

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

**MARIANA PEIXOTO DE TOLEDO**

**PARTICIPAÇÃO DE INSTITUIÇÕES LOCAIS EM PROJETOS DE  
REVITALIZAÇÃO URBANA:  
O CASO DO PROJETO PORTO MARAVILHA  
NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

**Rio de Janeiro**

2012

**MARIANA PEIXOTO DE TOLEDO**

**PARTICIPAÇÃO DE INSTITUIÇÕES LOCAIS EM PROJETOS DE  
REVITALIZAÇÃO URBANA:  
O CASO DO PROJETO PORTO MARAVILHA  
NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação para obtenção do grau de mestre apresentada à  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

**Área de concentração:** Gestão Social  
**Orientador:** Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório

Rio de Janeiro  
2012

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV**

Toledo, Mariana Peixoto de

Participação de instituições locais em projetos de revitalização urbana: o caso do Projeto Porto Maravilha na cidade do Rio de Janeiro / Mariana Peixoto de Toledo. – 2012.

114 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Política urbana. 2. Urbanização - Participação do cidadão. 2. Renovação urbana – Participação do cidadão. I. Tenório, Fernando Guilherme. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 309.2



FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS

MARIANA PEIXOTO DE TOLEDO

**PARTICIPAÇÃO DE INSTITUIÇÕES LOCAIS EM PROJETOS DE  
REVITALIZAÇÃO URBANA: O CASO DO PROJETO PORTO MARAVILHA  
NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 20/03/2012

Aprovada em: 20/03/2012

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

**Fernando Guilherme Tenório**  
Orientador (a)

**Marco Antonio Carvalho Teixeira**

**José Roberto Pereira**

## **AGRADECIMENTOS**

A meus pais e irmão, Afrânio, Maria Helena e Mano, que sempre acreditaram em mim, me incentivaram em todas as etapas de minha vida acadêmica e profissional e deram todo o apoio necessário para seguir à frente;

Ao Dani, meu companheiro, que há dez anos faz a minha vida muito mais feliz e que durante o período de elaboração deste trabalho teve muita paciência ao compartilhar comigo minhas dificuldades e angústias;

Ao Professor Tenório que me ensinou a importância de observar como os conceitos teóricos acontecem na prática, me apresentou o referencial teórico capaz de subsidiar os resultados encontrados e me deu toda a liberdade para elaboração deste trabalho;

Ao Professor Roberto Guimarães que me acolheu em seu grupo e com quem escrevi um artigo sobre o projeto Porto Maravilha, ainda em 2010, o que fez com que eu me aproximasse cedo do tema de pesquisa;

Ao Alberto e a Clarice da CDURP que me ajudaram muito no decorrer da pesquisa com informações sobre o andamento do Projeto Porto Maravilha;

A Andrea Lessa, do INT, que foi fundamental no início da pesquisa ao me passar contatos de lideranças locais e me informar sobre as instâncias de participação da região;

Aos colegas da turma do Mestrado que dividiram momentos muito especiais comigo ao longo do ano de 2010, os quais já considero grandes amigos;

A minha chefe, Roberta, que me ajudou e soube compreender a importância da conclusão deste trabalho e desse Mestrado para meu futuro na área pública;

Sem vocês esse trabalho não seria realizado.

A todos vocês, meu muito obrigada!

## RESUMO

Dentro do contexto do desenvolvimento urbano sustentável, diversas metrópoles estão revitalizando áreas centrais degradadas. Regiões portuárias são exemplos de áreas degradadas que têm passado por processos de revitalização. O envolvimento de diferentes atores locais (Poder Público, mercado e sociedade civil) no processo de decisão e também durante a implementação das obras de revitalização deve ser visto como ponto chave na garantia de um processo transparente e particular para cada revitalização executada. Para subsidiar tal abordagem, este trabalho utiliza como referencial teórico a gestão social e seus critérios do processo de discussão, pluralismo e bem-comum para a implementação de políticas públicas, onde a multiplicidade de atores deve participar em igualdade de direitos nos processos decisórios deliberativos na busca do bem-estar social. Na cidade do Rio de Janeiro, em 2009, a instituição por lei da Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro garante que o projeto de revitalização chamado Porto Maravilha possa ser implementado. Por ser fruto de uma Operação Urbana Consorciada, o projeto deve contar com a participação de proprietários, moradores, usuários e dos investidores para revitalizar uma área de aproximadamente cinco milhões de metros quadrados. Assim, considerada a importância de diferentes atores para garantir um processo decisório legítimo e considerada a obrigatoriedade da participação de diferentes atores na implementação do projeto Porto Maravilha, o objetivo deste trabalho é identificar como as instituições locais participam no Projeto Porto Maravilha. Para tanto, realizou-se pesquisa de campo por meio da participação em reuniões das instâncias participativas na região portuária, da aplicação de questionários às instituições locais e da realização de entrevistas semi-estruturadas com representantes das instituições locais e outros atores envolvidos com o projeto. Para o tratamento dos dados obtidos utilizou-se o método da análise de conteúdo com grade mista, cujas categorias definidas foram relacionadas com os critérios do processo de discussão, pluralismo e bem-comum da gestão social e um tratamento estatístico para a elaboração de uma matriz que permitiu relacionar o grau de participação e a posição das instituições locais frente ao projeto. Para o tratamento final, a triangulação metodológica foi utilizada e os resultados foram confrontados com o referencial teórico. Os resultados mostraram que a revitalização da região portuária despertou interesse para que instâncias participativas que já existiam na região se reestruturassem e que novas instâncias fossem criadas. Independente de serem a favor ou contra o projeto, há uma mobilização por parte das instituições locais em se envolverem no projeto, embora este não possa se caracterizar como um processo deliberativo de construção conjunta definido a partir de um consenso, pois, as diretrizes gerais do projeto Porto Maravilha foram instituídas por lei. A maioria das instituições locais concorda e participa do acompanhamento e da implementação do projeto por meio do compartilhamento com o Estado da responsabilidade de criar espaços educativos e investir em programas sociais que possam garantir a melhoria das condições de vida da população local.

## ABSTRACT

By following the context of urban sustainable development, many metropolises are implementing urban revitalization projects in brownfields areas. Waterfronts are examples of brownfields areas which are passing through revitalization processes. The involvement of different local actors (Public Sector, Private Sector and Civil Society) in decision-making process and also during the works must be seen as key points to guarantee a transparent and particular process in each revitalization project implemented. In order to support this approach, this work uses as theory reference the social management and its criteria of discussion process, pluralism and common-good, for the implementation of public policies, where the multiplicity of actors must participate with equal rights on deliberative decision-making processes looking for achieving social welfare. In the city of Rio de Janeiro, in 2009, it was instituted by law the Urban Operation of Special Interest Area of Rio de Janeiro Port which allows the implementation of the Porto Maravilha project. By being part of an Urban Operation, the project must count with participation of owners, residents, users and investors to revitalize an area of approximately five million square meters. Thus, considering the importance of different actors to legitimate the decision process and considering the obligation of involving different actors on Porto Maravilha project, the main objective of this work is to identify how local institutions participate on Porto Maravilha project. To achieve this objective, a field research was conducted by attending participative instances meetings in Port area, sending questionnaires to local institutions and interviewing local institutions representatives and some others actors who are involved with the project. For data processing it has been used the content analysis with combined grid, which selected grids were the ones related to discussion process, pluralism and common-good criteria of social management and a statistics data processing in order to elaborate a matrix that combines participation and project agreement levels. The final data processing was the methodological data triangulation and the confrontation with theoretical basis. Results have shown that the revitalization of waterfront area in Rio de Janeiro has awakened interest on restructuration of existing participative instances and on establishing new ones. Whether they are for or against the project, there is a mobilization by local institutions to become involved in the project, although this can not be characterized as a deliberative process of construction set from a consensus, once the general guidelines of Porto Maravilha project have been established by law. The majority of local institutions agrees and participates in the monitoring and implementation of the project by sharing with the State's responsibility to create educational spaces and invest in social programs that can ensure the improvement of living conditions of local people.

## LISTA DE SIGLAS

AISP – Área Integrada de Segurança Pública  
AMAGA – Associação de Moradores e Amigos da Gamboa  
APAC - Área de Proteção do Ambiente Cultural  
CDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária  
CEDIM – Conselho Estadual dos Direitos da Mulher  
CEPAC - Certificados de Potencial Adicional Construtivo  
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
CPRJ - Centro Psiquiátrico do Rio de Janeiro  
ESPM – Escola Superior de Propaganda e Marketing  
FGV – Fundação Getulio Vargas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IHGB – Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INEA – Instituto Estadual do Ambiente  
INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial  
INSS - Instituto Nacional de Seguro Social  
INT – Instituto Nacional Tecnológico  
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
ISS - Imposto Sob Serviços  
ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis  
ONG – Organização Não Governamental  
OUC – Operação Urbana Consorciada  
PEGS – Programa de Estudos em Gestão Social  
PPP – Parceria Público Privada  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SMH – Secretaria Municipal de Habitação  
SMO – Secretaria Municipal de Obras  
SMTE – Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego  
SMTR – Secretaria Municipal de Transportes  
SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo  
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
UFF – Universidade Federal Fluminense  
UPA – Unidade de Pronto Atendimento  
UPP – Unidade de Polícia Pacificadora



## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Descrição da Sociedade Civil
- Figura 2: Ciclo do uso e ocupação do solo
- Figura 3: Área de aterro para a construção no novo cais no início do século XX
- Figura 4: Evolução urbana da Região Portuária da cidade do Rio de Janeiro
- Figura 5: Principal vocação da área, por bairro (%)
- Figura 6: Rendimento dos moradores, por bairro (%)
- Figura 7: Escolaridade, por bairro (%)
- Figura 8: Relevância histórica na Região Portuária
- Figura 9: Área da Operação Urbana Consorciada
- Figura 10: Venda de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs)
- Figura 11: Empreendimentos aprovados para a Região Portuária
- Figura 12: Amostra da aplicação dos questionários
- Figura 13: Modelo do gráfico de dispersão
- Figura 14: Representação das instituições locais na matriz
- Figura 15: Comitês do Polo Empresarial Nova Rua Larga
- Figura 16: *Folders* de divulgação das reuniões do Fórum Comunitário do Porto
- Figura 17: Número de instituições locais participantes das reuniões
- Figura 18: Número de instâncias frequentadas x Grau de participação
- Figura 19: *Folder* do Evento Harmonização
- Figura 20: Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana
- Figura 21: Resultado da matriz grau de participação x posição em relação ao projeto
- Figura 22: Posicionamento na matriz das instituições conhecidas como parceiras
- Figura 23: Posicionamento na matriz das demais instituições

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1: População residente no Município RJ, Área de Planejamento 1 e Região Portuária
- Tabela 2: Linhas de ação dos Programas Sociais do Porto Maravilha
- Tabela 3: Lista das reuniões acompanhadas
- Tabela 4: Lista das instituições locais levantadas
- Tabela 5: Amostra das entrevistas realizadas
- Tabela 6: Categorias selecionadas para a análise do conteúdo
- Tabela 7: Atividades implementadas pela Porto Novo em parceria com as instituições locais

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
1.1	Objetivos	11
1.2	Delimitação do estudo	12
1.3	Relevância do estudo	14
<b>2</b>	<b>PARTICIPAÇÃO CIDADÃ</b>	<b>15</b>
2.1	Participação, democracia e cidadania	15
2.2	Gestão Social	22
2.3	Pluralismo em processos decisórios de discussão em busca do bem-comum	25
2.4	Entraves e críticas à participação	30
<b>3</b>	<b>A REVITALIZAÇÃO DA REGIÃO PORTUÁRIA DO RIO</b>	<b>34</b>
3.1	Revitalização de áreas urbanas degradadas	34
3.2	Operações Urbanas Consorciadas - instrumento da política urbana	38
3.3	A região portuária da cidade do Rio de Janeiro	41
3.4	O projeto Porto Maravilha	52
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>61</b>
4.1	Tipo de pesquisa	61
4.2	Coleta de dados	62
4.3	Universo e amostra	64
4.4	Tratamento dos dados	69
4.5	Limitações do método	73
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>75</b>
5.1	Processo de Discussão: instâncias participativas	75
5.2	Pluralismo: instituições locais nas instâncias de participação	84
5.3	Pluralismo: instituições locais na implementação do projeto	87
5.4	Bem-comum: aprovação cidadã	92
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>99</b>
<b>7</b>	<b>REFÊRENCIAS</b>	<b>104</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>110</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A sustentabilidade urbana das metrópoles é um tema de grande importância para o futuro da humanidade. Nestas se concentram oportunidades de trabalho, serviços e atividades culturais, mas também muitos problemas sociais. Em busca do desenvolvimento urbano sustentável, diversas cidades estão revitalizando áreas centrais degradadas.

Roterdã, Hamburgo, Barcelona e Buenos Aires são alguns exemplos de cidades que revitalizaram suas áreas portuárias nas últimas décadas. Apesar das regiões portuárias destas cidades terem sido revitalizadas, existem diferentes motivos que impulsionaram as revitalizações e diferentes formas do processo de decisão ter sido conduzido.

O envolvimento de diferentes atores no processo de decisão e também durante a implementação das obras de revitalização deve ser visto como ponto chave na garantia de um processo transparente e particular para cada revitalização executada.

A presença dos diversos atores locais (Poder Público, mercado e sociedade civil) com igualdade de direitos para frequentarem e trazerem seus diferentes pontos de vistas em instâncias participativas torna mais legítimo o processo decisório na busca do bem-estar social<sup>1</sup>.

Embora já exista muito conhecimento sobre processos participativos deliberativos e de como estes podem ajudar no processo educativo, no exercício da cidadania e na inclusão social, a participação em processos de revitalização urbana nas metrópoles é um tema relativamente novo.

Na cidade do Rio de Janeiro, a região portuária apresenta sinais de degradação em função da redução das atividades portuárias, mas também guarda grande relevância histórica e conta com uma população local de aproximadamente 50 mil pessoas.

---

<sup>1</sup> Para subsidiar tal abordagem, este trabalho utiliza como referencial teórico a gestão social e as categorias do processo de discussão, pluralismo e bem-comum para a implementação de políticas públicas de Tenório et al. (2008).

Muitos projetos para revitalização desta região já foram apresentados nos últimos anos sem serem levados a diante. Desta vez o cenário é outro. Em função da realização dos Jogos Olímpicos de 2016 e jogos da Copa do Mundo de 2014 na cidade o projeto recebeu apoio.

O projeto chamado de Porto Maravilha foi criado a partir da instituição da Lei Municipal nº 101/2009 que criou a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro.

Assim, o projeto que pretende revitalizar aproximadamente cinco milhões de metros quadrados até 2015 começou a ser implementado em 2010.

De acordo com a Operação Urbana Consorciada (OUC), as intervenções coordenadas pelo Município e demais entidades da Administração Pública Municipal previstas pelo projeto Porto Maravilha devem contar com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores para alcançar as transformações urbanísticas, sociais e ambientais desejadas.

Considerada a importância de diferentes atores para garantir um processo decisório legítimo e considerada a obrigatoriedade da participação de diferentes atores na implementação do projeto Porto Maravilha, surge o problema central deste trabalho: como as instituições locais<sup>2</sup> participam no Projeto Porto Maravilha?

## **1.1 Objetivos**

O objetivo final deste estudo é identificar, a partir da importância da participação de diferentes atores para garantir um processo decisório legítimo e da obrigatoriedade da participação de diferentes atores na implementação do projeto Porto Maravilha, como as instituições locais participam no Projeto Porto Maravilha.

---

<sup>2</sup> Instituições locais neste trabalho são aquelas com sede dentro da área delimitada pela OUC representadas por atores do Poder Público, mercado ou sociedade civil.

Para tal, os objetivos intermediários são:

- a) caracterizar o conceito de participação e a importância do envolvimento de diferentes atores para a prática da gestão social;
- b) caracterizar o conceito de revitalização de áreas degradadas para apresentar o projeto Porto Maravilha no contexto da região portuária do Rio de Janeiro;
- c) levantar as instituições locais;
- d) identificar e analisar as principais instâncias participativas na área do projeto Porto Maravilha;
- e) analisar a participação das instituições locais nas instâncias participativas na área do projeto Porto Maravilha;
- f) levantar o grau de participação das instituições locais e o grau de concordância dessas com projeto Porto Maravilha;

## **1.2 Delimitação do estudo**

Para alcançar o objetivo final deste trabalho, faz-se necessária deixar explícita a delimitação do trabalho que será feito tanto em relação ao conceito de participação quanto ao conceito de revitalização.

Quanto à abordagem do conceito de participação, faz parte deste trabalho abordar a participação política, cujo foco esteja na relação entre Estado e sociedade de modo a favorecer o exercício consciente da cidadania e da democracia.

Não há o interesse nesse trabalho de considerar e de aprofundar a conceituação de outros tipos de participação como a participação consultiva, fiscalizadora, assistencialista, filantrópica ou solidária, participação voltada para lutas sindicais e movimentos sociais e participação simplesmente eleitoral.

Sobre o conceito de revitalização, a delimitação desse trabalho diz respeito à análise de projetos implementados em áreas portuárias da década de 80 até os dias de hoje.

Esse período escolhido deve-se ao fato de a partir dos anos 80 o conceito de revitalização urbana ter começado a ser utilizado substituindo o conceito antes empregado de renovação urbana. Além disso, o processo de globalização e de mudanças nas atividades econômicas fez com que complexos industriais e portuários em grandes cidades fossem sendo desativados. Especificamente no caso do Rio de Janeiro, a década de 80 é importante, pois marca o momento em que o Porto do Rio começou a perder muitas das suas atividades que foram transferidas para o Porto de Itaguaí. Desde a época que o Porto do Rio se descaracterizou e a Região Portuária entrou em um processo de degradação física e social.

E, o momento atual, uma vez que o Porto do Rio, após muitas propostas de revitalização, está recebendo o Projeto Porto Maravilha, objeto de estudo deste trabalho.

Assim, não fazem parte deste trabalho: projetos de revitalização implementados antes da década de 80 e nem projetos de revitalização de menor escala implementados fora de regiões portuárias.

Além disso, vale dizer que apesar de outros projetos<sup>3</sup> estarem também em curso na região portuária, o foco será o Projeto Porto Maravilha, especialmente a fase 2 coordenada pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária - CDURP.

O Projeto Porto Maravilha será analisado quanto aos aspectos sociais e participativos. Detalhes urbanísticos e análises econômico financeiras não farão parte deste trabalho.

---

3 Projeto Morar Carioca implementado pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e UPP Social de responsabilidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro (ambos no Morro da Providência) e as obras da fase 1 do Porto Maravilha implementada pela Secretaria Municipal de Obras (SMO).

### 1.3 Relevância do estudo

Estudos na área de participação vinculada a projetos de revitalização urbana são de grande importância para o País, uma vez que este é um tema relativamente recente e não existem muitos dados sistematizados.

Como a participação de proprietários, moradores e usuários deve ser garantida em Operações Urbanas Consorciadas de modo a alcançar as transformações urbanísticas estruturais previstas, é de extrema importância verificar como este trabalho está sendo realizado por meio da participação das instituições locais.

Além disso, existe hoje uma grande quantidade de áreas degradadas ou subutilizadas em áreas servidas de infraestrutura com localização portuária ou central em cidades brasileiras.

Portanto, o resultado deste estudo será importante para avaliar e/ou repensar o objetivo de espaços participativos em outros projetos de revitalização que venham a ser executados. Apesar de esperar que o Poder Público avalie a participação, esse assunto ao ser tratado de forma acadêmica pode ganhar outras perspectivas.

Espera-se, também, que ao conhecer como os conceitos teóricos acontecem na prática, este trabalho contribua para a ampliação e avanço do referencial teórico do campo da gestão social.

Ainda na área acadêmica, espera-se que este trabalho desperte interesse em profissionais além da área da gestão social e da administração. Uma vez que o tema abarca conhecimentos de diversas áreas como arquitetura e urbanismo, geografia, assistência social, sociologia dentre outras.

Uma vez que a participação esteja garantida e a implantação do projeto de revitalização ocorra de forma satisfatória, os moradores locais serão beneficiados e, em consequência, toda a sociedade carioca ganhará indiretamente com estes benefícios.

## **2 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

O objetivo deste capítulo é apresentar o referencial teórico acerca da participação cidadã utilizado neste trabalho. Este capítulo divide-se em quatro seções. A seção 2.1 apresenta a revisão na literatura sobre participação, democracia e cidadania. A seção 2.2 aborda o tema da gestão social como uma nova forma de gestão capaz de lidar com a discussão de problemas sociais complexos. A seção 2.3 mostra como o conceito do pluralismo aparece em diferentes processos de discussão e meios de participação tanto em instâncias formalizadas como nas não formais. E, por último a seção 2.4 aponta algumas críticas e entraves à prática da participação.

### **2.1 Participação, democracia e cidadania**

Apesar de este trabalho ter como tema principal a participação, os outros dois temas: democracia e cidadania, não poderiam deixar de ser abordados para a construção do referencial teórico. Pois, o que se pretende discutir é a participação em um projeto de revitalização urbana a partir de uma Operação Urbana Consorciada, que foi instituída pelo próprio Estado.

Apesar de a participação poder ser classificada em diferentes modalidades (assistencialista, corporativa, eleitoral, política e cidadã), o simples ato de participação está presente no cotidiano de todos os indivíduos. “Ao longo da vida e em diversas ocasiões somos levados, por desejo próprio ou não, a participar de grupos e atividades“. (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p.103).

A amplitude do ato da participação pode ser percebida por meio da definição do termo participação e do verbo participar:

“Participação: 1) ação ou efeito de participar.

[...]

Participar: 1) fazer saber, comunicar, informar, 2) tomar parte em; compartilhar 3) ter parte em; partilhar, 4) associar-se pelo sentimento ou pensamento (da dor, da alegria, do luto, etc.), 5) apresentar natureza, qualidades ou traços comuns; ser parte de.” (HOUSSAIS; VILLAR, 2001)



Nogueira (2004) afirma que “o tema da participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições... todas refletindo ações dedicadas a “fazer parte” de determinados processos (decisórios ou não)”. (NOGUEIRA, 2004, p.129).

Para Jacobi (2000) o conceito de participação pode ser discutido “a partir de uma visão tão abrangente que provoque tanto o esvaziamento quanto o obscurecimento do conceito.” (JACOBI, 2000, p.29).

Mas, ao analisar as modalidades da participação, percebe-se que o ato de participar pode ser considerado, em algumas delas, como um instrumento do exercício consciente da cidadania e da democracia.

Nogueira (2004) ao tomar como base o mundo moderno, visualiza primeiramente quatro modalidades de participação, que se combinam, de acordo com as circunstâncias histórico-sociais. Ao apresentar as modalidades de participação, o autor as relaciona ao grau de consciência política exigido em cada uma delas.

