necessário ao seu financiamento –, a produção de moradia popular sempre foi anunciada pelas autoridades como parte das iniciativas de promoção de sustentabilidade e de justiça social expressas na lei de criação da OUC Porto Maravilha. Em 2015, com a necessidade de um novo aporte de recursos do FGTS, sua implementação se tornou contrapartida obrigatória e foi criado o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS PM) para a operação urbana. O PHIS PM – aprovado em Conferência Municipal após um processo de discussão envolvendo o município, universidades, ONGs e movimentos de luta pela moradia – previa, entre outras metas: produção de pelo menos 10 mil unidades habitacionais; reforma, ampliação e recuperação de aproximadamente 2.500 residências de famílias de baixa renda; e criação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) de vazios para uso residencial. Diferentemente dos terrenos disponibilizados para o mercado, que superaram os entraves burocratizados suspendendo a lógica arrecadatória, estes encontram, todavia, diversas barreiras de caráter burocrático ou financeiro para serem efetivados. Quase quatro anos após seu lançamento, o plano não foi posto em prática.

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



**Figura 3** - Foto de casarão abandonado na Rua do Livramento. A rua concentra 19 dos 48 projetos de HIS licenciados. Imóvel Destinado à Habitação de Interesse Social. Fonte: Acervo do Observatório das Metrôpoles.

## Considerações finais: um futuro de incertezas

O futuro da OUC Porto Maravilha parece ainda atravessado de incertezas. Tudo indica que o projeto de renovação empreendido pela CDURP enfrentará muitas dificuldades, mesmo com um eventual reaquecimento do mercado imobiliário. Escapa aos objetivos deste artigo responder aos motivos dos entraves para a alavancagem imobiliária da região, mas é possível perceber que o projeto mobilizava com maior sucesso investimentos em empreendimentos comerciais, já que, como observam Werneck (2016) e outros autores, a região portuária era entendida como área de fronteira ao centro de negócios tradicional da cidade. Essa dinâmica sofreu forte revés com a crise econômica, criando uma brusca queda na demanda por lajes corporativas e salas comerciais. Por outro lado, o mercado de empreendimentos residenciais (voltados para segmentos de média e alta renda) sempre apresentou menor envergadura na região portuária.

Frente a isso, os investimentos em novos empreendimentos imobiliários têm sua localização concentrada em certas áreas da região portuária, notadamente na redondeza da Praça Mauá, onde se concentram os equipamentos culturais, como o Museu do Amanhã, ou na área entre a Rodoviária e a Cidade do Samba. Isso sinaliza para um interesse seletivo do mercado imobiliário em torno de certos espaços, mas que se comprova insuficiente para sustentar financeiramente os custos das intervenções no ritmo requerido pelas obrigações assumidas junto à parceria público-privada.

Muito provavelmente, a atração do mercado imobiliário para outras áreas da região portuária vai demandar novos investimentos públicos, o que contraria o discurso que legitimou a criação da operação urbana, de que a renovação urbana seria custeada com recursos privados, mobilizados por meio da venda de CEPACs. Isso não seria diferente do que vem ocorrendo até agora, já que a OUC Porto Maravilha tem sido realizada fundamentalmente com recursos públicos por meio de três processos: (i) repasse de recursos do FGTS, comprador de todos os CEPACs; (ii) repasse de recursos orçamentários da Prefeitura, injetados na CDURP; e (iii) transferência de terrenos públicos da União para a CDURP por meio de diversos instrumentos jurídicos com o objetivo de criar um mercado para os CEPACs.

Este último aspecto, objeto central da reflexão deste artigo, é uma grande evidência da subordinação do interesse público à lógica do mercado – sobretudo, o mercado imobiliário, mas também o circuito econômico das obras públicas – e prenuncia conflitos em torno da apropriação deste território, o que é agravado pela ausência de investimentos em habitação de interesse social. Região de ocupação histórica marcadamente popular, a zona portuária permanece como um território estratégico para a população que depende da área central para viver, mas sua transformação em espaço atrativo para o capital coloca em risco as possibilidades de reprodução social das classes populares, com a possibilidade de transformá-la em palco de contestações e insurgências dos movimentos populares que reivindicam pelo direito de morar, trabalhar e viver no centro (Santos et al., 2018).