As duas primeiras modalidades: assistencialista (de natureza filantrópica ou solidária) e corporativa, são consideradas universais e pré-políticas, pois ambas foram ancoradas na necessidade de união das camadas populares. A primeira é a mais comum delas, exige um menor grau de consciência política e se revela com frequência entre os grupos mais pobres e marginalizados para atender seus requerimentos imediatos de manutenção da vida. A segunda relaciona-se aos interesses de um segmento ou categoria social específica e que esteve presente na origem do sindicalismo moderno.

A terceira modalidade é a participação eleitoral que faz parte do campo político e caracteriza-se na ação política do cidadão (direitos individuais e civis) e em sua relação com os outros e com o Estado (direitos políticos).

A participação política é a quarta modalidade. Esta complementa e ultrapassa a participação eleitoral, pois exige um maior grau de consciência do cidadão, uma vez que este, além de se relacionar ao Estado, mantém vínculo com as formas de organização da sociedade ao questionar e formular novos consensos e direitos.

“Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É essa participação, em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos”. (NOGUEIRA, 2004, p.133).

Outros autores também apontam em seus textos que a participação deve ser percebida como muito mais ampla do que a participação eleitoral (AZEVEDO, 2007; FREIRE, 1980; TENÓRIO, 2007). Para estes autores, participação vai além do direito de votar, pois aborda a possibilidade de questionamentos, promoção de debates e espaços educativos em busca de direitos e exercício de cidadania.

Freire (1980), educador brasileiro que ganhou destaque ao defender e trabalhar com uma educação popular, diz que preparar para a democracia não significa converter o analfabeto em eleitor. É necessário haver uma integração entre conhecimentos, na qual não há certo e nem errado, para que se possa trabalhar com o povo e não só para ele. “Uma educação deve preparar, ao mesmo tempo, para um juízo crítico das alternativas propostas pela elite, e dar a possibilidade de escolher o próprio caminho.” (FREIRE, 1980, p.20).

Azevedo (2007), sobre participação em sociedades complexas como a brasileira, afirma que: “a participação política não pode se limitar somente aos canais institucionais de representação (direito de votar e ser votado), mas exige também outras formas de democracia direta, especialmente em nível local, como exercício de cidadania.” (AZEVEDO, 2007, p.84).

Tenório (2007) mostra que, apesar das democracias representativas terem obtido sucesso, estas exigem um esforço mínimo e pouco conhecimento dos eleitores. Para Tenório, deve-se buscar a possibilidade de ampliação da democracia na sociedade por meio da integração entre a democracia representativa e a democracia participativa. Nesse modelo, as questões da sociedade não devem ser discutidas apenas nos gabinetes ou em plenárias, mas sim, em processos democráticos onde todos os interessados participam na decisão.

Ao longo do século XX, a democracia liberal foi apresentando limitações e entrou em crise operacional devido à “ampliação dos direitos, a fragmentação e diversificação dos direitos, a constituição de sociedades sempre mais poliárquicas e plurais, a crise do Estado e problemas de representação.” (NOGUEIRA, 2004, p. 140).

Para Avelar (2007)

“o canal eleitoral só é um canal de participação democrática quando a sociedade se organiza em uma pluralidade de associações, de modo que seus líderes mais representativos são alçados para as atividades eleitorais e partidárias e encontram igualdade de recursos e de oportunidades na disputa eleitoral.” (AVELLAR, 2007, p.266).

Para acompanhar as mudanças, a participação se ampliou e foi complementada com a palavra cidadã.

Segundo Allebrandt (2002), a necessidade de agregar o termo cidadã ou ativa à palavra participação, especificamente no caso brasileiro, veio a partir da elaboração da nova Constituição Brasileira de 1988 – Constituição Cidadã. “Participação cidadã ou participação ativa imprimem novos sentidos e significados e, em várias instâncias da vida social, passam a orientar as ações e a definição de políticas públicas.” (ALLEBRANDT, 2002, p.49).

Para Jacobi (2000), na noção de participação cidadina (cidadã) está implícita a ideia de “compartilhar“ a partir de dimensões sociais e políticas. O autor a define como sendo um complemento da democracia participativa cujas formas baseiam-se principalmente na criação de novos canais e mecanismos de articulação entre a sociedade civil e a esfera pública. E ainda enfatiza que se deve ter cuidado em diferenciá-la de outras formas de participação como a participação social, que segundo o autor é mais abrangente, a participação comunitária, mais particularizada e formas autônomas de organização como os conselhos populares.

Vale a pena lembrar que a definição do conceito de cidadão e cidadania que alguns autores utilizam hoje passou por um processo histórico de construção.

Ainda no século VIII a.C. profetas-hebreus já tinham uma preocupação com justiça social ao ajudarem aqueles que precisavam. Nos séculos V e VI a.C., na Grécia clássica, o “cidadão era visto como membro de uma comunidade política” onde a lealdade à cidade-estado determinava os contornos da cidadania, embora nem todos os homens livres fossem considerados cidadãos. Por outro lado, em Roma, nos séculos III a.C. e I d.C. percebe-se uma evolução no conceito de cidadania que deixou de estar vinculada ao território. Todos os integrantes, mesmo os que não vivessem em Roma ou que fossem habitantes de outros

territórios conquistados eram considerados cidadãos. Na Idade Média, a cidadania era reservada aos detentores do poder econômico e o seu acesso dependia da misericórdia da Igreja. Mas, as revoluções que estão na base da sociedade ocidental (inglesa, americana e francesa) contribuíram bastante para o aperfeiçoamento do conceito moderno de cidadania. Seja por meio do surgimento do proletariado inglês, que teve papel político no processo ao exigir direitos dos cidadãos, seja pelo fato dos Estados Unidos serem o primeiro país a colocar em prática a igualdade de direitos ou pela contribuição dada pela França ao estabelecer os princípios iguais de liberdade, igualdade e fraternidade na Declaração dos Direitos do Homem. (TENÓRIO, 2007, p.25-34)

Cabe aqui também mencionar T.H. Marshall, sociólogo britânico que na década de 50 em seu texto clássico, analisou o desenvolvimento da cidadania moderna a partir da experiência inglesa. Marshall (1987), para descrever a cidadania moderna ocidental e seu impacto sobre a desigualdade social, a dividiu em três elementos, cada um referente a um direito característico de um determinado século (civil do século XVIII, político do século XIX e social do século XX), embora “nos velhos tempos, esses três direitos estavam fundidos num só”. (MARSHALL, 1987, p.64).

Para Marshall (1987) apesar da classe social, assim como a cidadania, estar baseada em um conjunto de ideais, crenças e valores, esta é um sistema de desigualdade que expressa diferenças em termos de direitos e costumes estabelecidos. Por outro lado,

“... a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*... A igualdade implícita no conceito de cidadania, embora limitada ao conteúdo, minou a desigualdade do sistema de classe, e a liberdade pessoal, como um direito natural universal, deve eliminar a servidão.” (MARSHALL, 1987, p.76-77)

O trabalho dos planejadores urbanos, um dos exemplos citados pelo autor, não busca projetar uma sociedade sem classes, mas sim, que as diferenças de classes sejam legítimas e convivam no mesmo espaço urbano. Quando a segregação ocorre, a cidadania dá lugar à desigualdade social.

Porém, a noção de cidadania é necessária, mas não suficiente para eliminar a pobreza e igualar rendas.

Tenório (2007) identifica a cidadania como mediador entre poder público e sociedade, uma vez que para o autor o mercado capitalista não pode desempenhar outras funções além de acumular capital. E, em seu trabalho, com base na concepção histórica do conceito de cidadania elaborada por Marshall, define cidadão como: “... aquele que entende que o bem-estar da sua comunidade política, do seu município, do seu local, enfim do seu território, depende da responsabilidade coletiva.” (TENÓRIO, 2007, p.44).

O autor relaciona participação ao conceito de desenvolvimento local, que é “um processo centrado em um território concreto no qual os protagonistas são uma pluralidade de atores que ocupam determinadas posições no espaço social e que estabelecem relações em função de objetivos e projetos comuns.” (TENÓRIO, 2007, p.105).

Participação mostra-se, então, como uma aprendizagem coletiva que necessita do envolvimento dos atores de um determinado território para estabelecerem objetivos comuns e assim, contribuir para o desenvolvimento local e melhoria da qualidade de vida de sua população.

Contudo, Tenório e Rozenberg (1997), afirmam que para a participação ser caracterizada como um instrumento de acesso à cidadania deve-se “distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado-sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave da pseudoparticipação.” A participação deve, então, seguir três atributos: 1) O indivíduo que participa deve ter consciência sobre seus atos e compreender o processo que vivencia 2) A participação não pode ser forçada e 3) O indivíduo deve se envolver voluntariamente, sem coação ou imposição. (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p.102-103).

Ao avançar no estudo da cidadania e utilizando como base as ideias de Harbemas, filósofo e sociólogo alemão, membro da segunda geração da Escola de Frankfurt, Tenório (2007) propõe um conceito de cidadania deliberativa.

“A cidadania deliberativa consiste, assim, em levar em consideração à pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação - em que todas são formas de deliberação. O marco que possibilita essas formas de comunicação é a Justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições.” (TENÓRIO, 2007, p.59)

O enfoque deliberativo proposto por Habermas fundamenta-se na teoria da ação comunicativa e na dicotomia entre a perspectiva liberal e republicana de cidadania.

Habermas (1997) ao defender uma interpretação republicana para o processo democrático o opõe à perspectiva liberal. Segundo o autor, enquanto na perspectiva liberal, o processo democrático tem como base o compromisso de interesses cujas regras são assegurar a equidade dos resultados que passa pelo direito igual e ao voto, a perspectiva republicana “vê a formação democrática da vontade realizando-se na forma de um auto-entendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados, e ser exercitado pelas vias culturais...” (HABERMAS, 1997, v.II, p.19).

Ainda segundo o autor, a teoria do discurso é capaz de assimilar elementos de ambos os lados.

“Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal”. (HABERMAS, 1997, v.II, p.21)

Além disso, segundo Habermas (1997), a teoria do discurso conta com intersubjetividade de processos de entendimento que acontecem não apenas por meio de procedimentos democráticos, mas também na rede comunicacional de esferas públicas.

“A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos [...] O espaço de uma situação de fala, compartilhado intersubjetivamente, abre-se através das relações interpessoais que nascem no momento em que os participantes tomam posição perante os atos de fala dos outros, assumindo obrigações ilocucionárias.” (HABERMAS, 1997, v. II, p. 92-93).

Na perspectiva democrática, a esfera pública deve perceber, identificar, tematizar, problematizar e dramatizar de forma eficaz a pressão dos problemas para que estes sejam assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar.

Atualmente, as ideias de Habermas, que serviram de base para o trabalho de Tenório (2007), também estão sendo estudadas por outros autores; sendo criticadas ou mais exploradas.

Para Iris Marion Young, filósofa americana, a deliberação não é neutra e nem universal. Deliberação é competição, onde grupos dominantes que têm privilégios materiais ou simbólicos tendem a se expressar mais, inibindo os demais participantes. Assim, a “tendência a restringir a discussão democrática à argumentação contém vieses culturais implícitos e pode levar à exclusão na prática.” (YOUNG, 2001, p.368). Ainda, segundo a autora, as diferenças culturais devem ser vistas como recursos para o processo e não como diferenças a serem superadas para que o consenso coletivo seja atingido. A democracia deliberativa deve ser renomeada como democracia comunicativa trabalhando com uma concepção ampla de comunicação onde sejam reconhecidos significados não compartilhados.

Honneth (2009), assistente e sucessor de Habermas na Universidade de Frankfurt, construiu sua teoria dando continuidade e levantando elementos pouco explorados por Habermas. Para Honneth (2009), entre a racionalidade comunicativa, orientada para o entendimento e a racionalidade instrumental, orientada para o êxito, existe um déficit sociológico da Teoria Crítica que Habermas não conseguiu corrigir.

“Se Honneth concorda com Habermas sobre a necessidade de se construir a Teoria Crítica em bases intersubjetivas e com marcados componentes universalistas, defende também, contrariamente a este, a tese de que a interação é o conflito, e sua gramática, a luta por reconhecimento... Honneth preferirá partir dos conflitos e de suas configurações sociais e institucionais para, a partir daí, buscar as suas lógicas... interessam-lhe aqueles conflitos que se originam de uma experiência de desrespeito social, de um ataque à identidade pessoal ou coletiva, capaz de suscitar uma ação que busque restaurar relações de reconhecimento mútuo ou justamente desenvolvê-las num nível evolutivo superior... para Honneth é possível ver nas diversas lutas por reconhecimento uma força moral que impulsiona desenvolvimentos sociais.” (NOBRE, 2009, p.17-18).

## **2.2 Gestão Social**

Ao partimos do princípio de que na perspectiva democrática a participação se alarga ao envolver diversos atores da sociedade para solucionar problemas sociais cada vez mais complexos, parece interessante estudar novas formas de gestão capazes de abarcar estas mudanças.

No Brasil, desde a década de 80 alternativas teóricas no campo da administração são discutidas por autores brasileiros como Alberto Guerreiro Ramos.

Guerreiro Ramos (1989) propôs uma nova ciência para as organizações, uma vez que a sociedade centrada no mercado, já se mostrava limitada. O autor acreditava que o mercado era apenas um dos enclaves possíveis e que um modelo de paradigma paraeconômico devesse considerar também aspectos sociais e ecológicos, por exemplo.

“Postulada como base na ilusão da localização simples, a teoria de organização existente está, antes, fadada a agravar o crescente desequilíbrio termodinâmico que perturba as sociedades ocidentais. Chegou a hora de substituí-la por uma ciência da organização centrada na perduração.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 201).

Dentro deste mesmo contexto, contrário ao *mainstream*, surgiu na década de 90, a temática da gestão social; forma de gestão escolhida para discutir, neste trabalho, as novas possibilidades de participação visando o enfrentamento de problemas sociais atuais.

Por ser relativamente novo, o termo gestão social ainda está em construção (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011) e tem se afirmado na prática, mesmo sem ter um consenso sobre sua definição (PINHO, 2010).

Processo de aprendizagem, participação, legitimidade das decisões, transparência e solidariedade são alguns dos conceitos presentes na discussão do que venha a ser a delimitação do termo gestão social.

Cançado, Tenório e Pereira (2011) consideram as seguintes características para delimitar o termo: tomada de decisão coletiva, dialogicidade, transparência e emancipação. Mesmo que estas sejam impossíveis ou improváveis de serem verificadas na prática de forma plena.

“Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação como fim último.” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697).

Fischer (2007) descreve a gestão social como interdisciplinar com espaços de prática interorganizacionais e interinstitucionais ressignificadas de gestão.



“... ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão (agir comunicativo) que resulte em parcerias intra e inteorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade em relação a fins e em relação a valores, alcançar enfim um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo.” (FISCHER, 2007).

França Filho (2005) define gestão social como sendo uma inovação para a administração que; a partir de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, devido à ascensão do terceiro setor, e de parcerias entre instituições públicas e privadas para a execução de projetos, tornou-se capaz de enfrentar os problemas contemporâneos. Contudo, o autor alerta para os riscos da banalização do termo, uma vez que “tudo que não é gestão tradicional passa a ser visto como gestão social”. (FRANÇA FILHO, 2005, p.27).

Boullosa e Schommer (2009) também acreditam que a gestão social é inovadora, porém para as autoras esse caráter está ficando para trás, uma vez que a gestão social, apesar do pouco tempo de existência foi precocemente institucionalizada e hoje já é vista como produto-inovador em decorrência da abertura de cursos de pós-graduação na área e da definição de instrumentos e metodologias. Com isto, a gestão social passa a se aproximar dos campos e modos de gestão que ela se opunha, indo contra suas características iniciais: caráter processo-inovador e inexistência de enfoques prescritivos.

“... processo implica em atividade cognitiva, de aprendizagem individual e coletiva; enquanto produto significa que se deve aprender algo que já superou a fase da formulação e que deve ser adaptado às circunstâncias locais. Como consequência, a modelização da gestão social estimula seu viés prescritivo, que paradoxalmente era o ponto de crítica que unia distintas experiências sob o signo da gestão social.” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

Já Pinho (2010) não tenta conceituar o termo, e sim, questiona a nomenclatura usada. Para o autor, o termo “social” é pequeno e indefinido em relação à tamanha ambição que se pretende atingir. Para o autor o termo “gestão emancipadora” ou “gestão solidária” fariam mais sentido, pois correspondem mais ao que é praticado.

Tenório (2005) que construiu seu conceito com base em Guerreiro Ramos e em pensadores da Escola de Frankfurt, ao discorrer sobre o tema gestão social, o opõe a gestão estratégica. Enquanto os determinantes da gestão social devem ser a solidariedade e a concordância, pois o processo de decisão é coletivo; compartilhado entre os atores

participantes da ação, na gestão estratégica o determinante é o mercado, caracterizado pela competição e tendo como motivo principal o lucro.

“... eles significarão que o primeiro atua determinado pelo mercado, portanto é um processo de gestão que prima pela competição, onde o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo. Contrariamente, a gestão social deve ser determinada pela solidariedade, portanto é um processo de gestão que deve primar pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a solidariedade seu motivo. Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo – o indivíduo – na gestão social deve sobressair o diálogo – o coletivo.” (TENÓRIO, 2005, p.40).

A gestão social, entendida por Tenório (2005) tem como pressuposto a prática da cidadania deliberativa baseada na democracia deliberativa, orientada pela teoria da ação comunicativa habermasiana, onde a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em **processos de discussão** orientados pelos princípios da **inclusão**, do **pluralismo**, da **igualdade participativa**, da **autonomia** e do **bem comum**” (TENÓRIO, 2005, p.54).

Estes princípios, que devem legitimar as decisões políticas, foram construídos por Tenório et al. (2008) a partir do referencial teórico de Habermas e dos critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP).

Estas grandes categorias (processos de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum) se desdobram em 21 critérios diferentes para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas.

Como este trabalho busca compreender a participação de diferentes instituições locais na implementação de uma política pública, a próxima seção tem como foco as categorias: processo de discussão, pluralismo e bem-comum.

### **2.3 Pluralismo em processos decisórios de discussão em busca do bem-comum**

Tenório et al. (2008) definem a categoria do processo de discussão como “discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.” (TENÓRIO ET AL., 2008, p.11).

Esta definição baseia-se em um contexto de entendimento na esfera pública defendido por Habermas, onde o

“contexto, as tradições e valores locais influenciam sobre a compreensão que cada um tem do objeto em discussão. Logo, a objetividade de cada intervenção depende do mundo vivido de cada interventor na discussão, sendo assim ela não é linear e muito menos objetiva, pois, cada um tem um olhar sobre o mundo, ou seja, uma verdade. No entanto, ao expor suas ideias, cada participante e respectivamente o grupo passa a formar uma compreensão de suas realidades (intersubjetividade), resultando em um processo de aprendizado, que tem como fim o aporte de soluções aos problemas discutidos e de suas justificativas quanto às escolhas auferidas ao longo da discussão pelos participantes.” (TENÓRIO ET AL., 2008, p. 9-10).

Para Tenório et al. (2008) os processos de decisão devem ser originados na esfera pública e a categoria pluralismo “diz respeito não apenas as representações de grupos privilegiados, mas dos diversos atores que participam dos processos decisórios nas políticas públicas locais”. (TENÓRIO ET AL., 2008, p.13).

“O Estado pluralista é simplesmente um Estado onde não existe uma fonte única de autoridade que seja competente em tudo e absolutamente abrangente, isto é, a soberania, onde não existe um sistema unificado de direito, nem um órgão central de administração, nem uma vontade política geral. Pelo contrário, existe ali a multiplicidade na essência e nas manifestações” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.928).

O envolvimento dos diferentes atores nos processos de decisão visa à obtenção de benefícios para a comunidade local a partir da política pública implementada, sejam estes tangíveis ou intangíveis. Isto caracteriza a categoria do bem-comum.

“Um processo participativo, para obter continuamente uma maior qualidade, deve ser avaliado através da visão dos participantes sobre seus resultados efetivos. Ou seja, os participantes devem avaliar o funcionamento tanto do processo de deliberação por qual passaram quanto a sua relação com a democracia e seus valores.” (TENÓRIO ET AL., p.14).

Mas, vale a pena ressaltar que nem todos os cidadãos têm consciência de seu lugar na sociedade e de sua capacidade de participação, até porque as formas e os canais de participação variam conforme o contexto histórico e o grau de politização de cada democracia, assim como os motivos que levam cada cidadão a participar e se envolver com a política.

Segundo Carvalho (1998), a articulação da democracia representativa parlamentar com novos canais de participação direta tem alargado e aprofundado a concepção de democracia. A concepção de democracia participativa que está sendo construída é capaz de ampliar a democracia por meio de uma efetiva partilha do poder. Para a autora, as mobilizações e movimentos sociais se diferenciam de acordo com as questões reivindicadas, os usos e costumes da época, a experiência dos atores e a disposição de diálogo e negociação por parte dos governantes.

Avelar (2007) diz que é um grande desafio entender os motivos que levam os cidadãos a participar. Mas, a autora apresenta alguns motivos e hipóteses por meio de alguns modelos: 1) modelo da centralidade que propõe que a intensidade da participação está relacionada à posição social do indivíduo onde “com baixa posição social, sem recursos simbólicos, sem a consciência dos direitos, os indivíduos sentem-se inibidos a participar...”, 2) modelo da consciência de classe onde “quanto mais o indivíduo participa, mais adquire consciência de sua situação de desigualdade; quanto maior a consciência de sua situação, mais tende a participar.”, 3) modelo da escolha racional onde os indivíduos “escolhem participar se os benefícios forem superiores aos de não participar” e 4) modelo que tem como foco a identidade que se constrói na experiência de participar. (AVELAR, 2007, p. 271-272).

Além da disponibilidade e da vontade de participar, autores como Pinho (2010) acreditam que nem todos os cidadãos possam estar preparados para participar. Segundo o autor, elevados índices de analfabetismo e de analfabetismo funcional impedem que certos participantes compreendam um debate e verbalizem suas ideias. Assim, para o autor, os mais capacitados ganham sempre os debates.

Cabe aqui, voltar a mencionar, Paulo Freire, cuja experiência mostra que todo tipo de conhecimento é válido, pois não existe certo ou errado, todos podem participar.

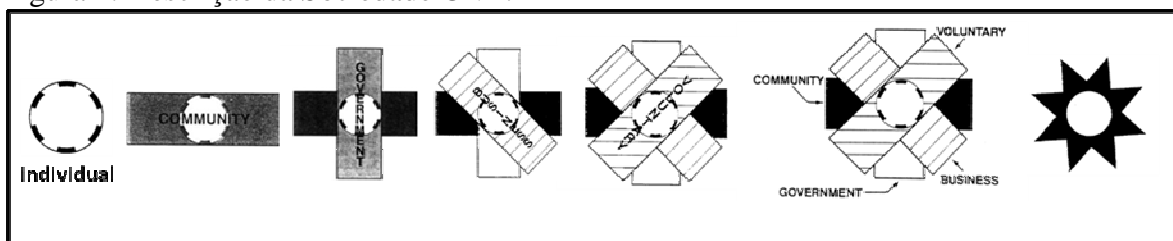
Sobre os atores que participam e que atuam no interior da esfera pública, Habermas (1997) faz distinção entre os atores que surgem “do” público e que não tem grande poder organizacional e os atores que dispõe naturalmente do poder de organização. Apesar de atores representarem interesses, nem sempre é fácil identificar a origem dos atores e distinguir os atores “nativos” dos atores aproveitadores. Ainda há o caso dos atores ancorados na

sociedade civil que precisam de protetores capazes de ajudá-los com dinheiro, saber, capital social e organização.

A sociedade civil para Habermas é composta de “movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem a seguir para a esfera pública política.” (HABERMAS, 1997, v. II, p. 99).

Já para O’Connell (2000) a sociedade civil não é apenas o terceiro setor, mas, ela é resultado da integração de diversos setores que atuam em uma perspectiva comum. Segundo o autor a sociedade civil pode ser representada por uma estrela, onde os raios são a influência que os cidadãos exercem em todas as partes da sociedade. O entendimento da sociedade civil começa a partir do cidadão e de sua vida particular que se insere em uma determinada comunidade onde depende de obrigações comuns. Os demais componentes da sociedade civil são o governo, o setor privado e as organizações não lucrativas. A representação da sociedade civil idealizada por O’Connell pode ser visualizada na Figura 1.

Figura 1: Descrição da Sociedade Civil.



Fonte: adaptado de O’Connell (2000).

Jacobi (2000) ressalta a importância de que existam interlocutores coletivos motivados que rompam práticas tradicionais como o populismo, autoritarismo, clientelismo e despertem o engajamento da sociedade civil.

“... é necessário que na sociedade civil surjam interlocutores coletivos – grupos comunitários, movimentos sociais desarticulados, mas motivados para o engajamento em práticas participativas – que viabilizem uma participação ativa e representativa, sem que o Estado exija nenhum tipo de dependência administrativa ou financeira” (JACOBI, 2000, p.31).

Para que a participação aconteça, Jacobi (2000) acredita ainda que normas de participação devam ser definidas como “obrigações públicas e mecanismos legais, criando na

medida do possível, condições para a existência de uma engenharia institucional com um espectro diversificado de instâncias”. (JACOBI, 2000, p.29).

Conselhos, Fóruns, parcerias, práticas de orçamento participativos e polos de desenvolvimento são exemplos de instâncias participativas onde a sociedade civil pode se engajar.

Carvalho (1998) define os conselhos gestores e as parcerias como práticas institucionalizadas onde há uma co-gestão entre Estado e sociedade. Os conselhos gestores são espaços de negociação e co-gestão que dependem de uma mínima resposta governamental. Podem ser considerados

“uma das formas de participação mais permanente, que resistem às mudanças e aos diferentes graus de abertura dos governos à participação social”... são instâncias de formação de políticas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, espaços que tornam a política mais pública, pelo menos aqueles em que há participação de grupos sociais organizados e democráticos” (CARVALHO, 1998, p.15).

São condições essenciais para a eficácia dos conselhos: a transparência e a capacitação técnica e política das lideranças sociais, sendo esta segunda condição o grande desafio dos conselheiros.

Já as experiências de parcerias não são permanentes. Estas para acontecerem dependem da disposição dos governos parceiros ao diálogo democrático para firmar convênios temporários com organizações comunitárias, agências do Estado e até mesmo da iniciativa privada onde objetiva-se “repartir o poder de intervir e de decidir”. (CARVALHO, 1998, p.19)

Nogueira (2004) defende a necessidade da formação de parcerias e diz que não existem motivos para não se acreditar em sua validade. Mas o autor chama atenção para o fato de que parcerias

“não deveriam servir como veículos de transferência de obrigações não governamentais em nome de uma alegada “agilização” do processo de formulação e de implantação de políticas sociais, nem para reconfigurá-las a partir de parâmetros não estatais, estranhos à comunidade política.” (NOGUEIRA, 2004, p.147).

Carvalho (1998), ao abordar o papel das ONGs, afirma que hoje vontade, mística e o empenho característico das décadas passadas não são suficientes para a luta pela ampliação da cidadania. É preciso “... qualificar-se técnica e politicamente e buscar eficácia com base numa certa institucionalização...” (CARVALHO, 1998, p. 7).

Para Tenório (2007), apesar da Constituição de 1988 prever formas de participação e de existirem os chamados arranjos institucionais ou espaços públicos, estes exemplos não esgotam os meios de participação que podem ser praticados. Atores podem se organizar e experimentar novas possibilidades para construir processos decisórios deliberativos.

Como uma das formas de organização não institucionalizada, Carvalho (1998) destaca os fóruns de iniciativa civil

“que se caracterizam pela diversidade dos sujeitos envolvidos (sindicatos, movimentos sociais, organizações populares, ONGs, entidades profissionais, incluindo muitas vezes universidades, técnicos ou militantes avulsos e tendo como convidados parlamentares e órgãos públicos), por sua estrutura leve, descentralizada e pouco formal. Ao contrário dos conselhos, não têm interlocução instituída com o Estado mas convidam seus representantes para receber e encaminhar reivindicações sociais, o que lhes dá maior independência, embora por outro lado, esta distância diminua seu poder frente aos governos.” (CARVALHO, 1998, p.22)

Avelar (2007) lembra também formas mais recentes de participação como a internet. Diante da dificuldade de sistematização de todas as possibilidades de participação nas democracias contemporâneas, a autora aponta como grandes canais de participação: o eleitoral, o corporativo, o organizacional e também o canal digital. Hoje, a internet tem grande importância por permear todas as outras atividades de participação.

#### **2.4 Entraves e críticas à participação**

Desejo e utopia ainda distantes de serem implementadas cujos requisitos básicos ainda devem ser construídos. Assim, em torno dessa percepção, se concentram as principais críticas, pontos fracos e também os desafios a serem enfrentados para a garantia da participação.

No Brasil, a maioria das experiências ditas participativas refere-se a “participação restrita ou instrumental” que se caracterizam pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico ou em um programa de âmbito local, através de fornecimento de mão de obra (voluntária ou sub-remunerada). É restrita a associações de moradores que se caracterizam como reivindicadoras de ações junto ao Estado. Essa proposta tem caráter distinto da “participação ampliada ou neo-corporativa” que tem como característica a capacidade dos grupos de interesse de influenciar as diretrizes de programas e políticas públicas. (AZEVEDO, 2007)

Torres (2004) ao analisar os limites da ação coletiva escreve que por acomodação, descrença ou apatia os indivíduos buscam solucionar seus problemas de formas mais fáceis e não integrar grupos participativos. Além disso, segundo o autor, grupos grandes ou pequenos demais tendem a desestimular a ação coletiva, uma vez que no primeiro caso o espaço para participação individual é bastante restrito e no segundo, o custo da participação fica muito alto para os poucos participantes. Outros pontos abordados são os sacrifícios pessoais, uma vez que o participante precisa abrir mão de estar com a família ou enfrentar grandes deslocamentos para acessar o local da reunião e o alto grau de exposição que os participantes são submetidos.

Quando se trata de participação em grandes cidades, o sacrifício de ir participar seguramente é ainda maior que em municípios de menores portes.

Nogueira (2004) cita como exemplo as dificuldades enfrentadas por um cidadão na cidade de São Paulo que tem que abrir mão de horas de lazer, gastar horas no trânsito e recursos financeiros para pagar pelo transporte para ir participar.

Apesar das políticas atuais de inserção buscarem a revalorização do local e comunitário, “políticas que se resumem a aspectos urbanísticos deixam de lado o imenso potencial emancipatório das cidades, ou seja, do espaço dos cidadãos.” (FLEURY, 2004, p. 26).

Como entraves e desafios ao processo participativo, Jacobi (2000) cita requisitos que devem ser aprimorados pelo próprio Poder Público: falta de agilidade nas decisões, o



pouco empenho do corpo de funcionários, a ausência de critérios de representação e de canais administrativos que impeçam a manipulação tanto de interesses particulares quanto pela administração pública. O autor complementa ainda dizendo que “a participação cidadã associada a um projeto de ampliação da esfera pública depende da capacidade de cada sociedade para ampliar a institucionalidade pública e para fortalecer a comunidade cívica.” (JACOBI, 2000, p.34).

Demo (1985) aponta as diferenças entre o planejamento clássico e o planejamento participativo. Para o autor, enquanto o planejamento clássico é feito por um grupo de *experts* cujo objetivo é atingir uma realidade futura desejada, usando linguagens sofisticadas por meio de processos institucionalizados, o processo participativo diz respeito a um fenômeno qualitativo relacionado com envolvimento comunitário, intensidade, educação e construção de uma identidade cultural; o que representa novos desafios ao planejamento quantitativo usual. Contudo, segundo o autor, um planejamento participativo é muito difícil de ser executado em projetos de grandes dimensões, uma vez que precisa de muito mais tempo que um mandato governamental. O que a maioria dos técnicos governamentais chama de planejamento participativo trata-se de um planejamento técnico com estratégias participativas: “consulta a manifestações organizadas pertinentes à educação... aceitação de propostas de diretores de escolas, privadas e públicas; trabalho em conjunto com universidades locais; diálogos com pessoas consideradas competentes na área, e assim por diante.” (DEMO, 1985, p. 8).

Para Jacobi (2000) o problema principal das políticas sociais pautadas por um componente participativo está no desafio de se conseguir heterogeneidade na participação de modo a atender demandas de diversos sujeitos sociais e políticos “... resultando em formas mais ativas de representatividade que reforçam a reciprocidade em face da organização molecular da sociedade” (JACOBI, 2000, p.26).

Processos participativos podem ser alvos de disputas afetados por manobras e manipulação por aqueles que se sintam ameaçados, que estejam incomodados ou que possuam conhecimentos técnicos e capacidade de comunicação.

Quando os processos participativos não conseguem representar de forma legítima os amplos setores da população e vocalizar seus interesses reais o processo fica viciado por grupos de interesse ou ocorre perda de quorum. Quando o problema é falta de comunicação, o processo fica manipulável ou este acaba sendo transformado em um simples instrumento para cancelar decisões pré-existentes. Pensa-se que o caráter participativo é resultado do número de pessoas envolvidas e da liberdade para dar sugestões, mas “... a imensa maioria dos processos ditos “participativos” de planejamento de projetos ou políticas, na melhor das hipóteses, não passam de processos informativos, de terapia grupal ou de mera consulta.” (TONI, 2009).

Assim, um processo que se diz ser de caráter deliberativo transforma-se em algo artificial somente para fins de legitimação. “Convocam-se reuniões não para que elas decidam ou façam escolhas efetivas, mas para que sancionem o que já está decidido num plano técnico, administrativo ou partidário prévio.” (NOGUEIRA, 2004, p.157).

As críticas feitas por Pinho (2010) dizem respeito à falta das condições essenciais para o exercício da participação no Brasil, à falta de qualificação técnica e política da sociedade civil organizada, a tensão entre interesse individual/grupo e interesse coletivo/comunidade e a necessidade de conhecimentos educacionais básicos e amplos para que o cidadão tenha condições de integrar processos participativos.

Além disso, a incapacidade de realizar mudanças significativas em decorrência da limitação geográfica é outra crítica feita por Pinho (2010) à prática da gestão social. Para o autor, a gestão social é praticada em projetos locais com foco reduzido em municípios, bairros ou comunidades, onde ainda existe a possibilidade de construção de modelos alternativos de desenvolvimento “com escassa capacidade de promover mudanças substanciais no quadro do poder.” (PINHO, 2010, p.53). Por outro lado, Caçado, Tenório e Pereira (2011) entendem que as críticas servem para aprimorar a discussão teórica sobre o tema.

### 3 A REVITALIZAÇÃO DA REGIÃO PORTUÁRIA DO RIO

O objetivo deste capítulo é apresentar o referencial teórico necessário para a compreensão da revitalização da região portuária. Este capítulo divide-se em quatro seções. A seção 3.1 apresenta a revisão na literatura sobre a revitalização de áreas degradadas. A seção 3.2 apresenta o instrumento da política urbana (Operação Urbana Consorciada) utilizado para garantir as revitalizações urbanas. A seção 3.3 caracteriza a Região Portuária da cidade do Rio de Janeiro. E, por último a seção 3.4 apresenta o Projeto Porto Maravilha.

#### 3.1 Revitalização de áreas urbanas degradadas

Área degradada é a expressão que vem sendo utilizada em português, cujo significado se aproxima daqueles referentes a palavras como *brownfield*, *derilict land*, *friches industrielles*, *Brachflaechen* e *Altlasten* utilizadas na Europa e nos Estados Unidos para caracterizar áreas que podem ter tido usos industriais, residenciais, militares ou usos para infraestrutura como: ferrovias, postos, portos, aeroportos, garagens ou tratamento de resíduos.

“Estas áreas representam espaços ociosos e abandonados, onde no passado se desenvolveram atividades industriais e comerciais, muitas vezes agressivas ao meio ambiente, resultado de uma exploração e utilização extensiva do solo e dos recursos naturais. A reutilização destas áreas pode ser dificultada pela existência de contaminações.” (Marker, 2003).

A rede inglesa *Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network*, por exemplo, define *brownfield* como

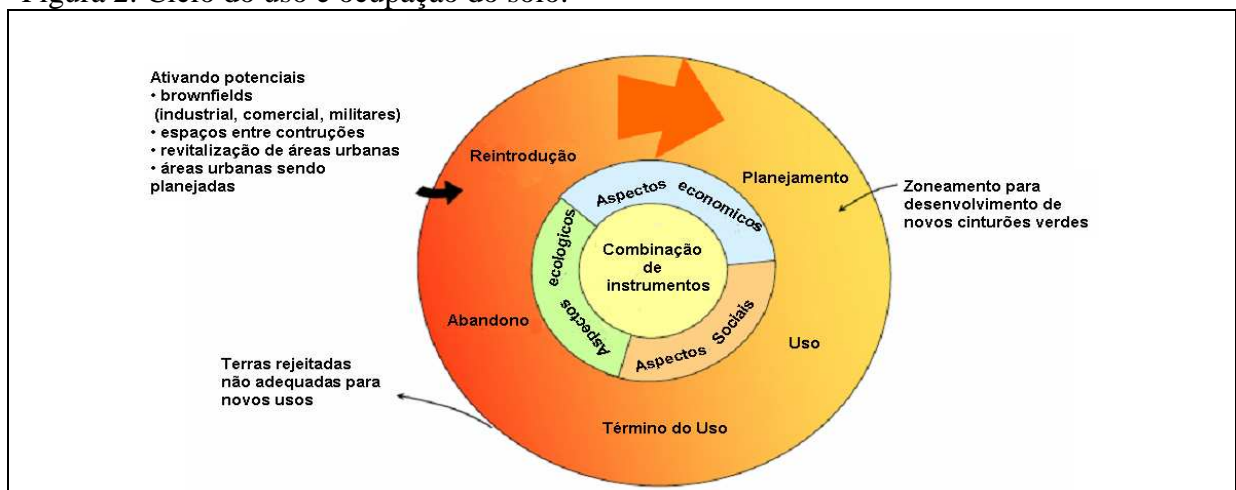
“terreno ou entorno afetado pelo seu uso anterior, abandonado ou com uso subestimado, localizado em área urbana desenvolvida que possa estar com suspeita ou comprovadamente contaminada requerendo assim intervenções para ser novamente utilizado e ter um uso benéfico”. (CABERNET, 2006).

A ocupação e o uso destas áreas relacionam-se com o desenvolvimento urbano das cidades em uma determinada época. No Brasil, o forte processo de industrialização que ganhou força a partir da década de 50, impulsionado por um papel ativo do Estado, determinou a forma urbana das grandes cidades, baseada na expansão de eixos horizontais, esvaziamento e degradação das áreas centrais ao longo dos anos.

“Permaneceram, ou para ele migraram, em condições precárias, fragmentos de populações sem renda para manter ou mesmo se apropriar daquelas informações que atribuem valor simbólico àquele patrimônio.” (ROLNIK; BOTLER, 2004).

Preuss e Ferber (2008) entendem o uso e ocupação do solo como um processo cíclico, onde sempre existirão áreas degradadas nas metrópoles, pois, mesmo quando algumas forem revitalizadas e receberem um novo uso, outras, em diferentes partes, perderão seus usos e serão abandonadas. A ideia de ciclo parte da noção de locação da terra, desenvolvimento, uso, abandono e reuso. A gestão circular do uso do solo, segundo estes autores tem como objetivos: minimizar o uso de áreas verdes para desenvolvimento e privilegiar o uso de áreas que já estejam destinadas a construção (áreas degradadas, vazios urbanos e áreas com possibilidades de contribuir para o desenvolvimento interno da cidade). Este processo cíclico pode ser visualizado na Figura 2.

Figura 2: Ciclo do uso e ocupação do solo.



Fonte: adaptado de Press e Ferber (2008).

De acordo com Rolnik e Botler (2004) é possível distinguir três diferentes iniciativas de revitalização em momentos distintos da história. Na década de 80 o alcance das revitalizações era restrito aos sítios históricos. Na década de 90 devido ao cenário de globalização da economia, as revitalizações foram atreladas à capacidade competitiva das cidades incentivando uma mudança de perfil econômico marcado pela desindustrialização. Contudo, hoje, segundo os autores, parte-se de um pressuposto de recuperação e reapropriação, pelos cidadãos, visando promover a utilização sustentável das áreas já consolidadas.

“Neste sentido a política de reabilitação urbana deverá promover a diversidade de usos e de atividades voltadas para o desenvolvimento urbano, social e econômico, compreendendo a reutilização de edificações ociosas, de áreas vazias ou abandonadas, subutilizadas ou insalubres, bem como a melhoria da infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos.” (ROLNIK; BOTLER, 2004).

Assim, o desafio de revitalizar estas áreas, pensando em contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável das metrópoles, nada mais é que buscar solução para um problema que o próprio desenvolvimento das cidades causou.

Segundo Zancheti (2006) a revitalização urbana<sup>4</sup> é uma ação de desenvolvimento das cidades típica dos últimos anos do século XX em resposta ao fracasso dos projetos de renovação dos anos 60 e 70. Renovação urbana se diferencia dos demais termos uma vez que substitui estruturas físico-espaciais do ambiente construído. Para o autor, projetos de renovação urbana “implicavam grandes volumes de investimento oriundos de fontes externas à cidade, a substituição das estruturas urbanas consolidadas e, especialmente, a remoção das populações pobres e dos pequenos negócios das áreas de intervenção”. O autor ainda ressalta a importância de projetos de revitalização urbana para “enfrentar o desafio do desenvolvimento, segundo preceitos do desenvolvimento sustentável, da valorização da cultura local e, especialmente, dos bens patrimoniais” (ZANCHETI, 2006, p. 1).

Segundo Guimarães (1994), a ideia de sustentabilidade remete a justiça social, o que não significa apenas solucionar o acesso à educação, a saúde, a habitação e a garantir um ambiente equilibrado, mas, principalmente, a valorizar práticas coletivas de cidadania.

Já Costa (1999) aborda a noção de desenvolvimento urbano sustentável, dizendo que esta envolve a difícil reconciliação entre uma análise ambiental e uma análise urbana, na tentativa de unir dimensões físicas naturais e construídas que podem ser chamadas de meio ambiente urbano. Estas noções vão sendo alteradas com o tempo. Hoje, questões sociais ligadas à raça, gênero ou cultura também devem ser consideradas como prioritárias nas áreas urbanas. Quanto à dimensão ambiental, foram sendo incluídas ao longo dos anos, questões legais, sanitárias e técnicas a respeito dos temas ambientais urbanos.

---

4 No contexto da intervenção urbana, termos como renovação, revitalização e requalificação aparecem frequentemente na literatura. Distinções mais claras e aptas ao consenso podem ser feitas entre renovação e os outros dois conceitos. Neste trabalho os termos revitalização e requalificação serão empregados como sinônimos.

Kellner (2004) lista alguns problemas característicos do desenvolvimento interno em terrenos vazios e ociosos como, por exemplo: o controle do acesso do mercado às áreas que possam ser recicladas e o controle do desenvolvimento do valor dessas áreas, o impacto que os novos usos poderão gerar no trânsito e a necessidade de novas formas de cooperação entre incorporadores e a administração pública que inclui mais coordenação e também mais parceria.

Alguns pontos-chave a serem abordados durante o processo de revitalização de áreas degradadas são: o compromisso entre os diversos atores envolvidos, técnicas de financiamento, estratégias para divulgação do projeto, restauração e manutenção de alguns edifícios históricos industriais, remediação e proteção do meio ambiente e o uso de conceitos e indicadores de sustentabilidade. (REVIT, 2010).

Vale mencionar também, que existem razões específicas que motivam os governos locais a promoverem as revitalizações.

No caso específico de revitalizações de áreas portuárias, Andreatta (2010) cita alguns motivos:

“Em Baltimore, a valorização do centro da cidade; em Barcelona, o desafio de receber os Jogos Olímpicos; na cidade do Cabo, superar os desafios sociais; em Buenos Aires, integrar a cidade ao Rio da Prata; em Roterdã, conectar as margens do Rio Maas e construir uma nova centralidade; e finalmente, em Hong Kong, privilegiar a convivência e o lazer sem prejuízo da movimentação de cargas.” (ANDREATTA, 2010, p. 9).

Já Kellner (2004) chama atenção para as diferenças entre revitalizações nos portos do Rio de Janeiro, Belém e Hamburgo, na Alemanha. Segundo o autor, as duas cidades brasileiras apresentam áreas decadentes e subutilizadas onde a revitalização faz-se necessária para dar um novo uso a essas áreas. Em Hamburgo, o motivo é outro. Lá o porto continua funcionando como tal, porém precisa constantemente ser modernizado, uma vez que é o segundo maior porto da Europa, apenas atrás de Roterdã, e está entre os dez maiores do mundo.

Como especificidades da revitalização do Port Vell em Barcelona, Andreatta (2010) aponta o fato de o porto localizar-se próximo ao centro histórico, à constituição de

uma gerência específica para planejar, executar e cuidar do funcionamento e gestão da revitalização; a Gerência Urbanística Port 2000. Além disso, a autora chama atenção para o fato de a revitalização ter sido implementada em toda a frente marítima da cidade, indo muito além do Port Vell.