Além disso, a situação empírica ilustra os impactos da indefinição da função social da propriedade – relacionada, em grande medida, às próprias contradições colocadas inerentes ao conceito. Em nosso estudo de caso, o conflito se estabelece em torno do sentido atribuído à lógica destinatária dos imóveis da União na área portuária. A despeito de a SPU ter como princípio, desde 2003, o cumprimento da função socioambiental dos terrenos sob sua responsabilidade, a resolução dos conflitos fundiários se deu com a transferência – ou a mercantilização – da terra pública para o circuito de valorização imobiliária. Isso exigiu a mobilização de uma gama variada de expedientes jurídicos, o que não se repetiu nos terrenos destinados à habitação de interesse social, ainda entravados.

## Referências

Belisário, A. (2018). *Porto Maravilha corre o risco de parar novamente em 2018*. Recuperado em 26 de fevereiro de 2018, de <https://apublica.org/2018/02/porto-maravilha-corre-o-risco-de-parar-novamente-em-2018/>

- Borba, T. R. (2017). *Políticas públicas e mudança institucional na Secretaria do Patrimônio da União (SPU): o caso do Porto Maravilha* (Dissertação de mestrado). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. (2010). *Balço de gestão 2003-2010*. Recuperado em 1 de outubro de 2018, de [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco\\_de\\_gestao\\_spu\\_2003-2010.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco_de_gestao_spu_2003-2010.pdf/view)
- Brasil. (2017, 1 de março). *Instrução normativa nº 22, de 22 de fevereiro de 2017*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Brasil. Ministério da Economia. (2018). *Balço de gestão 2003-2010*. Recuperado em 1 de outubro de 2018, de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/regimento-interno-spu-portaria-232-2005.pdf/@download/file/Regimento%20Interno%20SPU%20Portaria%20232-2005.pdf>
- Denaldi, R., Brajato, D., Souza, C. V. C., & Frota, H. B. (2017). A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(2), 172-186. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.ao02>.
- Di Pietro, M. S. Z. (2006). Função social da propriedade pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, 6, 1-13.
- Fernandes, E., & Alfonsin, B. (Eds.). (2003). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Fix, M. (2004). A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In M. C. Schicchi, & D. Benfatti Dênio (Eds.), *Urbanismo: dossiê São Paulo-Rio de Janeiro* (pp. 185-198). Campinas: PUCAMP/PROURB.
- Frota, H. B. (2015). *Função social da propriedade: pesquisa analisa aplicação de instrumentos urbanísticos*. Recuperado em 10 de outubro de 2018, de <https://observasp.wordpress.com/2015/11/10/funcao-social-da-propriedade-pesquisa-analisa-aplicacao-de-instrumentos-urbanisticos/>
- Harvey, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec.
- Moreira, F. (2018). *Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Offe, C. (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Offe, C., & Ronge, V. (1984). Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado Capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In C. Offe (Ed.), *Problemas estruturais do Estado capitalista* (pp. 122-137). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Oliveira, F. L., & Biasotto, R. (2011). O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In O. A. Santos Jr., & D. T. Montandon (Eds.), *Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.
- Pereira, A. L. S. (2015). *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas* (Tese de doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Patrimônio da União – SPU. (2014, 17 de junho). *Nota técnica 338/2014*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Polanyi, K. (2000). *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Poulantzas, N. (2000). *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Edições Graal/Paz e Terra.
- Reschke, A. (2010) *O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da união na democratização do acesso a terra e na democratização do estado* (Monografia de especialização). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Ribeiro, L. C. Q., & Cardoso, A. L. (Eds.). (2003). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE.
- Santos, O. A., Jr., & Montandon, D. T. (Eds.). (2011). *Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.

Santos, O. A., Jr., Lacerda, L., Werneck, M., & Ribeiro, B. (2018). Informalidade, Invisibilidade e vulnerabilidade dos cortiços: disputas pela centralidade na área portuária do Rio de Janeiro. *O Social em Questão*, 42, 83-118.

Schmidt, S. (2017). *Sem repasses desde janeiro, concessionária suspende obras na zona portuária*. O Globo. Recuperado em 26 de fevereiro de 2018, de <https://oglobo.globo.com/rio/sem-repasses-desde-janeiro-concessionaria-suspende-obras-na-zona-portuaria-21489095>

Torres Ribeiro, A. C. (2005). Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. In *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina* (pp. 12458-12470). São Paulo: USP.

Werneck, M. (2016). *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro* (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Werneck, M., Novaes, P. R., Santos, O. A. S., Jr. (2018, 28 de dezembro). *A estagnação da dinâmica imobiliária e a crise da operação urbana do Porto Maravilha Mariana da Gama e Silva Werneck* (Informe crítico). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, Observatório das Metrôpoles.

---

**Editor:** Rodrigo Firmino

Recebido: Mar. 07, 2020

Aprovado: Jun. 05, 2020