Rego (2010) aponta que apesar do Porto Madero em Buenos Aires ter passado por obras de revitalização na década de 80, o objetivo do projeto que era reintegrar a região portuária ao tecido urbano não foi atingido. Críticas ao projeto dizem que este se constitui em uma barreira a conexão do porto com a cidade.

“Até hoje organizações cidadãs lutam contra a expansão de Puerto Madero, alegando que, em vez de um projeto para democratizar o espaço, realizou-se uma grande operação imobiliária com venda de terras públicas para a construção de *lofts*, edifícios residenciais com vista exclusiva, restaurantes caros, torres de escritórios e hotéis. E mais: relatam que Puerto Madero é zona elitista e projetada para uma classe mais abastada.” (REGO, 2010, p. 145).

A revitalização do Kop van Zuid em Roterdã segundo Raymundo (2010) se diferenciou de outras revitalizações na Europa pela cooperação entre autoridades públicas, cidadãos e especialistas. Um grupo de lideranças criou um organização especial chamada *Project Organization* cuja missão era implementar o plano, estimulando parcerias, enfatizando a comunicação do projeto e utilizando acordos informais ao invés de percorrer procedimentos usuais demorados. Assim, autoridades municipais passaram a considerar as reivindicações das comunidades locais, ajustaram o projeto, conseguindo credibilidade e uma situação de consenso entre comunidade, setor público e privado foi possível.

Percebe-se então, que além de objetivos como promover a inserção econômica e integração urbana de uma área degradada, revitalizações portuárias devem contar com a participação da sociedade civil visando contribuir para a inclusão social.

### **3.2 Operações Urbanas Consorciadas - instrumento da política urbana**

No Brasil, a “política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (BRASIL, 1988).

Um dos instrumentos jurídicos e políticos da política urbana, cuja base é o plano diretor, que vem sendo muito utilizado para garantir a revitalização é chamado de Operação Urbana Consorciada.

“§ 1o Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.” (BRASIL, 2001).

A delimitação da área a ser revitalizada, assim como detalhes dos programas para ocupação da área e atendimento econômico e social para a população local e contrapartidas exigidas dos proprietários, usuários e investidores privados, deve estar obrigatoriamente descritos na lei municipal específica que regulamenta e institui a Operação Urbana Consorciada.

Além destes itens obrigatórios, podem ser previstas ainda

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;  
II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.” (BRASIL, 2001).

A possibilidade de modificações no uso e ocupação do solo pode implicar na concessão do município em liberar a construção de um número maior de pavimentos nas construções, alterando o gabarito local. Para isso, estes pavimentos adicionais de construção devem ser vendidos em leilões e a verba arrecadada deve ser utilizada pelo Poder Público dentro da área da Operação Urbana.

“Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1o Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2o Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.” (BRASIL, 2001).



Contudo, Maricato e Ferreira (2002) afirmam que antes de analisar ou avaliar qualquer instrumento legal no Brasil, duas observações importantes devem ser feitas:

- “há leis que pegam e leis que não pegam... os direitos, durante séculos, se referiram a uma parte da sociedade, distinguida pelo patrimônio... mais do que a inadequação técnica, o que define o sucesso ou não de uma lei é o interesse dos donos do poder.”
- “... tradição de importar do exterior as ideias para explicar ou para conduzir nossos destinos. Nota-se uma atração especial dos urbanistas, em consonância com as elites, pelo *dernier cri* do planejamento europeu ou norte americano.” (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 2).

Para Dias (2010), este modelo financeiro adotado é o instrumento diferencial de um projeto, pois “permite à Prefeitura, entre outros benefícios, compartilhar o lucro imobiliário com o investidor e transformar a cidade, num prazo relativamente curto, gerando ganhos expressivos que logo poderão ser percebidos pela população“. (DIAS, 2010, p.225)

Sobre as operações urbanas consorciadas, Maricato e Ferreira (2002) afirmam que apesar da ideia de participação de diferentes atores, “... a iniciativa privada ganha um papel de destaque, pelo volume de capital que dispõe, em relação a um Estado pouco ágil do ponto de vista financeiro”. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.4).

Se por um lado, os recursos arrecadados com os Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs) são a garantia de que o Estado poderá levar a revitalização a diante e que realizará melhorias, por outro, incentivam a especulação imobiliária.

Para Ferreira e Fix (2001), quem defende o mercado esquece seu lado negativo: “... CEPACs vestem um disfarce ideológico que lhes confere uma aura de modernidade com fins supostamente sociais, e são utilizados para transformar um instrumento jurídico... em uma solução tentadora de arrecadação em tempos de crise fiscal.” (FERREIRA; FIX, 2001).

Singer (1982), ao discutir a intervenção do Estado no espaço urbano, aborda a valorização do local que muitas vezes obriga a população de menor poder aquisitivo a se mudar, se distanciando do trabalho e perdendo as relações de vizinhança: “o que, para pessoas pobres e desamparadas, pode ser o prejuízo mais trágico”. (SINGER, 1982, p. 33).

Operações consorciadas não devem deixar de existir no Brasil, contudo, é preciso “relativizar o seu papel como instrumento gerador de alguma democratização do espaço urbano, sobretudo quando elas forem entendidas apenas como uma forma de parceria e troca de contrapartidas com a iniciativa privada.” (FERREIRA; FIX, 2002, p. 5).

São Paulo é o município do país que mais desenvolveu grandes Operações Urbanas Consorciadas. Pode-se citar a Operação Urbana Faria Lima e a Operação Urbana Água Espreada.

“O interesse das gestões petistas pelo instrumento foi confirmado recentemente pelo novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2002, que incluiu oito novas propostas, além das quatro já existentes”. (FIX, 2002).

Na cidade do Rio de Janeiro, o Projeto Porto Maravilha pode ser considerado o pioneiro neste tipo de revitalização e com uma Operação Urbana Consorciada desta magnitude.

### **3.3 A região portuária da cidade do Rio de Janeiro**

Para compreender o contexto do qual a revitalização da Região Portuária faz parte, serão analisadas algumas variáveis: histórica, demográfica, econômica, cultural e organizativa. Serão apresentados momentos históricos importantes pelos quais a região passou, a evolução do Porto do Rio ao longo dos anos e a sua relação com o desenvolvimento da cidade.

“O porto está estreitamente relacionado ao desenvolvimento econômico, social e cultural do país, em particular com as atividades comerciais de importação e exportação de mercadorias. Falar no Porto do Rio de Janeiro é relacionar essa história de construção e ampliação do porto principalmente ao ciclo do café, mas também aos projetos arquitetônicos, a engenharia, ao turismo, ao urbanismo...” (PINHEIRO; RABHA, 2004, p.11).

A Região Portuária faz parte da Área de Planejamento 1 do Município do Rio de Janeiro, formada pelos bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Caju e possui, segundo o

Censo 2010 do IBGE, mais de 48 mil habitantes. Grande parte dos residentes vive nos morros da Conceição, Saúde, Pinto, Gamboa e Providência<sup>5</sup>.

Trapiches, galpões, armazéns, casarios no estilo colonial português, empresas, edifícios abandonados, ocupações irregulares, vazios urbanos e um importante acervo cultural e arquitetônico de imóveis tombados podem ser encontrados na região.

Para chegar à configuração física atual, a área foi recebendo, ao longo dos anos, novas construções e aterros de modo a atender as demandas de exportação e importação e contribuir para o desenvolvimento brasileiro.

“A tarefa implicou destruir trapiches e pontes de madeira; eliminar o transbordo das mercadorias para saveiros e pequenas embarcações; exterminar enseadas, praias, ilhas e aterrar uma significativa parcela da Baía da Guanabara.” (PINHEIRO; RABHA, 2004, p.14).

Ao longo do século XX, as atividades portuárias perderam expressão, o que contribuiu para desvalorização da região e a degradação física e social. A região, hoje, ocupa a posição número 24 dentre as 32 regiões administrativas da cidade em relação ao índice de desenvolvimento humano (IDH) <sup>6</sup>. O IDH da Região Portuária é 0,775. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011b).

A área entre o Morro do Castelo e o Morro do São Bento pode ser considerada como o marco zero do Porto do Rio. Lá foi estendida a primeira rua da cidade, passando pela Prainha, até chegar à base do Morro da Conceição. Isto, em 1567, dois anos após a chegada dos portugueses à cidade do Rio de Janeiro. Durante o século XVIII, caminhos foram abertos para conectar as construções religiosas aos Morros da Conceição e do Livramento, o movimento de passageiros e mercadorias e o Cais do Valongo; local do desembarque dos escravos. Até 1808, a região portuária era local de moradia de mão de obra escrava e operária devido às atividades industriais relacionadas à exportação de café que se localizavam nas instalações dispersas e nos trapiches. A partir daí, com a abertura dos portos e a chegada da

---

<sup>5</sup> O termo favela, que hoje usamos para nos referir a um tipo de assentamento precário, teve origem em 1897, quando o Morro da Providência, era conhecido como Morro da Favela e passou a ser habitado por militares que retornaram da guerra de Canudos.

<sup>6</sup> O IDH é obtido pela média aritmética simples de três índices, referentes às dimensões Longevidade, Educação e Renda.

Corte Portuguesa, a região ganhou importância e passou a ser considerada a porta de entrada do país, o que perdurou durante décadas. No final do século XIX, a região já estava quase toda ocupada. No alto dos morros localizavam-se habitações e na parte baixa e plana próximo à orla, os trapiches: Pedra do Sal, dos Bastos, do Cleto, da Ordem, do Vapor, da Gamboa e outros sem nome. (PINHEIRO; RABHA, 2004).

Segundo Albuquerque (1985), após a abolição da escravatura, no início do século XX, pessoas ditas respeitáveis só entravam na região portuária para levar caridade e assistência.

“Costumava-se descrever os bairros que circundam o porto como sendo perigosos e até mesmo imorais, restrito ao trabalho manual e à desordem. Região povoada por negros robustos e violentos, carregadores untados pelo suor e possuídos pelo vício. Acrescentava-se ainda ao quadro, todo e qualquer tipo de desacato social e a contravenção com prostitutas penduradas nas janelas dos “infectos” cortiços, situados ao longo dos becos e das ladeiras sombrias”. (ALBUQUERQUE, 1985, p. 88).

No século XX, o espaço urbano passou por grandes transformações, visando criar uma capital que refletisse a importância do país como principal produtor de café do mundo. Para tal, foi necessário modernizar o processo de importação/exportação que até então, acontecia em um porto com características coloniais (ABREU, 2006).

Além disso, era preciso oferecer melhores condições de higiene e saúde. No bairro da Gamboa localizavam-se focos de febre amarela e tuberculose. As autoridades associavam as doenças à promiscuidade das habitações coletivas (ALBUQUERQUE, 1985).

Se por um lado o Brasil despontava como produtor agrícola e exportador para os Estados Unidos, por outro, eram evidentes as dificuldades relacionadas ao transporte e ao escoamento da produção. “Assim, a introdução da energia a vapor para o transporte de cargas aliou-se a ferrovia e à navegação a vapor para sintetizar, ainda mais, o papel do porto como eixo da vida econômica da cidade.” (PINHEIRO; RABHA, 2004, p.28).

Datam de 1875, as Docas Nacionais, de 1887, o Moinho Fluminense, edifício industrial para a moagem de trigo e cereais localizado na Saúde e de 1880, o Dique da Saúde para reparo e limpeza de embarcações.

Apesar de melhorias na infraestrutura e na mobilidade da cidade devido à implantação do sistema de bondes e das ferrovias, o cais devia ainda ser modernizado. A melhoria pela qual o Cais da Valongo havia passado em 1843 para receber a Imperatriz Teresa Cristina, não foi suficiente. Diversos estudos para ampliação e melhoria do porto foram elaborados por engenheiros e investidores interessados. Cabe mencionar que em 1889, o Puerto Madero foi inaugurado em Buenos Aires, considerado moderno e com capacidade para atracar grandes navios. (PINHEIRO; RABHA, 2004).

Em 1903, começou, enfim, a construção do novo cais com uma grande área sendo aterrada. Ver Figura 3. A inauguração oficial do moderno porto aconteceu em 1910.

“Com cerca de 3.300 m, o novo cais retificaria o litoral da Saúde, Gamboa e Saco do Alferes. O dique da Saúde seria mantido com a solução de um canal de acesso transposto por ponte móvel. A área de 17,5 hectares oriunda do aterro faria desaparecer as ilhas dos Melões e das Moças, resultando em extensa área plana, onde seriam construídos uma larga avenida de 40m, 20 armazéns principais e 32 secundários. Estavam previstos ainda 52 guindastes elétricos para a operação de cargas. A faixa do cais teria 100m de largura e propiciaria a conexão das linhas ferroviárias da Leopoldina e da Central. O bairro da Saúde, de triste memória sanitária, seria afinal saneado. Além disso, seriam realizadas obras de canalização do Canal do Mangue, prolongado da Ponte dos Marinheiros até o cais, e aberta uma avenida no centro da cidade, a Avenida Central.” (PINHEIRO; RABHA, 2004, p.57).

Figura 3: Área de aterro para a construção no novo cais no início do século XX.



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2011a).

Nas décadas seguintes, o Porto do Rio continuou a se expandir. Em 1932 foram construídos o Cais de São Cristóvão, a Estação de Passageiros e o prédio do *Touring Club*. O Píer da Praça Mauá e o prolongamento do Cais do Caju foram resultados de aterros,

respectivamente em 1952 e 1977. Em 1988 foram iniciadas as atividades do Terminal de Contêineres e ao final dos anos 90, ampliou-se esse campo de ação com novos terminais de carga geral/contêineres e de exportação de minério de ferro, configurando o complexo portuário atual (CDRJ, 2009).

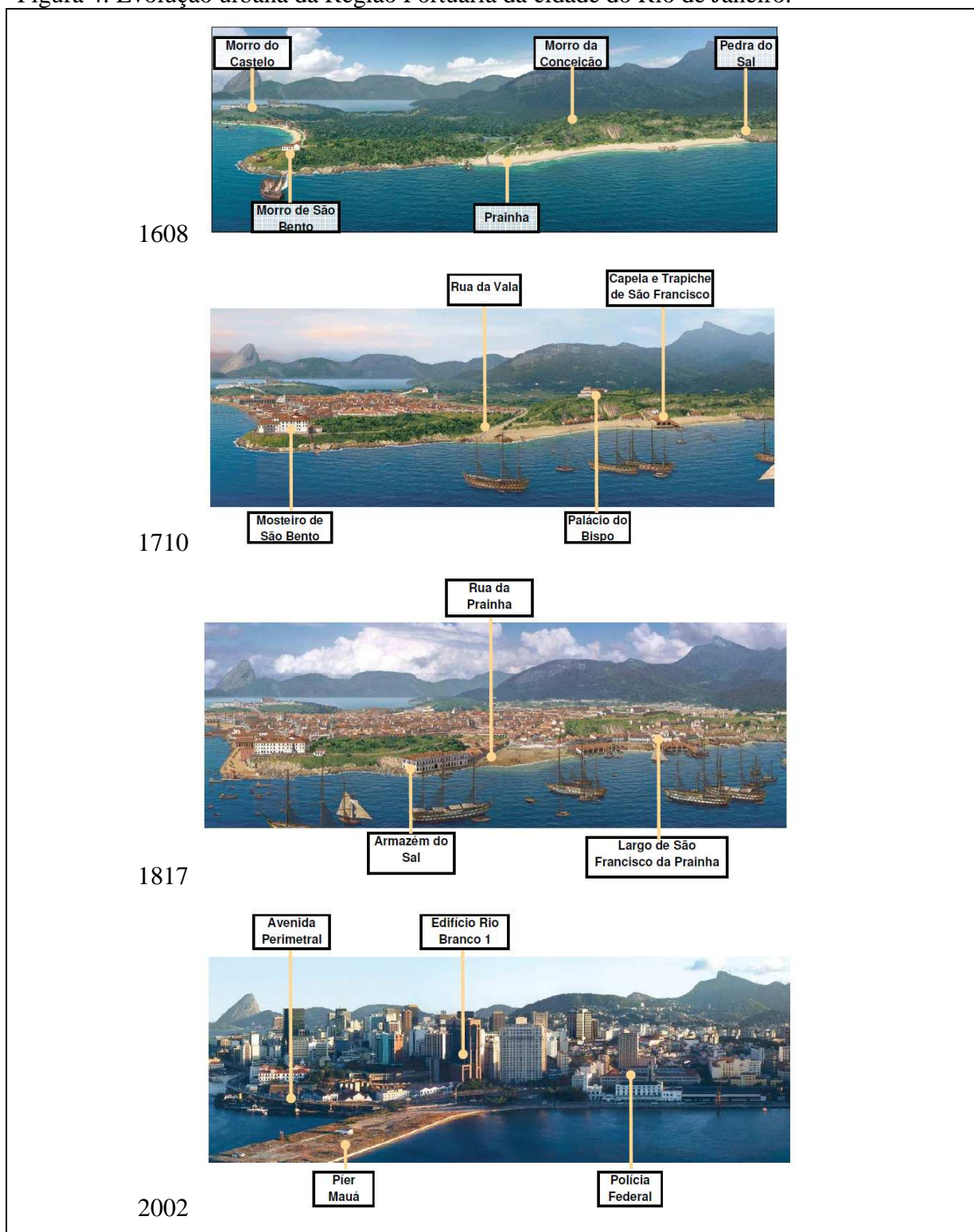
Todas as transformações pelas quais o espaço urbano da região portuária passou ao longo do século causaram impactos na distribuição espacial nos bairros que formam a região. Como exemplos pode-se citar as construções da Avenida Rodrigues Alves e da Francisco Bicalho no litoral da Prainha que delimitaram as diferenças entre a ocupação antiga e a moderna. Outro exemplo é a abertura da Avenida Presidente Vargas e a construção do Viaduto da Perimetral nas décadas de 40 e entre 70 e 80 respectivamente. “A antiga faixa litorânea – conhecida como Prainha, nos períodos iniciais da colonização –, fica, no século XX, definitivamente compartimentada, isolada do restante da cidade.” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2003, p.1).

Em 1982, com a construção do Porto de Itaguaí, mais moderno e automatizado, muitas das atividades do Porto do Rio foram transferidas para lá. Enquanto no ano de 2005, o Porto do Rio de Janeiro movimentou aproximadamente oito mil toneladas, o de Itaguaí teve movimento de quase trinta mil toneladas.

“Antes, mobilizava-se a cidade, capital da República, em processo de ampla revitalização, nas obras sob o comando do prefeito Pereira Passos; hoje, o foco da ação é maximizar a competitividade do porto, garantindo seu papel de destaque no cenário do comércio marítimo globalizado.” (CDRJ, 2006, p.2).

A Figura 4 apresentada a seguir mostra a evolução do Porto do Rio de Janeiro nos últimos séculos.

Figura 4: Evolução urbana da Região Portuária da cidade do Rio de Janeiro.

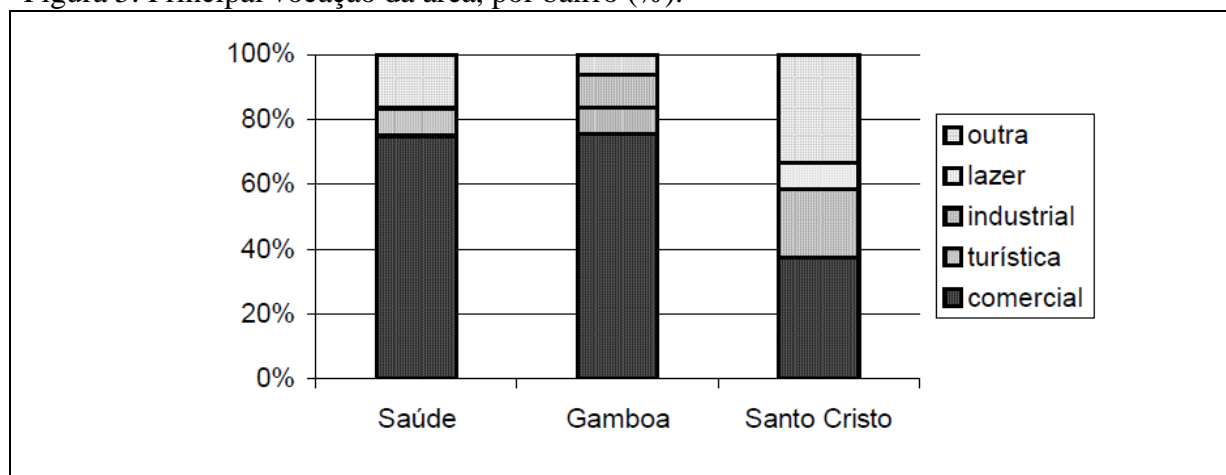


Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2011a).

Apesar do Porto do Rio ter perdido importância no cenário nacional e mundial, da região não ser mais a principal área industrial da cidade e de existirem muitos terrenos ociosos, ainda é visível a presença do capital mercantil seja por meio das atividades portuárias

como operação ou transporte de cargas ou aquelas voltadas ao turismo. Mas, hoje, na região portuária, há uma grande concentração de oportunidades ligadas à área comercial. Estabelecimentos comerciais correspondem à quase 70% dos estabelecimentos existentes nos bairros da Gamboa e Saúde e à quase 40% no bairro do Santo Cristo, conforme apresentado na Figura 5. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2003).

Figura 5: Principal vocação da área, por bairro (%).



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – SMU/IPP (2003).

Além de empreendimentos comerciais há que se destacar o grande número de trabalhadores informais que transitam todos os dias pela região, se concentrando próximo à Rodoviária e também outros trabalhadores sazonais no período de Carnaval.

Quanto às instituições públicas, que também atraem trabalhadores durante o dia, localizam-se na região o INT, o INPI, o INEA, a sede da Polícia Federal e diversas escolas municipais. Dentre as instituições privadas merecem destaque a Light, Embratel, a Xerox e a Bunge.

Analisando os dados populacionais apresentados na Tabela 1, percebe-se que entre 1991 e 2000, enquanto a população do município cresceu, a região portuária perdeu população. Foi neste período que a degradação física e social da região se instalou e vazios urbanos passaram a ser visíveis por toda a região.



Tabela 1: População residente no Município RJ, Área de Planejamento 1 e Região Portuária.

Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas	População Residente		
	1991	2000	2010
Município RJ	5 480 768	5 857 904	6 320 446
Área de Planejamento 1	306 867	268 280	297 976
Região Portuária	44 085	39 973	48 664

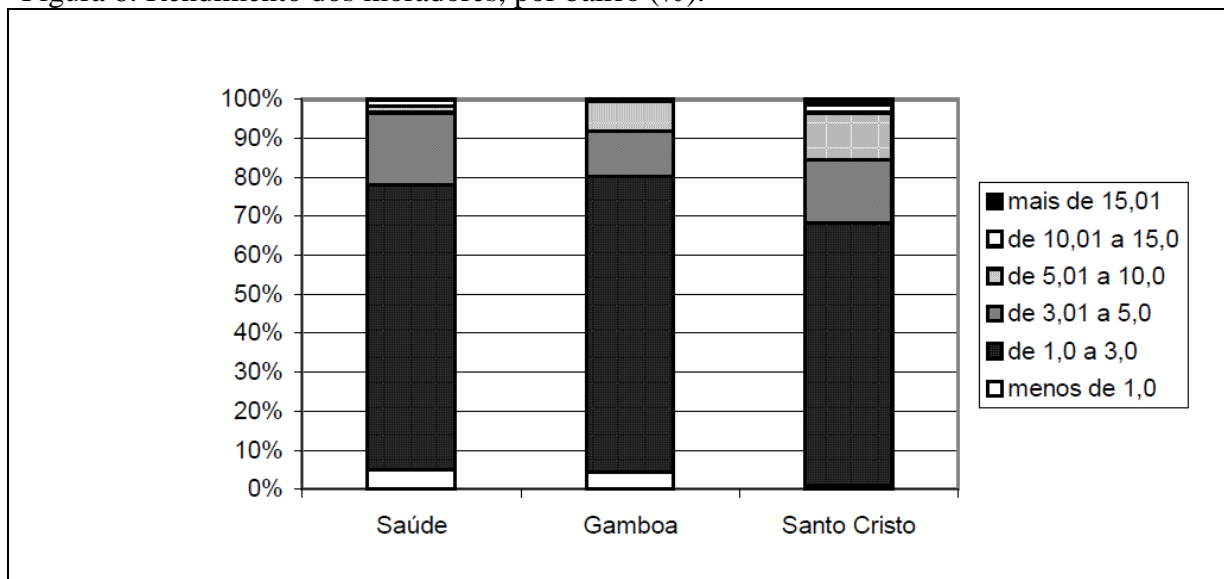
Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2011b).

Contudo, segundo o Censo de 2010, a população da região voltou a crescer entre 2000 e 2010. Mas, vale à pena ressaltar que neste período, pelo menos três prédios públicos abandonados foram ocupados irregularmente na região.

Em 2004, o prédio que pertencia ao INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), em 2005, o prédio do INSS (Instituto Nacional de Seguro Social) e em 2006, o prédio da Companhia Docas do Rio de Janeiro. Neles, localizam-se respectivamente as ocupações Chiquinha Gonzaga, Zumbi dos Palmares e Quilombo das Guerreiras (BUROCCO; TAVARES, 2011).

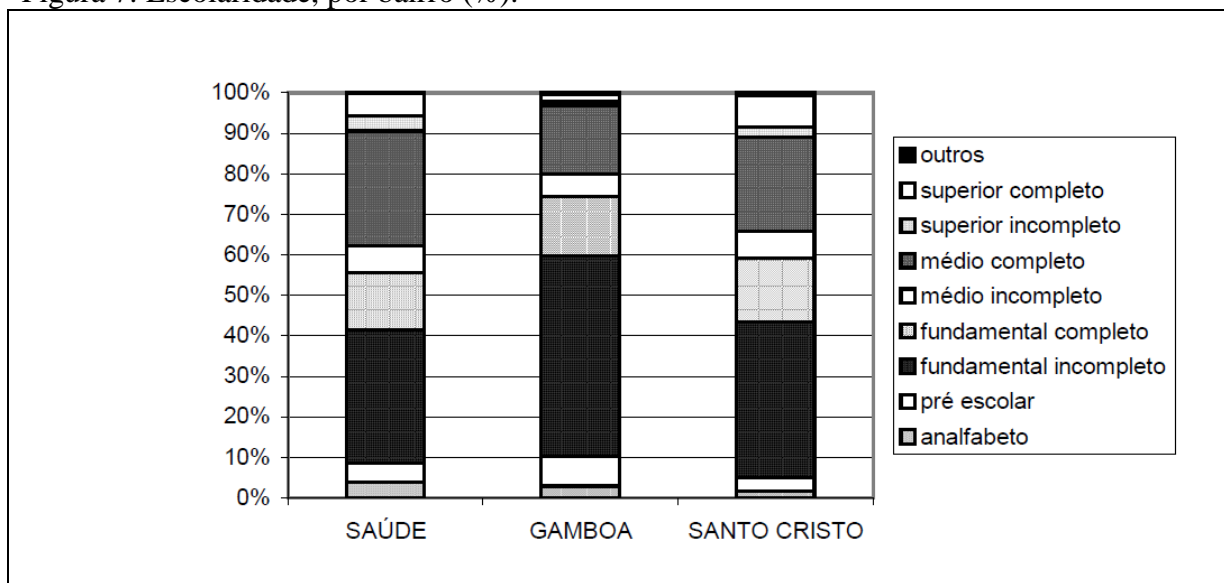
Quanto à renda e à escolaridade dos habitantes da região portuária apresentados nas Figuras 6 e 7, os dados mostram que a grande maioria dos habitantes da região (72% das famílias) possui renda de até três salários mínimos, 44,7% dos moradores não concluíram o ensino fundamental e 2,7% são analfabetos. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2003).

Figura 6: Rendimento dos moradores, por bairro (%).



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – SMU/IPP (2003).

Figura 7: Escolaridade, por bairro (%).



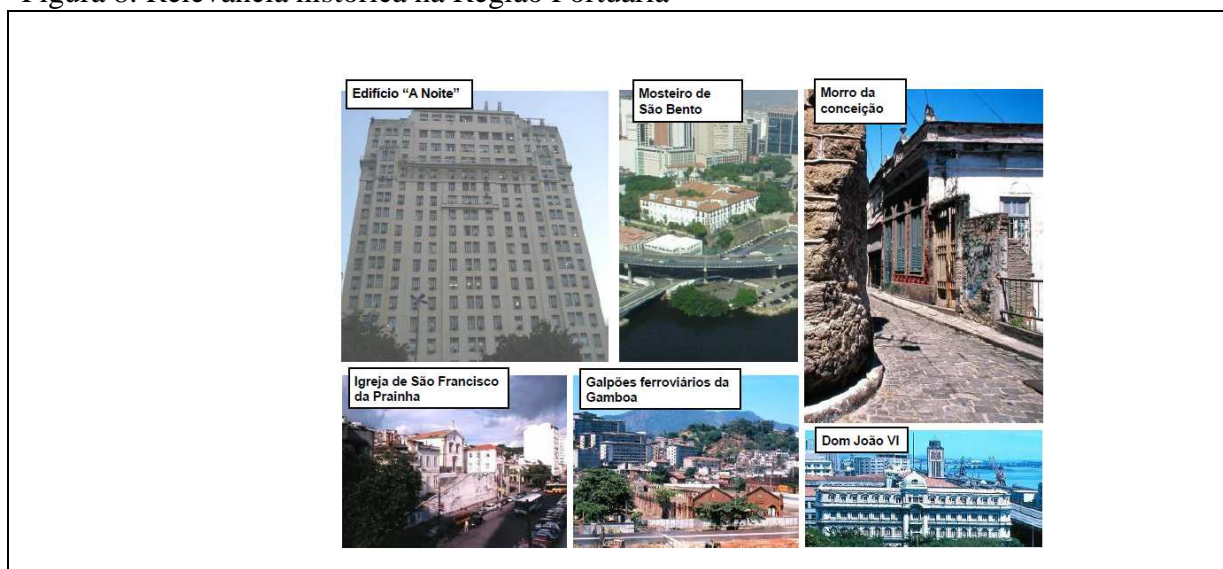
Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – SMU/IPP (2003).

Além disso, merece ser destacado o fato de que 43% dos habitantes da região, no ano 2000, residiam em favelas, o equivalente a 17.409 pessoas. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011b).

Do ponto de vista histórico e cultural, a região portuária é bastante rica. A região conta com grande relevância histórica e tem muitos imóveis tombados. Alguns deles podem ser visualizados na Figura 8.

“Conserva riquíssima diversidade arquitetônica que vai desde a arquitetura militar das primeiras fortalezas para a defesa da cidade, como a do Morro da Conceição, passando pelos sobrados em estilo neoclássico, a edificações em estilo eclético, com influência inglesa como o Moinho Fluminense, prédios nobres como o antigo Palácio Episcopal, o Palácio Itamaraty e o Palácio Duque de Caxias, além de exemplos importantes do moderno. Abrangendo a parte do Centro, engloba toda a tradição da antiga Rua Larga, atual Marechal Floriano, ligando-se também a eixos viários e ferroviários importantes.” (LOBO, 2010, p.53).

Figura 8: Relevância histórica na Região Portuária



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2011a).

O primeiro instrumento que garantiu a preservação de bens culturais na região foi o Decreto n.º 7351/1988 que instituiu a Área de Preservação Ambiental Sagas. Em 1992, a partir da instituição do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, a APAC Sagas passou a ser utilizada apenas para o ambiente natural, pois se instituiu a Área de Proteção do Ambiente Cultural – APAC, para a preservação do ambiente construído. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011d).

Hoje, existem na Região Portuária e no seu entorno imediato mais de 50 imóveis tombados e mais de 1.500 imóveis preservados, seja por proteção legal instituída pelo Poder Federal, Estadual ou Municipal.

Imóveis tombados como o Cemitério dos Ingleses, de 1809, assim como, muitas Igrejas do século XVIII (da Saúde, de Nossa Senhora do Livramento, Evangélica Fluminense) e também a Fortaleza da Conceição, que hoje abriga a Diretoria de Serviços Geográficos do Exército, ainda encontram-se de pé.

Quanto aos equipamentos voltados para cultura e lazer, localizam-se na região a Cidade do Samba e a Vila Olímpica da Gamboa. Ainda há que se destacarem os blocos e escolas de samba locais tradicionais como o Escravos da Mauá (fundado em 1988), a Escola de Samba Vizinha Faladeira (da década de 30), o Bloco afro Filhos de Gandhi (fundado em 1951) e a Pimpolhos da Grande Rio, cujo barracão localiza-se na Avenida Rodrigues Alves. Deve ser mencionada também a Pedra do Sal, local tombado onde se encontra a Comunidade Quilombola da Pedra do Sal que é reduto de encontro dos sambistas até hoje.

Além da tradição cultural, a região portuária é marcada por uma forte capacidade organizativa que perdura desde sua formação. Para LOBO (2010), a região portuária é marcada pela solidariedade. A autora cita como exemplos de solidariedade, o fato da região ter abrigado imigrantes, ter sido palco da Revolta da Vacina, de lutas sindicais e por abrigar uma rede de proteção social que vem se renovando ao longo dos séculos.

Essa renovação fica nítida ao verificarmos o tempo de existência das instituições que desenvolvem projetos sociais na região. Algumas atuam há muitos anos na região como é o caso da Casa do Pequeno Jornaleiro que foi fundada em 1940, pela Fundação Darcy Vargas, e ministra cursos, oficinas e atividades esportivas e do Instituto Central do Povo, que filiada à Igreja Metodista americana está instalada desde 1906 no Morro da Providência oferecendo creche e reforço escolar, acesso a internet dentre outros serviços. Quando instalado, o Instituto Central do Povo organizou um grande plano de assistência aos moradores oferecendo assistência social, religiosa e jurídica. Há ainda a Venerável Ordem Terceira da Arquidiocese do Rio de Janeiro e a Caixa de Socorros D. Pedro V que desde o período colonial estão presentes na região.

Já outras instituições foram fundadas nos últimos anos. Como exemplo podemos citar o Galpão Aplauso, fundado em 2004 para viabilizar programas voltados para arte, cultura e entretenimento para jovens de comunidades de baixa renda, e o Grupo Batucadas Brasileiras que desde 2003 capacita jovens através do ensino de percussão.

Vale a pena ainda mencionar, as primeiras organizações de trabalhadores da região portuária, do início do século XX, como: a Sociedade de Resistência dos Trabalhadores em Trapiche e Café e a União dos Operários Estivadores. Antes da modernização do porto

homens com boa resistência física poderiam eventualmente trabalhar no porto de forma autônoma, assim como outros sem nenhum vínculo empregatício. Contudo, a modernização introduziu a mecanização e disciplina à produção contexto que levou à organização de Sindicatos, Associações e Uniões. (ALBUQUERQUE, 1985).

### 3.4 O projeto Porto Maravilha

O Projeto Porto Maravilha é fruto de uma Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro. Na verdade, o nome Porto Maravilha é um nome fantasia para a Operação Urbana que foi criada pela Lei Municipal no. 101/2009.

A OUC consiste na revitalização de aproximadamente cinco milhões de metros quadrados na região portuária da cidade do Rio de Janeiro. A área de intervenção do projeto tem como limites as Avenidas Presidente Vargas, Rodrigues Alves, Rio Branco, e Francisco Bicalho, conforme apresentado na Figura 9.

Figura 9: Área da Operação Urbana Consorciada.



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2011a).

Como justificativa para a implantação do projeto, a Prefeitura do Rio afirma a necessidade de preparar a Região Portuária para os grandes eventos que a cidade irá realizar

(Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas 2016) e a necessidade de desenvolver economicamente a região.

“O Brasil vem apresentando um crescimento consistente nos últimos anos. O Rio de Janeiro dá claros sinais de uma nova dinâmica econômica, impulsionada pelos grandes eventos que vão ocorrer na cidade nos próximos anos. A Operação Urbana Porto Maravilha está preparando a Região Portuária, há muitos anos relegada a segundo plano, para integrar este processo de desenvolvimento.” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011a).

Operação urbana é uma ação da Prefeitura do Rio de Janeiro que conta com o apoio dos Governos Estadual e Federal. “Além de criar novas condições de trabalho, moradia, transporte, cultura e lazer para a população que ali vive, fomenta expressivamente o desenvolvimento econômico da região.” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011a).

De acordo com a lei instituída, a Operação Urbana Consorciada,

“compreende um conjunto de intervenções coordenadas pelo Município e demais entidades da Administração Pública Municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental de parte das Regiões Administrativas I, II, III e VII, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro.” (RIO DE JANEIRO, 2009a).

O programa básico de ocupação da área que consiste, dentre outros pontos, na reurbanização de vias, recuperação e ampliação de redes de infraestrutura, implantação de VLT, construção de túneis, com o objetivo de substituir o elevador da Perimetral que será parcialmente demolido, implantação de mobiliário urbano e de rede de ciclovias, pode levar até 30 anos para ocorrer; prazo final segundo estabelecido na lei.

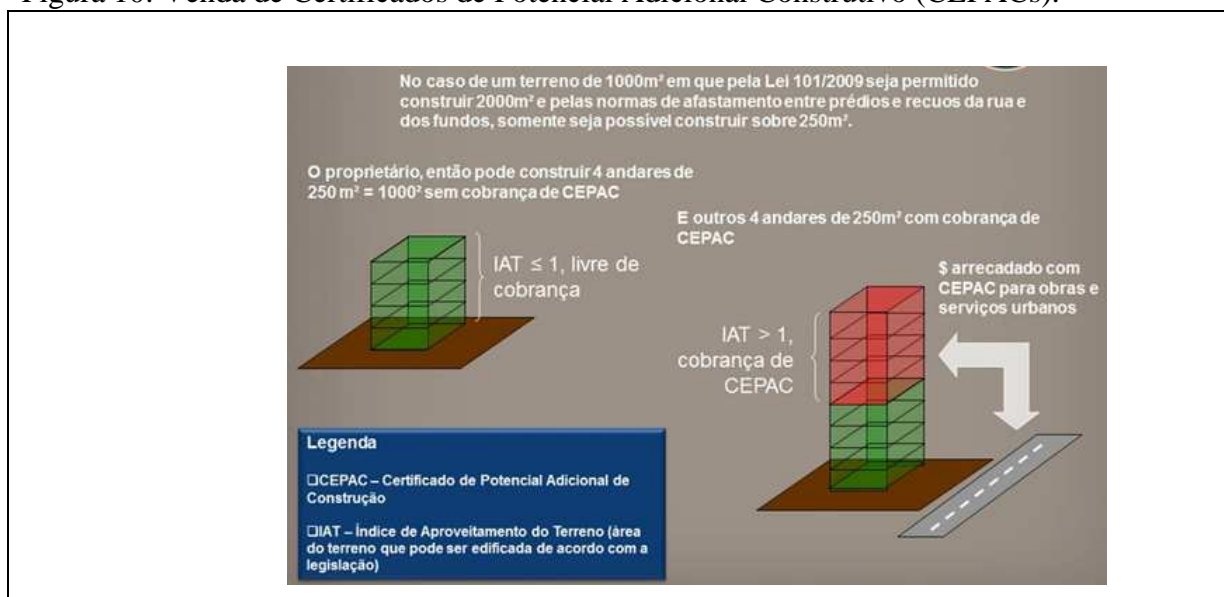
Para viabilizar economicamente a implantação do projeto, a lei autorizou o aumento do potencial construtivo na região por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs). Ver Figura 10.

Os investidores interessados podem comprar os CEPACs em vendas realizadas pela Comissão de Valores Mobiliários sob títulos mobiliários em leilões. Com este potencial

adicional serão construídos edifícios mais altos do que os limites atuais, variando o número de pavimentos de cada edifício dependendo da localização do terreno.

Vale à pena ressaltar que, os valores arrecadados com a venda de CEPACs devem ser totalmente investidos na área do projeto e que um mínimo de três por cento do valor auferido será destinado, à recuperação do patrimônio histórico da região (RIO DE JANEIRO, 2009a).

Figura 10: Venda de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs).



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2011a).

Para ganhar credibilidade e despertar o interesse de contrapartida de investidores para poder executar todas as intervenções previstas no programa básico de ocupação, a Prefeitura está financiando com recursos próprios a primeira fase das obras. Estão em execução desde 2010: obras de infraestrutura nas vias Barão de Tefé, Camerino, Venezuela, Rodrigues Alves e Sacadura Cabral e no Morro da Conceição, revitalização da Praça Mauá e construção dos Museus do Amanhã e de Arte do Rio, ambos em parceria com a Fundação Roberto Marinho (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011a).

A segunda fase, viabilizada com os recursos arrecadados com a venda dos CEPACs, concentra a maior parte das intervenções: obras de infraestrutura nas demais vias e no Morro da Saúde, implantação de sistema de melhoria da qualidade das águas do Canal do Mangue, Rio Comprido e Rio Maracanã, execução de túneis, implantação de sistema de

veículo leve sob trilhos com estações integradas a rede de metrô, demolição do Elevado da Perimetral no trecho entre a Praça Mauá e a Av. Francisco Bicalho, construção de rampas ligando o viaduto do Gasômetro ao Santo Cristo e implantação de mobiliário urbano. A conclusão das obras está prevista para 2015. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011a).

As empresas e moradores que se instalarem na área do projeto também irão se beneficiar com incentivos fiscais. Alguns dos incentivos são: perdão de dívidas isenção de IPTU por dez anos, isenção do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso (ITBI) e redução do Imposto Sob Serviços (ISS). Além disso, quem tiver e restaurar imóveis de interesse histórico, cultural ou ecológico nos próximos 36 meses também poderá pedir o perdão de possíveis dívidas. (RIO DE JANEIRO, 2009c).

Além dos incentivos para atrair novos moradores e empresas, a região portuária receberá ainda instalações para atender a demanda dos Jogos Olímpicos:

“Partes das Vilas de Mídia e de Árbitros, instalações que estão confirmadas para o porto, conforme definição do Comitê Olímpico Internacional. Passado o evento, ficará o legado para a cidade, em termos físicos e sociais. O Rio poderá assim, experimentar muitos benefícios vivenciados por outras cidades ao redor do mundo, em função do novo uso dado a regiões anteriormente destinadas exclusivamente a atividades relacionadas ao transporte marítimo.” (DIAS, 2010, p. 213).

Segundo informações constantes na web *site* do Porto Maravilha, aproximadamente 250 mil empreendimentos comerciais e residenciais já foram aprovados para a região e aguardam financiamento, o que equivale a 120 mil CEPACs. Dentre eles, estão apresentados na Figura 11, o *Port Corporate*, a nova sede do Banco Central e o Porto Olímpico. O primeiro projeto a ser implantado é de responsabilidade da incorporadora *Tishman Speyer* e trará a assinatura do Arquiteto Norman Foster. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011c).



Figura 11: Empreendimentos aprovados para a Região Portuária.



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2011a).

Todos estes novos empreendimentos alterarão a paisagem local e incrementarão a população local. “Com a implantação do Projeto Porto do Rio, ter-se-á um incremento populacional que atingirá a ordem de 300.000 habitantes, entre os usos residenciais e comerciais, além de população flutuante”. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011e, p.86).

Além das obras, o Consórcio Porto Novo, formado pelas empresas OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia, é responsável pela execução de serviços na região. Os principais serviços públicos a cargo do Consórcio são: conservação e manutenção do sistema viário, de áreas verdes e praças, de iluminação pública, de limpeza urbana e coleta seletiva de lixo, da sinalização de trânsito, da conservação de pontos e monumentos turísticos, históricos e geográficos e do atendimento ao cidadão. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011a).

O órgão que faz o acompanhamento das obras e dos serviços é a CDURP, Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - empresa de economia mista controlada pela Prefeitura.

A CDURP tem como finalidades:

“... I - promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro;  
II - coordenar, colaborar, viabilizar ou executar, no âmbito de competência do Município do Rio de Janeiro, a implementação de concessões, em quaisquer das modalidades previstas nas Leis Federais n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, ou outras formas de associação, parcerias, ações e regimes legais que contribuam ao desenvolvimento da AEIU, em conformidade com os estudos de viabilidade técnica, legal, ambiental e urbanística aprovados pela CDURP e pelos demais órgãos e autoridades públicas competentes;  
III - disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a Administração Pública, direta ou indireta, para concessionários e permissionários de serviço público, ou para outros entes privados, mediante cobrança de adequada contrapartida financeira;  
IV - gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Município ou por seus demais acionistas, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título.” (RIO DE JANEIRO, 2009b).

Vale à pena ressaltar que para desenvolver algumas ações, a CDURP atua em conjunto com outros órgãos do Poder Público. Com a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), a CDURP participa da aprovação de projetos imobiliários na região portuária. Com a SMH, a CDURP trabalha para o reassentamento das famílias diretamente afetadas pelas intervenções, faz parte da Comissão de Mediação de Conflitos e participa da elaboração do Plano Municipal de Habitação. A Subsecretaria de Patrimônio apoia a CDURP no Projeto Porto Cultural e na restauração dos Galpões da Gamboa. Já a SMTR trabalha nos projetos viários para a região. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011a).

Além de implementar e gerir a concessão de obras e serviços públicos e administrar os recursos patrimoniais e financeiros referentes ao projeto, a CDURP vem realizando reuniões e desenvolvendo Programas Sociais de modo a garantir o envolvimento da população local.

As reuniões promovidas pela CDURP não seguem um calendário rígido. As datas, conteúdos, locais de realização e convidados são definidos de acordo com o andamento das intervenções. Alguns dos temas abordados nas reuniões são: desapropriações e explicação das alternativas para o processo de negociação, apresentações do plano de serviços, informações sobre as frentes de obra e sobre as ações sociais realizadas pela Concessionária Porto Novo na região. Os participantes são moradores, comerciantes e representantes de instituições locais.

Já os Programas Sociais do Porto Maravilha são dois: Porto Cultural e Porto Cidadão.

“Ambos têm a função de articular ações do poder público e parcerias com o setor privado para fomentar e apoiar iniciativas que promovam o desenvolvimento socioeconômico da população que hoje vive na região e a valorização do seu patrimônio histórico. Com esta estratégia contribuiremos também para o fortalecimento da Sociedade Civil da região.” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011a).

Estes programas foram criados para garantir o atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela Operação, um dos princípios que norteia o planejamento, a execução e a fiscalização da Operação Urbana Consorciada. (RIO DE JANEIRO, 2009a). As principais linhas de ação dos programas são apresentadas na Tabela 2.

Tabela 2: Linhas de ação dos Programas Sociais do Porto Maravilha.

Porto Maravilha Cidadão	Porto Maravilha Cultural
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio a programas de habitação de interesse social;</li> <li>• Formação profissional principalmente para população jovem;</li> <li>• Ações de requalificação profissional para moradores;</li> <li>• Absorção / integração da população ao mercado de trabalho;</li> <li>• Ações de empreendedorismo;</li> <li>• Educação para a cidadania, educação ambiental, educação para o trânsito;</li> <li>• Produção de conhecimento sobre o processo de transformação social da região portuária;</li> <li>• Incentivo à inovação tecnológica para sustentabilidade, integração e inclusão social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperação e restauração material do patrimônio artístico e / ou arquitetônico;</li> <li>• Valorização do Patrimônio Cultural Imaterial;</li> <li>• Preservação, valorização da memória e das manifestações culturais;</li> <li>• Exploração econômica do patrimônio material e imaterial, respeitados os princípios de integridade e sustentabilidade do patrimônio, e inclusão e desenvolvimento social;</li> <li>• Produção de conhecimento sobre a memória da região e inovação na sua exploração sustentável;</li> <li>• Formação e pesquisa, incluindo a produção de publicações sobre o patrimônio material e imaterial da região portuária.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir de informações de RIO DE JANEIRO (2011a).

Para garantir a transparência, os principais canais de difusão do projeto Porto Maravilha e do trabalho da CDURP estão na internet: *web site*, *blog*, *twitter* e *facebook*. Além desses há a Revista Porto Maravilha com edições quadrimestrais desde março/2010. A revista divulga o trabalho das instituições locais, apresenta matérias sobre os principais eventos realizados pelos Programas Sociais e sobre o andamento das obras e serviços.

Entretanto, é preciso mencionar que não foram encontrados anúncios e convites para as reuniões de apresentação e acompanhamento do projeto, promovidas pela CDURP, nestes canais. Uma das edições da revista Porto Maravilha traz uma matéria curta sobre a segunda rodada de reuniões de apresentação do plano de ação e cita onde ocorreram e quais foram os participantes destas reuniões, sem informar a agenda das próximas. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011c).

Toda a divulgação sobre as próximas reuniões é feita na própria reunião ou divulgada posteriormente com o apoio das lideranças comunitárias.

Vale a pena citar que o projeto vem sendo alvo de muitas críticas que giram em torno principalmente da falta de transparência por parte do Poder Público. Urbanistas, acadêmicos e organizações não governamentais criticam também, a supervalorização dos terrenos, o aumento da especulação imobiliária e expulsão em longo prazo da população local.

Burocco e Tavares (2011) comparam o projeto Porto Maravilha a outras revitalizações realizadas em outros países que foram caracterizadas por um processo de gentrificação, comum nas cidades globais.

“O termo, difundido pela socióloga inglesa Ruth Glass, caracteriza a expulsão da população de baixa renda de bairros centrais e a atração da classe média para essas localidades devido à renovação de moradias e infraestrutura. Modifica-se de forma radical tanto a distribuição urbana quanto as relações socioeconômicas e impede-se a diversidade e a heterogeneidade.” (BUROCCO; TAVARES, 2011, p. 41).

As autoras ainda reforçam a ideia de que para que o projeto dê certo, ele deverá eliminar toda a herança sociocultural da região. “... estamos falando de passar por cima das referências históricas de uma localidade onde se misturam descendentes de europeus, de quilombolas e comerciantes que resistem ali ao longo de décadas.” (BUROCCO; TAVARES, 2011, p. 41-42).

Para Lobo (2011), socióloga que acompanha desde o início a elaboração e implantação do projeto, além do perigo do alto grau de homogeneização, existem outras críticas. A autora questiona o Estudo de Impacto de Vizinhança elaborado pela CDURP e afirma que “o atendimento às necessidades sociais ficou relegado à capacidade de mobilização dos próprios moradores e trabalhadores da região.” (LOBO, 2011).

Outra crítica diz respeito à proporção que o turismo tomou no projeto. Segundo Lobo (2011) há uma visão apenas positiva do turismo.

“tudo se passa como se o turismo não pudesse provocar aumento de criminalidade, tráfico de drogas e prostituição infantil, por exemplo. Essa visão panglossiana do *El Dorado* carioca desconsidera as campanhas das agências internacionais e do governo federal para alertar e prevenir a população sobre a outra face do turismo e omite medidas mitigadoras.” (LOBO, 2011).

## **4 METODOLOGIA**

O objetivo deste capítulo é indicar os aspectos metodológicos da pesquisa. Este capítulo divide-se em cinco seções. A seção 4.1 apresenta o tipo de pesquisa quanto aos meios e quanto aos fins. A seção 4.2 apresenta quais foram as fontes e os instrumentos utilizados para a coleta dos dados. A seção 4.3 delimita o universo de pesquisa e os sujeitos deste universo, que fizeram parte da amostra. A seção 4.4 mostra como os dados coletados foram tratados. E, por último, a seção 4.5 aponta as limitações encontradas no método escolhido.

### **4.1 Tipo de pesquisa**

Para a conceituação e justificativa dessa pesquisa utilizou-se a classificação proposta por Vergara (2009, p. 41), segundo dois critérios básicos sobre os tipos de pesquisa: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa classifica-se em exploratória e explicativa. Exploratória, pois ainda que exista literatura sobre participação cidadã, a participação em projetos de revitalização urbana sempre foi muito limitada, existindo pouco conhecimento sistematizado nesse campo. E mais, o projeto Porto Maravilha é o primeiro projeto nesta magnitude implementado no Rio de Janeiro que conta a participação de diferentes atores.

Contudo, a pesquisa também é explicativa, uma vez que, a partir da relação entre participação e concordância com o projeto tenta tornar inteligível e explicar as características da participação das instituições locais em projetos de revitalização urbana.

Quanto aos meios, a pesquisa classifica-se em bibliográfica e de campo. A pesquisa é bibliográfica, pois se utilizou materiais acessíveis ao público publicados em livros, artigos e disponíveis nas redes eletrônicas.

A pesquisa classifica-se como pesquisa de campo na medida em que se trata de uma investigação empírica, incluindo a participação em reuniões comunitárias, a aplicação de questionários e a realização de entrevistas semi-estruturadas com atores locais e outros envolvidos com o projeto.

## 4.2 Coleta de dados

Os dados necessários para responder a pergunta desta pesquisa foram coletados em quatro etapas. A primeira etapa consistiu em pesquisa bibliográfica e a segunda, terceira e quarta etapas referiram-se à pesquisa de campo.

Na primeira etapa, a pesquisa bibliográfica serviu para levantar informações correspondentes aos três primeiros objetivos intermediários:

- a) caracterizar o conceito de participação e a importância do envolvimento de diferentes atores para a prática da gestão social;
- b) caracterizar o conceito de revitalização de áreas degradadas para apresentar o projeto Porto Maravilha no contexto da região portuária do Rio de Janeiro;
- c) levantar as principais instâncias participativas na área do projeto Porto Maravilha;

Vale a pena dizer que a pesquisa bibliográfica além de servir como referencial teórico para possibilitar o início da pesquisa de campo, esta teve que ser complementada após a coleta de informações na pesquisa de campo, para que se pudessem aprofundar os dados obtidos.

A segunda etapa consistiu na participação em reuniões aonde o projeto Porto Maravilha vinha sendo discutido, de modo a levantar informações sobre os seguintes objetivos intermediários:

- d) identificar e analisar as principais instâncias participativas na área do projeto Porto Maravilha;
- e) analisar a participação das instituições locais nas instâncias participativas na área do projeto Porto Maravilha;

Por tratar-se de um projeto de grande porte, o projeto Porto Maravilha vem sendo discutido e acompanhado por acadêmicos e instituições sediadas em diferentes áreas da cidade. Portanto, contou-se com a participação também em reuniões que foram promovidas por instituições não locais e realizadas fora da zona portuária. Esta foi a etapa de maior

duração e de extrema importância para que se pudesse analisar o processo de discussão do Projeto Porto Maravilha. As reuniões acompanhadas podem ser verificadas na Tabela 3.

Tabela 3: Lista das reuniões acompanhadas.

	<b>Data</b>	<b>Reunião</b>
1	jul/10	Apresentação do Projeto feita pela CDURP na FGV
2	jul/10	Seminário Impactos Econômicos, Sociais e Urbanísticos da Recuperação do Porto na ESPM
3	ago/10	Reunião da CDURP no INT
4	ago/10	Reunião do Conselho Comunitário de Segurança - AISP 5
5	mai/11	Seminário Porto Maravilha: Desafios e Problemas no IHGB
6	ago/11	Reunião do Polo Nova Rua Larga
7	ago/11	Reunião da Associação de Moradores e Amigos da Gamboa e Adjacências – AMAGA
8	ago/11	Reunião do Fórum Comunitário do Porto no CEDIM
9	set/11	Reunião da CDURP sobre a remoção dos moradores da Praia Formosa
10	set/11	Reunião da CDURP com moradores do Morro do Pinto

Fonte: elaboração própria.

A terceira etapa consistiu na aplicação de questionários fechados às instituições locais, para que se fosse possível responder os objetivos:

- e) analisar a participação das instituições locais nas instâncias participativas na área do projeto Porto Maravilha;
- f) levantar o grau de participação das instituições locais e o grau de concordância dessas com projeto Porto Maravilha;

O questionário foi composto por apenas três perguntas. Optou-se por elaborar um número reduzido de perguntas acreditando que assim, as instituições teriam maior interesse em respondê-lo. Contatos telefônicos prévios com as instituições foram realizados antes do envio dos questionários o que, sem dúvida, garantiu uma maior receptividade por parte das instituições. Os questionários foram aplicados com o intuito de construir um instrumento capaz de identificar a relação entre grau de participação e posição das instituições frente ao Projeto Porto Maravilha e de observar a distribuição das instituições nas instâncias existentes. O questionário encontra-se em anexo.



A quarta e última etapa consistiu na realização de entrevistas individuais semi-estruturadas. As entrevistas foram realizadas com o objetivo de obter dados qualitativos que pudessem complementar as respostas recebidas nos questionários e os pontos observados a partir da participação nas reuniões. Os roteiros utilizados nas entrevistas encontram-se em anexo. Assim, as informações levantadas serviram para consolidar o objetivo final deste trabalho.

### **4.3 Universo e amostra**

Em pesquisa, o universo refere-se ao conjunto de elementos que possuem características para ser objeto de estudo.

No caso da aplicação do questionário, o universo referiu-se aos representantes de instituições sediadas na Área da Operação Urbana Consorciada.

Para o levantamento das instituições locais existentes, utilizou-se como fonte inicial as instituições listadas no Guia do Cidadão do Porto do Rio de Janeiro de Lobo (2010) que se localizam dentro da área da OUC. Mas, como o guia elenca apenas instituições de 1º. e 3º. Setor, as instituições privadas e outras instituições que não constavam no guia foram sendo incluídas no decorrer da pesquisa, a partir da indicação dos entrevistados e de um maior conhecimento da região.

A lista foi ampliada e fechada com um total de 92 instituições<sup>7</sup>. A lista encontra-se na Tabela 4.

---

<sup>7</sup> Concomitantemente a elaboração deste trabalho, um grupo de pesquisa da Fundação Euclides Cunha, vinculado a Universidade Federal Fluminense (UFF), em parceria com a CDURP, desenvolveu uma pesquisa sobre as Organizações Sociais atuantes na Região Portuária. O foco da pesquisa foi as instituições de cunho assistencialista. Porém, a versão final do relatório da pesquisa não foi disponibilizada a tempo para ser utilizado nesse trabalho.

Tabela 4: Lista das instituições locais levantadas.

Instituições Locais (1o. Setor)		Instituições Locais (3o. Setor)	
1	1 R.A	51	Ação da Cidadania
2	1a. CRE Coordenadoria Regional de Educação	52	Armazem Cultural das Artes de Tecnicos em Espectaculos e Diversoes
3	1o. Conselho Tutelar de Rio de Janeiro	53	Agremiação Recreativista Escola de Samba Vizinha Faladeira
4	1o. CRAS	54	Aliança de Misericórdia
5	2a. Vara da Juventude	55	AMAGA - Associação de Moradores e Amigos da Gamboa e Adjacências
6	5o. Batalhão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	56	AMAMCO - Associação de Moradores e Amigos do Morro da Conceição
7	Centro Cultural Municipal José Bonifácio	57	AMAS - Associação de Moradores e Amigos da Saúde
8	Centro Municipal de Saúde José Messias do Carmo	58	Associação de Mulheres Empreendedoras do Brasil -Cidade do Samba
9	Cidade do Samba	59	Associação da Comunidade Remanescente do Quilombo Pedra do Sal
10	Colégio Pedro II	60	Associação Cultural e Recreativista Filhos de Gandhi
11	Companhia Docas do Rio - Assessoria de Comunicação	61	Associação de Amigos do Parque Machado de Assis
12	Companhia Docas do Rio - Centro de Ensino Portuário	62	Associação de Moradores e Amigos da Praça Mauá e Adjacências
13	CPRJ - Centro Psiquiátrico do Rio de Janeiro	63	Associação de Moradores e Amigos de Santo Cristo
14	CRAS Dodô da Portela (Saúde e Gamboa)	64	Associação de Moradores e Amigos do Morro do Pinto e Adjacências
15	CRAS Machado de Assis (referência 1º RA - Santo Cristo e Paquetá)	65	Associação Pró-Melhoramentos do Morro da Providência / Pedra Lisa
16	Creche Municipal Tia Dora	66	Centro Integrado Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável
17	Escola Estadual Benjamin Constant	67	Companhia Mysterios e Novidades
18	Escola Municipal Antonio Raposo Tavares	68	Conselho Estadual dos Direitos da Mulher
19	Escola Municipal Benjamin Constant	69	Escola Padre Francisco da Motta (veneravel ordem terceira)
20	Escola Municipal Darcy Vargas	70	Escravos da Mauá
21	Escola Municipal Francisco Benjamin Gallotti	71	Espaço Leopoldina
22	Escola Municipal General Mitre	72	Fed. Nacional Empresas Navegação Marítima, Fluvial Lacustre Tráfego Portuário
23	Escola Municipal Vicente Licínio Cardoso	73	Fundação Darcy Vargas (Casa do Pequeno Jornaleiro)
24	Hospital da Gamboa - Hospital Nossa Senhora da Saúde	74	IBB - Instituto Bandeira Branca de Desenvolvimento Social
25	Hospital dos Servidores	75	Incubadora Afro-Brasileira
26	Hospital Pro-Matre	76	Instituto Central do Povo
27	INEA - Instituto Estadual do Ambiente	77	Instituto Cidade Viva
28	INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial	78	Instituto de Pesquisa e Memória Pretos Novos
29	INT - Instituto Nacional Tecnológico	79	Instituto Favelarte
30	Museu Cartográfico do Serviço Geográfico do Exército	80	Instituto Galpão Gamboa
31	Observatório do Valongo - UFRJ	81	Instituto Light
32	Polícia Federal - Superintendencia Regional do Rio de Janeiro	82	LIESA - Liga independente das escolas de samba do Rio de Janeiro
33	Projeto Mauá	83	Liga Portuária/Providência
34	Região Administrativa Portuária	84	ONG Criola
35	REVIVER - Grupo de Apoio a criança e ao Adolescente	85	ONG Doe seu Lixo
36	Sub-Prefeitura do Centro	86	Pimpolhos da Grande Rio
37	UPP - Unidade de Polícia Pacificadora da Providência	87	Sociedade Dramática Particular Filhos de Talma
38	Vila Olímpica da Gamboa	88	SPARTA - Associação Esportiva da Providencia
	<b>Instituições Locais (2o. Setor)</b>	89	Spectaculu
39	Behring Produtos Alimentícios	90	UGT - União Geral dos Trabalhadores
40	BGE Rio Grafica	91	Venerável Ordem Terceira de São Francisco da Penitência
41	Bunge	92	Viva Rio (Projeto Jardineiros do Bairro)
42	Cabaret Kalesa		
43	Creche escola Paraíso Infantil		
44	Embratel		
45	Light		
46	Metro Rio		
47	Pier Mauá S.A		
48	Socicam		
49	Trapiche Gamboa		
50	Xerox Brasil		

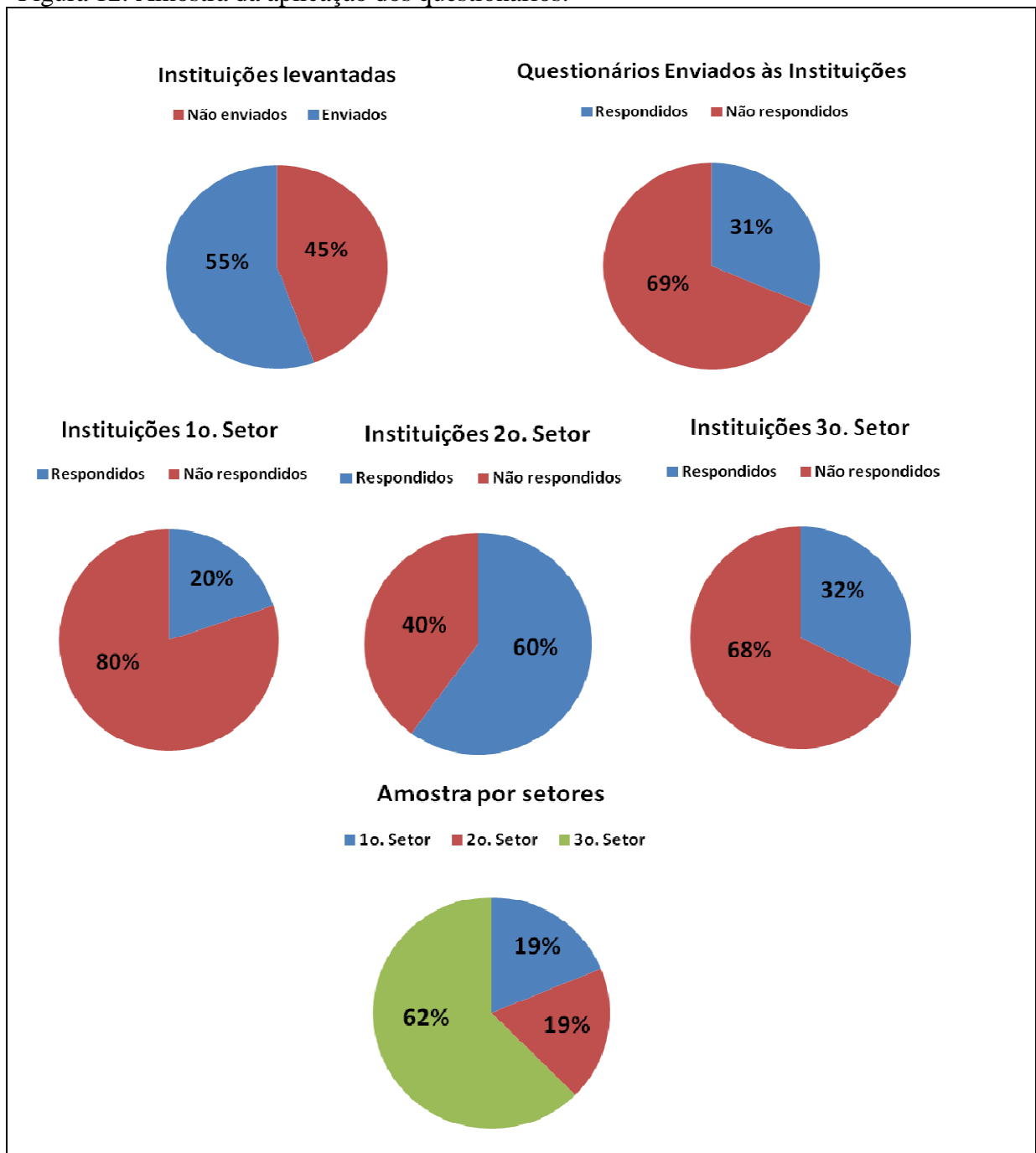
Fonte: elaboração própria com base em Lobo (2010) e na indicação de entrevistados.

Em virtude do prazo para realização do trabalho e da falta de informações suficientes para que o contato com algumas instituições fosse efetuado, das 92 instituições levantadas, foram enviados questionários para 51 delas. O envio dos questionários ocorreu nos meses de setembro e outubro de 2011.

Já a amostra é a uma parte do universo que respondeu os questionários. A amostra da pesquisa foi constituída pelo recebimento de 16 questionários respondidos por *e-mail* (31% dos questionários enviados). Dentre os questionários recebidos, a maioria (62%) era de instituições do 3º. Setor, 19% de instituições do 2º. Setor e outros 19% de instituições do 1º. Setor. Os detalhes da amostra podem ser vistos na Figura 12 na próxima página.

Optou-se por não revelar os nomes das instituições que responderam os questionários, de modo a preservar as informações recebidas, uma vez que o objetivo da pesquisa é compreender a percepção quanto à participação e à concordância com o projeto de um modo geral.

Figura 12: Amostra da aplicação dos questionários.



Fonte: Elaboração própria.

No caso da realização das entrevistas, o universo referiu-se a alguns dos representantes de instituições locais que responderam os questionários enviados por *e-mail*, representantes de instituições localizadas fora da Área da Operação Urbana Consorciada que estão envolvidos em alguma das instâncias de participação<sup>8</sup> e funcionários de órgãos executores do projeto. Os entrevistados foram escolhidos de forma não probabilística, pela facilidade de acesso.

A amostra foi constituída pela realização de oito entrevistas semi-estruturadas ocorridas durante o ano de 2011. Detalhes das entrevistas podem ser vistos na Tabela 5.

Tabela 5: Amostra das entrevistas realizadas.

<b>ENTREVISTAS</b>	
Entrevistado 1	Membro do Fórum Comunitário do Porto e representante de instituição de fora da OUC
Entrevistado 2	Membro do Fórum Comunitário do Porto e representante de instituição de fora da OUC
Entrevistado 3	Membro do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, representante de instituição local e morador.
Entrevistado 4	Presidente do Conselho Comunitário de Segurança e representante de instituição local
Entrevistado 5	Representante de instituição local e morador
Entrevistado 6	Funcionário da Concessionária Porto Novo
Entrevistado 7	Representante de instituição local
Entrevistado 8	Funcionário da CDURP

Fonte: elaboração própria.

Vale a pena ressaltar e não pode ser desprezado para a análise dos resultados deste trabalho, o fato de alguns dos entrevistados representarem mais de um papel dentro do contexto da revitalização da Região Portuária e com isso serem mencionados em diferentes seções do capítulo 5. Como exemplo, podemos citar o fato dos entrevistados 3 e 4 exercerem cargos importantes em instâncias participativas e também responderem os questionários enviados às instituições locais por representarem e responderem por estas.

---

<sup>8</sup> As instâncias participativas existentes na AOUC serão mencionadas na seção 5.1

#### **4.4 Tratamento dos dados**

Para o tratamento dos dados obtidos nas reuniões acompanhadas e nas entrevistas realizadas utilizou-se o método da análise de conteúdo com grade mista. A análise de conteúdo é adequada para pesquisas exploratórias e quando utilizadas em procedimentos qualitativos focam no que é relevante, mesmo que não seja frequente no texto. (VERGARA, 2008).

No caso das entrevistas, estas foram gravadas com a permissão dos entrevistados e, posteriormente as realizações foram transcritas na íntegra, respeitando o conteúdo literal da fala dos entrevistados. Utilizaram-se, inclusive, trechos das falas das entrevistas para ilustrar alguns pontos importantes.

As reuniões acompanhadas não foram gravadas, anotações tomadas durante as reuniões serviram como insumo, principalmente, para avaliar a qualidade da informação.

As categorias previamente definidas para a elaboração da grade mista foram extraídas do trabalho de Tenório et al. (2008) para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas.

As categorias selecionadas, seus respectivos critérios, o alinhamento com os objetivos intermediários e as fontes de dados encontram listados na Tabela 6.

Tabela 6: Categorias selecionadas para a análise do conteúdo.

Categorias para análise de conteúdo	Critérios	Alinhamento com os objetivos intermediários	Fonte de dados
Processo de discussão	<b>Órgãos de acompanhamento:</b> existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.	apresentar o projeto Porto Maravilha	pesquisa bibliográfica
	<b>Canais de difusão:</b> existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.		
	<b>Órgãos existentes:</b> uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.	identificar e analisar as principais instâncias participativas na área do projeto Porto Maravilha	pesquisa bibliográfica, participação em reuniões, e entrevistas
	<b>Relação com outros processos participativos:</b> interação com outros sistemas participativos já existentes na região.		
Pluralismo	<b>Participação de diferentes atores:</b> atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	levantar as instituições locais	pesquisa bibliográfica e entrevistas
		analisar a participação das instituições locais nas instâncias participativas na área do projeto Porto Maravilha	participação em reuniões, aplicação de questionários (pergunta 2) e entrevistas
Bem comum	<b>Valorização cidadã dos resultados:</b> avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.	levantar o grau de participação das instituições locais e o grau de concordância dessas com projeto Porto Maravilha;	aplicação de questionários (perguntas 1 e 3) e entrevistas

Fonte: elaboração própria com base em Tenório et al. (2008, p. 11).

A análise foi feita a partir da leitura das transcrições das entrevistas e das anotações tomadas categorizando-as e vinculando-as a cada uma das categorias pré-estabelecidas.

Já os resultados da aplicação dos questionários foram tratados estatisticamente. O tratamento consistiu em, primeiramente, posicionar as respostas das perguntas 1 e 3 dos questionários em uma matriz por meio de um gráfico de dispersão. O cruzamento das variáveis permitiu identificar a relação entre o grau de participação e a posição frente ao projeto. As variáveis foram classificadas em uma escala de 1 a 5. Sendo:

**Posição frente ao projeto (x):**

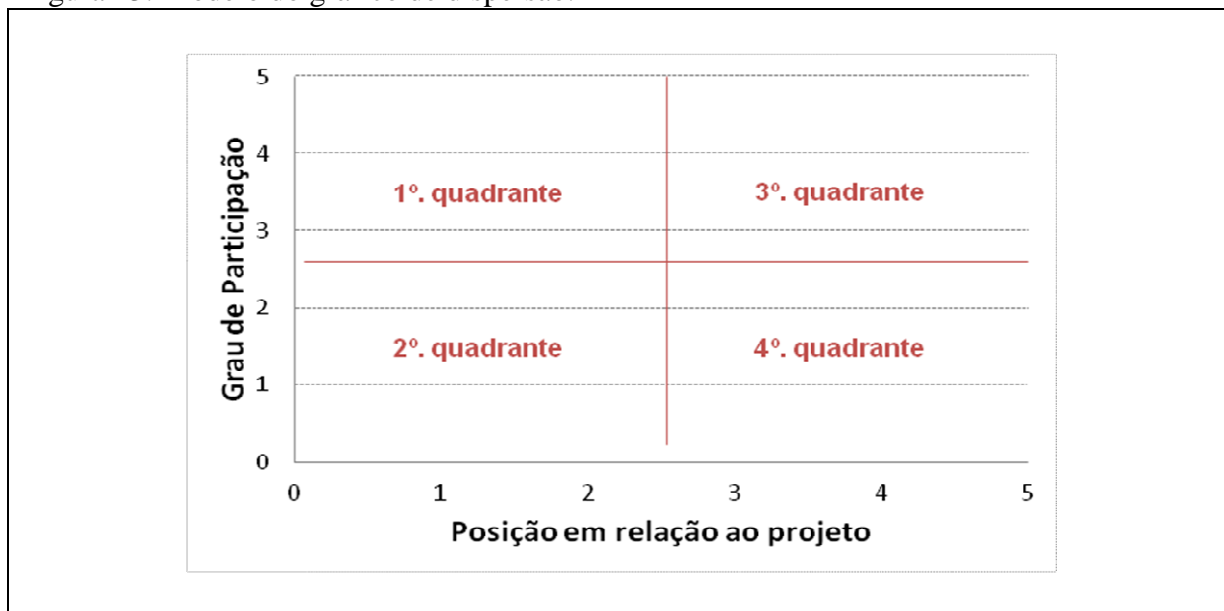
- 5 - Concorda totalmente
- 4 - Concorda parcialmente
- 3 - Não concorda nem discorda
- 2 - Discorda parcialmente
- 1 - Discorda totalmente

**Grau de Participação (y):**

- 5 - Muito alta
- 4 - Alta
- 3 - Nem alta nem baixa
- 2 - Baixa
- 1 - Muito baixa

O modelo é apresentado pelo gráfico da Figura 13.

Figura 13: Modelo do gráfico de dispersão.



Fonte: adaptado de PEGS (Programa de Estudos em Gestão Social).

O ideal para uma boa prática democrática ocorre quando a política tem alto índice de concordância combinado com alto grau de participação das instituições, o que facilita a implementação das ações e garante a legitimidade da política (quadrante 3).



A situação oposta a esta se caracteriza pela baixa participação, o que não garantiria a legitimidade da política de maneira democrática (quadrante 2).

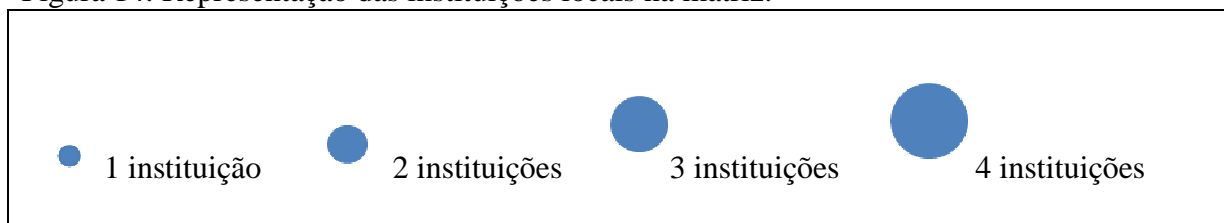
Quando há um elevado grau de participação, mas a concordância com a política é baixa, isto pode ser um sinal de que o projeto seja pouco eficaz para o território (quadrante 1).

No último caso, se a participação é baixa, mas existe alta concordância com o projeto, a participação deve ser mais bem estimulada pelo executor do projeto (quadrante 4).

No modelo proposto, cada quadrante representa as dificuldades e possibilidades da política no que diz respeito às instituições envolvidas. As instituições serão representadas por pontos no gráfico.

Vale lembrar que o tamanho do ponto apresentado na matriz corresponde ao número de instituições que compartilham da mesma opinião em relação ao grau de participação e a posição em relação ao projeto. Os pontos serão identificados conforme apresentado Figura 14.

Figura 14: Representação das instituições locais na matriz.



Fonte: elaboração própria.

Após a elaboração desta primeira matriz, aprofundou-se a análise dos dados recebidos, realizando uma segunda matriz, que utiliza o mesmo princípio da matriz acima apresentada, mas com as respostas das perguntas 1 e 2 do questionário.

A análise de todo o material construído, a partir da construção das matrizes, serviu para avançar na análise dos critérios elaborados por Tenório et al. (2008) e na compreensão da lógica da participação.

“Entende-se que muito ainda tem que ser estudado e compreendido sobre a lógica da participação dos cidadãos na deliberação das políticas locais, porém os critérios aqui apresentados contribuem para compreender um pouco sobre a legitimidade e a representação nos modos de participação democráticos.” (TENÓRIO ET ALL, 2008, p.15).

Uma vez que, a pesquisa de campo foi constituída por informações vindas destas três diferentes fontes de dados (participação em reuniões, aplicação de questionários e realização de entrevistas), utilizou-se a triangulação metodológica como método para tratamento final dos dados.

“... a triangulação, também chamada de abordagem multimétodos, pode ser discutida e explorada com base em dois pontos de vista: como uma estratégia para o alcance da validade do estudo e como uma alternativa para a obtenção de novas perspectivas, novos conhecimentos” (VERGARA 2008, p.258).

Este método tem como característica propiciar a emergência de resultados contraditórios que podem tanto ser consequência das limitações da pesquisa quanto serem divergências devido às diferentes formas que o objeto se apresenta dependendo do ângulo enfocado. Contudo, este método permite aumentar a confiabilidade do estudo.

Após a triangulação, os resultados obtidos foram confrontados com o referencial teórico para formulação das considerações finais.

#### **4.5 Limitações do método**

Sobre os limites do trabalho, há que se considerarem limitações na pesquisa de campo por parte da complexidade, do número de atores envolvidos, da repercussão do projeto e do fato do projeto ainda estar em execução. Assim o tempo disponível para realização da pesquisa de campo pareceu ser curto e restrito a um determinado momento da implantação do projeto.

Em primeiro lugar, há que se pontuar que o número de reuniões presenciadas pode ser considerado baixo, uma vez que reuniões são feitas quase que diariamente na área de projeto e em diferentes partes da cidade. Portanto, procurou-se participar de pelo menos uma reunião de cada uma das instâncias participativas identificadas e esporadicamente de reuniões organizadas por instituições de fora da Operação Urbana Consorciada.

Sobre a pesquisa quantitativa, vale a pena chamar atenção para o número de questionários respondidos. Como Vergara (2008, p.52) afirmou, “... não é fácil a obtenção de questionários respondidos”. Há que se considerarem dois pontos importantes: muitas instituições locais de menor porte não checam os *e-mails* com frequência e, também, existe uma tendência normal daquelas que estão mais envolvidas com o projeto se interessarem mais em responder o questionário do que outras que não estão acompanhando o projeto. Ainda assim a aplicação de questionários por *e-mail* mostrou-se adequada uma vez que foi possível receber um terço dos questionários respondidos.

Mesmo as entrevistas, que foram realizadas com o intuito de minimizar as possíveis inconsistências percebidas após o tratamento dos dados recebidos nos questionários, mostraram-se limitadas em certos aspectos. Em alguns casos os entrevistados podem ter fornecido respostas falsas ou omitido opiniões sobre aspectos importantes comprometendo a qualidade dos resultados. Em muitas entrevistas notou-se que os entrevistados desviavam da pergunta feita e respondiam aquilo que acreditavam ser de interesse do entrevistador. Em outras situações, dados importantes foram abordados pelos entrevistados quando o gravador não estava mais ligado ou coletados em momentos de conversas informais após as reuniões.

Realizou-se a triangulação dos dados exatamente visando minorar estas limitações, contudo, até o próprio método de triangulação pode apresentar divergências ou resultados contraditórios devido às limitações e às interpretações subjetivas inerentes a qualquer pesquisador (VERGARA, 2008).

## **5 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados obtidos a partir da pesquisa de campo. Este capítulo divide-se em quatro seções. A seção 5.1 descreve as instâncias participativas existentes na Área da Operação Urbana Consorciada. A seção 5.2 analisa a participação das instituições locais nas instâncias participativas. A seção 5.3 analisa a participação das instituições locais na implementação do projeto Porto Maravilha. A seção 5.4 analisa, a partir dos resultados da matriz e das entrevistas, a valorização cidadã do projeto. E, por fim, a seção 5.5 confronta os resultados empíricos com o referencial teórico utilizado.

### **5.1 Processo de Discussão: instâncias participativas**

A partir da participação em reuniões e da indicação de sujeitos, identificaram-se quatro instâncias participativas existentes na área da Operação Urbana Consorciada do Projeto Porto Maravilha. Nas quatro instâncias o projeto vem sendo discutido, contudo, as instâncias apresentam diferentes características que serão abordadas nesta seção.

#### **Conselho Consultivo do Porto Maravilha**

Em se tratando de instâncias criadas a partir da instituição da lei da Operação Urbana Consorciada, a única instância estabelecida é o Conselho Consultivo do Porto Maravilha. Esse Conselho foi criado para implementar e fiscalizar a OUC por meio da emissão de pareceres sobre os relatórios trimestrais de atividades elaborados pela CDURP.

Os integrantes escolhidos para comporem o Conselho não são remunerados e têm competência para emitir parecer sobre os relatórios trimestrais.

“Nós não temos poder de gerenciamento sobre as obras, nós temos o poder de dizer se está certo ou se está errado e isso depois vai para as esferas superiores, que é a própria CDURP, a própria Prefeitura, o Tribunal de Contas do Município e todos os órgãos que tem esse poder de alterar aquilo que foi apontado como falha ou inobservância, ou seja, deixaram de colocar uma coisa que seria necessária.”  
(Entrevistado 3: Membro do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, representante de instituição local e morador).

A composição do Conselho é a seguinte:

“§1.º O Conselho Consultivo terá a seguinte composição:

I – um representante da CDURP, como coordenador;

II - três representantes do Município;

III - três representantes da sociedade civil, que serão escolhidos pelos demais integrantes do Conselho, com mandato de três anos.

§2.º Os integrantes do Conselho Consultivo deverão, quando da escolha prevista no inciso III do §1.º, buscar eleger representantes que gozem de reputação ilibada, bem como que possuam significativo conhecimento acerca de reurbanização de áreas metropolitanas ou representem parcela da sociedade civil diretamente afetada ou inter-relacionada com a Operação.” (RIO DE JANEIRO, 2009a)

Em um determinado momento, a CDURP pensou em criar outro tipo de Fórum para ser mais aberto e composto por membros de instituições locais, contudo, percebeu que não valia a pena por dois motivos:

“Nós num primeiro momento pensamos, vamos criar um outro Fórum, só que a partir dos contatos com essa região, a gente percebeu de imediato duas grandes coisas: 1) ela é muito diversa e 2) ela é muito dispersa e desorganizada...

Então, como, outro dia, nós promovemos um encontro, um seminário, sobre organizações locais, então estava lá a Fundação Darcy Vargas que existe há 70 e poucos anos na região portuária, o Instituto Central do Povo que existe há 106 anos e o Galpão Spetaculu que existe há 10 anos. As três não se conheciam. Então, com quem que eu falo, percebe? Se falo, agora criei o Fórum de Discussão do Porto Maravilha, ele seria artificial...” (Entrevistado 8: Funcionário da CDURP).

Contudo, apesar de não se constituírem como instâncias formais, a CDURP vem realizando diversas reuniões locais de modo a garantir o envolvimento da população local no projeto.

“Tem também nesse papel de desenvolvimento fazer com que a população de um lado possa participar desse processo é, por princípio, um direito democrático, é uma obrigação legal, em que a Prefeitura tem que promover, então a CDURP faz esse papel de garantir o envolvimento da população no que vai acontecer e também não só do ponto de vista de participar opinando ou acompanhando a evolução do projeto, mas participar, sobretudo se beneficiando desse processo.” (Entrevistado 8: Funcionário da CDURP).

É interessante apontar também que além do canal de difusão através da autoridade negociada na esfera pública (Conselho Consultivo do Porto Maravilha), o projeto vem sendo discutido em outras três instâncias de participação na área da OUC.

Alguns órgãos e estruturas já existiam antes do início do projeto e outros são recentes, criados a partir do projeto. Isto mostra, que de certa forma, por conta do projeto, a sociedade civil começou a se organizar.

Segundo o funcionário da CDURP entrevistado, a CDURP está disponível para conversar com a comunidade e com as demais instâncias existentes. Contudo, entende que esse primeiro contato deve ser feito pelos próprios interessados, uma vez que não vê como papel do Poder Público organizar a sociedade civil.

“... se esse povo resolve se organizar como um Fórum e vier falar com a gente, parabéns a gente conversa com eles, mas não é tarefa nossa, do poder público, organizar a sociedade civil. É nossa obrigação conversar com a sociedade civil... Então, à medida que esses interlocutores se constroem a gente vai conversando. A gente quer conversar com a região. Até pela diversidade talvez seja melhor mesmo não ter só um Fórum. O que nós estamos tomando por princípio é se organizou, quer conversar eu vou lá.” (Entrevistado 8: Funcionário da CDURP).

As duas instâncias que já existiam são: o Conselho Comunitário de Segurança da AISP-5 e o Polo Empresarial Nova Rua Larga. E a mais recente é o Fórum Comunitário do Porto.

### **Conselho Comunitário de Segurança da AISP-5**

O Conselho Comunitário de Segurança da AISP-5 foi criado por uma exigência da resolução que instituiu 40 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) em todo o Estado do Rio e está sob coordenação do Instituto de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A delimitação geográfica de cada AISP seguiu as áreas de estruturação das Polícias Civil e Militar. A AISP-5 é composta pelos bairros: Centro, Gamboa, Santo Cristo, Paquetá e Santa Teresa.

As AISPs têm como objetivo estreitar a ligação entre as Polícias e destas com as comunidades por meio de uma gestão participativa para a identificação dos problemas locais referentes à segurança pública. Para isso, é obrigatória a instituição de um Conselho Comunitário de Segurança em cada uma das áreas.

O Conselho tem papel consultivo, “não lhe cabendo qualquer responsabilidade executiva” e deve se reunir mensalmente (RIO DE JANEIRO, Estado, 1999).

Além do Comandante do Batalhão Militar e dos Delegados da Polícia Civil que atuam na área, o Conselho está aberto à

“participação de todos os representantes de entidades da sociedade civil (associações, igrejas, escolas, etc..) da área, que desejarem participar... A experiência recomenda a defesa do princípio da não exclusão, mesmo que o grupo formado seja grande e pouco operativo, e refratário à sugestão de constituição de comissão, uma vez que a tendência é o esvaziamento, na sequencia das reuniões. O grupo tende a diminuir, progressivamente, até que a formação permanente emerja, consolidando uma composição definitiva a qual quase sempre é ágil, operativa, de dimensões compatíveis com as exigências do trabalho.” (RIO DE JANEIRO, Estado, 1999).

Um dos entrevistados que disse já ter participado de diversas reuniões do Conselho diz que este tem uma pauta aberta, democrática e que conta com a participação de diferentes atores da sociedade.

“... você tem as entidades artísticas e culturais, você tem os empresários, os comerciantes, você tem o segmento educacional, você tem todas as áreas públicas da região... então na realidade é uma grande mesa redonda, onde as pessoas falam das suas dificuldades, apresentam suas ideias, encaminham suas soluções, isso tudo é depois transformado numa ata, e a gente tenta conciliar dentro do possível a solução das demandas, tanto na área pública, quanto na área privada da região.” (Entrevistado 3: Membro do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, representante de instituição local e morador).

Apesar de a resolução dizer que as reuniões devem se dar no Batalhão e na Delegacia em sistema de rodízio, a atual presidente do Conselho disse que atualmente as reuniões têm ocorrido em diferentes locais.

“Cada uma é num local, antigamente elas eram feitas só no Batalhão. Depois nós resolvemos mudar isso, tipo, vamos conhecer onde exatamente a gente preside, onde a gente está brigando, onde a gente, porque muita gente mora aqui ou trabalha e não conhece. Então, a gente começou a andar. É muito interessante, a gente já fez reunião na Rodoviária Novo Rio, na Fundação Darcy Vargas, na Light, no Colégio Pedro II, no Instituto Central do Povo, que por exemplo é um que eu não conhecia. Eu mando um ofício, geralmente quase todos eles já frequentam a reunião. Uns que ainda não foi porque às vezes não tem auditório, né... Mas já foi no Banco do Brasil, na Casa do Pequeno Jornaleiro. Assim, a gente vai conhecendo o projeto de cada um, de cada empresa que tem por aqui, na Bunge...” (Entrevistado 4: Presidente do Conselho Comunitário de Segurança e representante de instituição local)

Um trecho da resolução do Conselho diz ser permitido ultrapassar alguns limites desde que o Conselho não deixe de ter caráter consultivo.

“O Conselho deve ter liberdade para ultrapassar os limites estreitos aqui descritos desde que não pretenda ultrapassar os limites estreitos aqui descritos, desde que não pretenda tomar-se deliberativo ou executivo. Por exemplo, o Conselho pode tomar iniciativas ousadas para aprofundar o relacionamento construtivo e cooperativo entre as polícias e a comunidade, via seminários, palestras, festividades, publicações, eventos culturais etc.” (RIO DE JANEIRO, Estado, 1999).

O projeto Porto Maravilha vem sendo discutido no Conselho e contando com a presença da CDURP e da Concessionária Porto Novo em algumas reuniões.

“... a CDURP quando chegou, para a primeira reunião, eles se apresentaram e me pediram para falar, explicar o projeto. Eles vieram e explicaram várias vezes e desde então, eles tem participado de todas as reuniões e tem sido parceiros bons. Pra mim aqui tem sido de muito grande ajuda porque, antigamente, era só a CDURP que estava com a obra e desde a entrada do Porto Novo, que vem com essa parte de tentar ajudar a parte cultural, de lazer daqui, dos moradores, eu acho que vem na hora certa, porque alguns vão sofrer mais com essa mudança, outros menos...” (Entrevistado 4: Presidente do Conselho Comunitário de Segurança e representante de instituição local).

### **Polo Empresarial Nova Rua Larga**

Já o Polo Empresarial Nova Rua Larga foi criado em setembro de 2008, por decreto, para incentivar o comércio e a prestação de serviços, potencializar a economia da região e as perspectivas de geração de emprego e renda e promover ações articuladas com Organizações da Sociedade Civil para que através de parcerias, otimize os investimentos públicos e acelere a qualificação da região (RIO DE JANEIRO, 2008).

A região beneficiada à época abrangia as ruas Bento Ribeiro, Marcílio Dias, Visconde da Gávea, Barão de São Félix, Camerino, Mato Grosso, Jogo da Bola, Largo Nossa Senhora da Conceição (Morro da Conceição), Praça Major Valô e Rua Major Daemon, cruzando a Rua Acre até a Avenida Marechal Floriano (antiga Rua Larga). Devido ao Projeto Porto Maravilha, o Polo Empresarial Nova Rua Larga está se reestruturando. Está sendo avaliada a alteração do nome do polo para Polo Região Portuária, de modo a ampliar a abrangência do polo, envolvendo instituições de toda a região portuária.



Os participantes do Polo se reúnem semanalmente e vem conversando sobre a definição de um regimento, competências, prerrogativas e atribuições, unidade conceitual e base associativa do Polo. A discussão foca a questão de que tipo de empreendedor pode participar do Polo, se apenas aqueles formalizados (que possuem CNPJ e Alvará) ou também outros como artesãos e artistas, que embora não sejam formalizados representam culturalmente a região. Foram formados 5 comitês que trabalham em grupo para avançar nas atribuições e prioridades de cada comitê, em busca da definição de um plano de ação claro que contenha etapas, prazos e responsáveis pelas tarefas a serem executadas. Cada comitê é formado por 5 a 15 componentes. Os comitês podem ser visualizados abaixo, na Figura 15.

Figura 15: Comitês do Polo Empresarial Nova Rua Larga.



Fonte: Polo Nova Rua Larga + Região Portuária (2011).

Segundo um representante de instituição local que já participou de reuniões do Polo, este momento é um momento de construção e definição quanto aos caminhos que o Polo tomará.

“... o Polo Nova Rua Larga, que tem a ideia de criar um polo da região portuária que ainda está numa fase embrionária e não se sabe como isso irá se desenvolver, vai depender dos associados que vão se associar. É um momento de construção, se acontecer.” (Entrevistado 5: Representante de Instituição Local).

Meses após a entrevista acima citada, em janeiro de 2012, um novo decreto foi instituído de modo a adequar o Polo a nova realidade da região portuária em decorrência do

projeto Porto Maravilha. A partir do decreto o polo passou a se chamar Polo Região Portuária e a integrar o Programa Polos do Rio. (RIO DE JANEIRO, 2012).

### **Fórum Comunitário do Porto**

O Fórum Comunitário do Porto é a instância mais recente, criado em janeiro de 2011, e que está se estruturando.

O principal questionamento deste Fórum diz respeito à violação dos direitos humanos, em especial ao direito à moradia no momento de remoção das famílias em áreas a serem desapropriadas. Integram o Fórum Comunitário do Porto: Movimentos Populares e de Moradia, ONGs, acadêmicos da UFRJ, UFF e UERJ, mandatos de parlamentares, defensores públicos e moradores locais.

“... o Fórum se formou com outros representantes, de outras situações, com outras dificuldades... a gente trabalha mais mesmo com núcleos de moradia, então, é o pessoal da rua do Livramento ameaçado de remoção, é o pessoal que mora nas ocupações que existem na região há alguns anos, é o pessoal do Morro da Providência, do Morro da Conceição, outras áreas: Rua Silvino Montenegro, onde tem um núcleo habitacional ameaçado de remoção...” (Entrevistado 1: Membro do Fórum Comunitário do Porto).

Apesar de ser chamado de Fórum Comunitário do Porto, suas ações tem sido concentradas no Morro da Providência, área com grande número de desapropriações. O fato do Fórum Comunitário do Porto restringir sua atuação à Providência é questionado inclusive por um de seus membros entrevistados.

“... eu questiono, e bastante, e também tem outras pessoas que... é como é que o Fórum Comunitário do Porto está na verdade atuando mais como Fórum Comunitário da Providência?... mas também é pela urgência da situação na Providência.” (Entrevistado 2: Membro do Fórum Comunitário do Porto).

O Fórum realiza reuniões frequentes com os moradores locais, mas, sua principal ação desde sua criação foi a elaboração de um relatório entregue ao Ministério Público Federal que apresenta casos de violação de direitos, inclusive com trechos de falas dos moradores e fotos.

Um ponto importante apresentado no Relatório é que as intervenções estão sendo feitas de forma fragmentada, desconectada e sem a participação da população, que segundo o

Fórum não foi convocada a participar do processo de construção do projeto, pois não existe nenhum espaço de participação institucional no projeto, “o que dificulta o entendimento dos moradores quanto ao projeto, seu real objetivo e sua forma de execução”. (FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO, 2011).

Isto corrobora com a fala de um membro do Fórum entrevistado que ao ser perguntado sobre os pontos positivos do projeto disse não ser contra as obras, mas ressaltou que o problema é a forma como as obras estão sendo conduzidas sem transparência e participação.

“Bom, como ponto positivo... tenho alguma dificuldade!... achar um ponto positivo... a proposta em si não é ruim, eu claramente, assim como os moradores dizem também, ninguém é contra a obra, porque tem áreas que necessitam de obras, tem áreas ali que necessitam de obras por parte do Estado e do Município. O que acontece é a forma como essas intervenções são feitas e também a prioridade e o interesse que está atrás dessas intervenções... E, também isso é o efeito da falta completa de participação, de informação... de repasse de informação às comunidades atingidas... Não tem também uma troca de ideias também... de como os moradores não se colocam contra as obras, mas gostariam de poder opinar sobre o que que está sendo feito...” (Entrevistado 2: Membro do Fórum Comunitário do Porto).

O Fórum critica ainda o termo “revitalização”, utilizado para designar o projeto.

“O próprio termo “revitalização” revela qual a direção do olhar dos governos e dos interesses especulativos que seria o de imprimir uma mudança do perfil social e econômico da área – chamados por urbanistas de gentrificação ou aburguesamento. Como se a frente marítima adequadamente urbanizada fosse algo exclusivo para as elites, como vimos em projetos de “revitalização” de áreas portuária no mundo.” (FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO, 2011, p.30).

Deve-se ressaltar que o trabalho do Fórum é constante. Os participantes semanalmente trocam *e-mails* com informações sobre a região, atividades a serem realizadas e divulgam datas de reuniões, assim como as atas<sup>9</sup>.

---

9 Após entrevistar um membro do Fórum tive o e-mail cadastrado na lista do Fórum e passei a receber todos os comunicados.

Figura 16: *Folders* de divulgação das reuniões do Fórum Comunitário do Porto.



Fonte: Fórum Comunitário do Porto (2011).

Em oficina realizada no mês de novembro de 2011 para a construção dos objetivos do Fórum, os presentes optaram por se dividirem e construírem os objetivos em torno de três eixos temáticos: Mobilização, Comunicação / Secretaria e Formação, Estudos e Projeto Alternativo e Articulação Política e Apoio a Situações.

É importante mencionar que ao entrevistar um representante de instituição local e perguntá-lo se já havia frequentado as reuniões do Fórum Comunitário, este afirmou já ter participado e completou dizendo que apesar da atuação do Fórum ser importante por fazer uma oposição ao projeto, não considera a atuação do Fórum legítima.

“Esse Fórum existe e ele é o contraponto de tudo que está sendo colocado, tá? Ele é uma linha de frente de pessoas que são acadêmicos, universitários, pessoas importantes que merecem todo o nosso respeito... eu acho que na democracia todo mundo tem direito de opinar e todo mundo deve ser respeitado nas suas colocações, eu sou democrático e acredito no direito a conversa e entendimento, porém, esse direito é legítimo é real é verdadeiro, quando a pessoa que não mora aqui, não vive aqui, não conhece nada aqui, ela vem conviver conosco, vivenciar a nossa realidade e aí sim embasada no que ela viu e presenciou e conhece, ela possa opinar....

...  
A região portuária estava abandonada há 50 anos, acabou a economia, acabou a educação, acabou o saneamento básico, a região foi degradada durante meio século, e durante 50 anos não houve esse Fórum, ninguém se levantou ninguém veio da zona sul ou da Barra... ninguém veio para cá...” (Entrevistado 3: Membro do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, representante de instituição local e morador)

## 5.2 Pluralismo: instituições locais nas instâncias de participação

A partir da participação em algumas reuniões promovidas pela CDURP e em reuniões das quatro instâncias participativas mencionadas na seção 5.1, foi possível perceber que há uma grande variedade de atores acompanhando o projeto. São representantes de associações, movimentos e instituições locais, assim como moradores afetados pelo projeto e demais interessados em acompanhar a implementação do projeto.

Uma vez que as instâncias de participação identificadas na área da OUC têm caráter consultivo<sup>10</sup> e as reuniões promovidas pela CDURP tem um caráter mais informativo não existe espaço para a deliberação e para a construção conjunta do projeto. Cabe mencionar que o projeto foi fruto de uma Operação Urbana Consorciada instituída por lei, portanto, as diretrizes gerais do projeto já foram dadas.

Mas, vale dizer que mesmo assim, alguns dos entrevistados mencionaram a possibilidade de incorporação no projeto de demandas feitas nas reuniões. Algumas das sugestões mencionadas foram: implementação e construção de equipamentos públicos e a revitalização de edifícios e praças.

“Uma solicitação... foi a colocação de uma creche e o Prefeito Eduardo Paes ficou sensível ao pedido, a CDURP incluiu no projeto, a reforma da Igreja Nossa Senhora da Saúde que também é um projeto que está todo desenhado em nível de arquitetura e engenharia, a CDURP abraçou também a ideia, a reforma da Praça Coronel Assunção, a reforma de outros prédios e acervos históricos da região...” (Entrevistado 3: Membro do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, representante de instituição local e morador).

“... eles pediram a academia e a gente correu atrás. Lógico que foi a Prefeitura e a Porto Novo, mas essas coisas surgem através, essas demandas através da reunião. Então você poder interagir e poder construir isso com eles é muito legal.” (Entrevistado 4: Presidente do Conselho Comunitário de Segurança e representante de instituição local).

“Duas semanas atrás, nós tivemos uma reunião no Morro da Conceição, para uma demanda lá de uma área de lazer, nós fomos discutir aonde fazer a área de lazer.” (Entrevistado 8: Funcionário da CDURP).

---

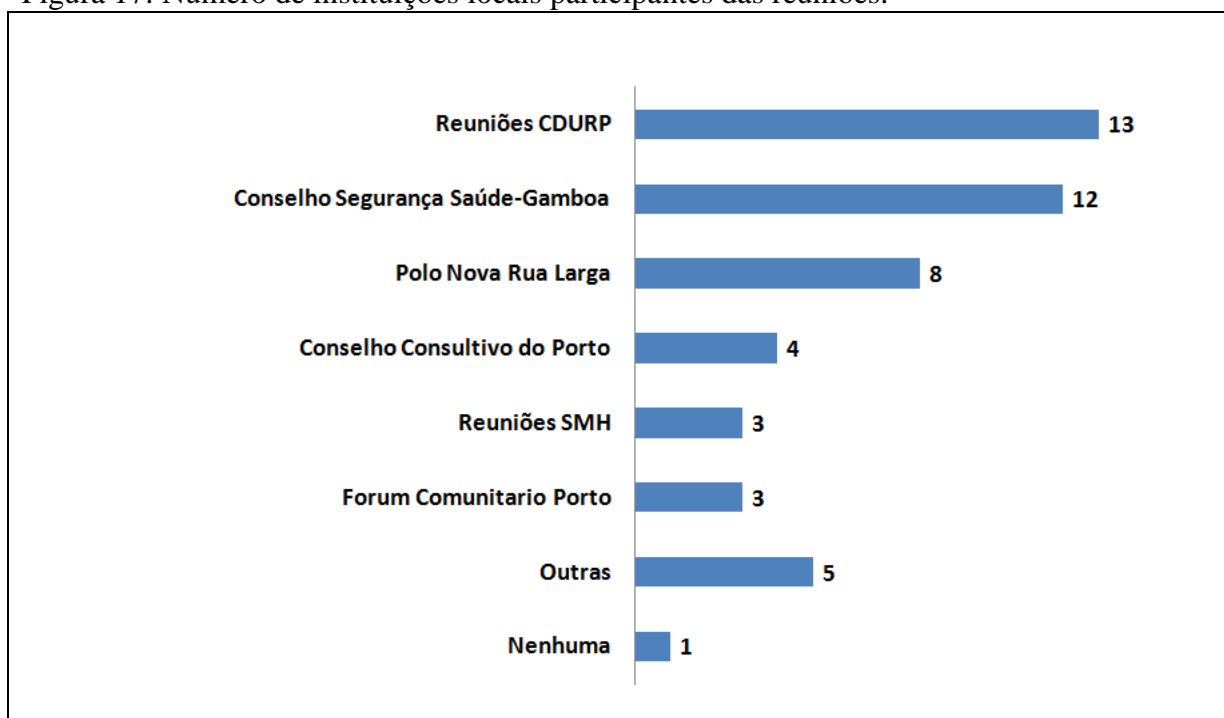
<sup>10</sup> Com exceção do Fórum Comunitário do Porto que ainda está se estruturando e não possui regimento.

A presença de diversas instituições presentes nas reuniões foi confirmada por meio das respostas dadas para pergunta 2 nos questionários recebidos, conforme apresentado na Figura 17.

Das 16 instituições que responderam os questionários, apenas uma delas disse não ter participado de nenhuma das reuniões.

A grande maioria das instituições afirmou já ter frequentado as reuniões realizadas pela CDURP e pelo Conselho de Segurança AISP-5 (13 e 12 instituições respectivamente). Em seguida foram mencionados: o Polo Nova Rua Larga, o Conselho Consultivo do Porto, Reuniões da SMH e do Fórum Comunitário do Porto.

Figura 17: Número de instituições locais participantes das reuniões.



Fonte: elaboração própria a partir das respostas da pergunta 2 do questionário: De quais reuniões o(a) senhor(a) já participou representando a sua instituição?

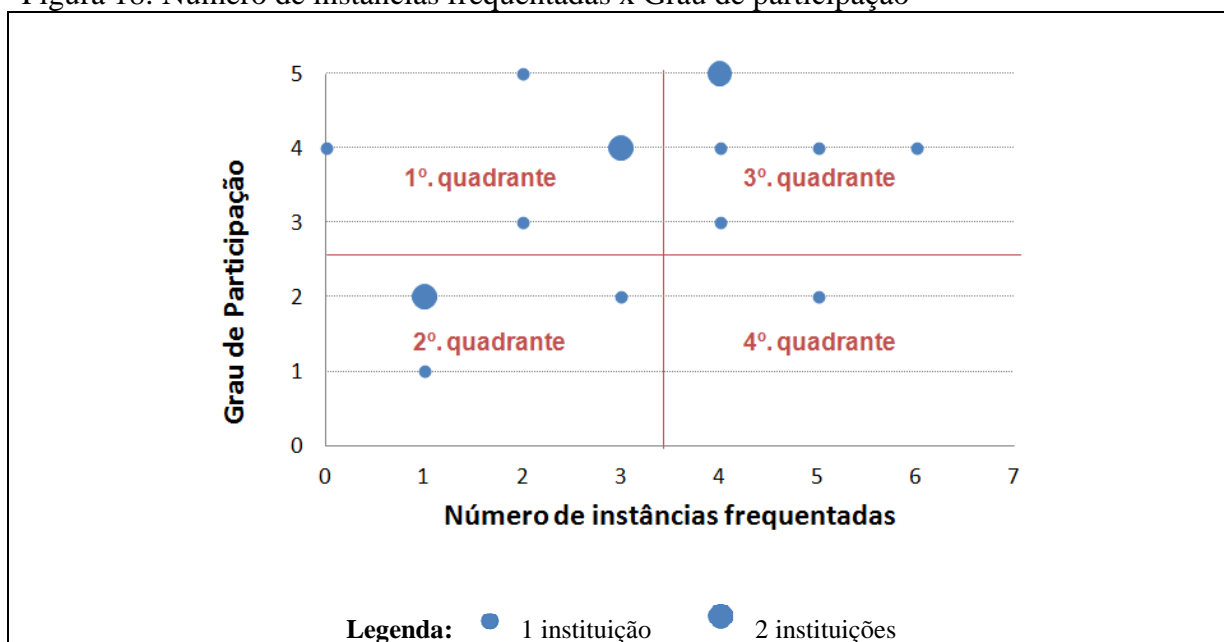
Representantes de cinco instituições marcaram a opção “outras” no questionário. Dois deles disseram ter participado de audiências públicas e outros três citaram nomes de algumas instituições locais que podem ter cedido espaço para a realização de reuniões sobre o projeto com a presença da CDURP.

Segundo informações da CDURP, ocorreram algumas audiências públicas durante os anos de 2009 e 2010.

“Antes da submissão da lei na Câmara, ocorreram, eu não sei dizer quantas... várias delas no auditório do INT e envolveram a população e organizações locais... Isso foi em 2009. Depois da aprovação da lei houve uma audiência pública para apreciação da proposta de criação da implantação da concessão via parceria público-privada, via PPP. Isso foi em janeiro já de 2010, uma outra audiência pública.” (Entrevistado 8: Funcionário da CDURP)

Contudo, ao cruzar as respostas das perguntas 1 e 2 do questionário, foi possível perceber que no projeto Porto Maravilha, o ato de frequentar instâncias de participação não está diretamente relacionado com o grau de participação que os representantes de instituições disseram ter com o projeto. Ver Figura 18 abaixo.

Figura 18: Número de instâncias frequentadas x Grau de participação



Fonte: elaboração própria a partir do cruzamento dos resultados das perguntas 1 e 2 do questionário: Como o(a) senhor(a) classifica a participação de sua instituição no projeto Porto Maravilha? e De quais reuniões o(a) senhor(a) já participou representando a sua instituição?

Por meio do gráfico apresentado na Figura 18, verifica-se, por exemplo, que existem representantes de instituições que disseram ter um alto grau de participação no projeto, porém tendo frequentado 3 ou menos instâncias (1º. Quadrante). Inclusive, um representante de uma instituição disse ter alta participação no projeto (grau de participação 4), apesar de nunca ter presenciado alguma reunião. Por outro lado, há um representante de uma

instituição que afirmou ter frequentado cinco diferentes instâncias de participação, mas ter uma baixa participação (grau de participação 2), 4º. Quadrante.

A partir desta conclusão prévia, pode-se perceber que a participação de instituições no projeto Porto Maravilha vai muito além do que frequentar as instâncias de participação. Por outras palavras, existem outras formas de participação e de espaços de deliberação que vão além das instâncias participativas existentes. E mais, o projeto Porto Maravilha pode também não estar sendo suficientemente discutido nestas instâncias a ponto da frequência nas instâncias estar diretamente vinculada ao grau de participação percebido pelos representantes das instituições.

### **5.3 Pluralismo: instituições locais na implementação do projeto**

Além das reuniões informativas sobre o andamento das obras e dos serviços e da constituição do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, a CDURP acredita que com os Programas Sociais Porto Cultural e Porto Cidadão, tanto a população como as instituições locais podem participar da implantação do projeto e se beneficiar.

“Uma maneira de se traduzir isso: o Porto Maravilha é uma janela de oportunidades de emprego e renda. Então como é que a população primária dessa região se beneficia dessas oportunidades.” (Entrevistado 8: Funcionário da CDURP).

Para o desenvolvimento das ações e estruturação dos Programas Sociais, a CDURP tem mantido relacionamento estreito com a Concessionária Porto Novo e feito parcerias com instituições locais.

“... o que a gente apontou como estratégia, ao invés de construir um lugar pra ter um curso, procurar essas organizações que existem no local e aproveitar os espaços que elas têm, por conta de todo o contexto que elas têm, tem espaços grandes e ociosos, com isso você potencializa o lugar dessas pessoas e quando o curso acabar, você deu visibilidade aquela instituição local não só do ponto de vista de marketing pode-se dizer assim, mas também, a infraestrutura dela foi melhorada e isso fica de herança para ela. Ao invés de concorrer com ela, envolvê-la no processo...” (Entrevistado 8: Funcionário da CDURP).

O Programa Porto Cidadão teve como ação inaugural, um evento na Praça da Harmonia (Praça Coronel Assunção) na Gamboa. O Evento chamado de “HarmonizAção” contou com a presença de 40 instituições e ofereceu desde atividades culturais com a apresentação de grupos locais a serviços voltados para a cidadania como a renovação de



documentos, regularização de imóveis e inscrição em programas sociais. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011d).

Algumas das instituições locais que participaram foram: AMAGA, Bunge, Fundação Darcy Vargas, Instituto Pretos Novos, Jardineiros do Bairro, Galpão Gamboa e ONG Spetaculu. Vale a pena destacar também, a participação do Conselho de Segurança AISP-5.

Figura 19: Folder do Evento HarmonizAção.

Shows, recreação infantil, apresentações de grupos da região, exposições de arte, cultura e artesanato, palestras, oficinas de reciclagem, de jardinagem, orientação sobre dengue, controle de roedores e caramujos africanos, vacinação e muito mais!

**SERVIÇOS DISPONÍVEIS\***

- Aplicação de flor
- Atendimento dermatológico
- Retirada de carteira de trabalho
- Isenções para a retirada de documentos
- Doação de glicose e colesterol
- Balcão de empregos
- Inscrições para cursos gratuitos
- Corte de cabelo
- Regularização de IPTU e multas municipais
- Cadastro em programas sociais, como Bolsa Família Carioca

\*Atendimento limitado de acordo com a disponibilidade do serviço

**Documentos necessários para pedidos de isenções, regularização nos programas sociais, como o Bolsa Família Carioca, retirada de carteira de trabalho e cadastro de emprego:**

- RG e CPF
- Certidão de nascimento ou certidão de casamento ou certidão de divórcio
- Certificado de reserva
- Carteira de trabalho
- PIS/PASEP/PIS
- Foto 2X4 com fundo branco (para carteira de trabalho)
- Carteira de trabalho anterior ou numeração da mesma em documento oficial (para segundo via da carteira de trabalho)
- Título de eleitor
- Conta de luz
- Atestado de óbito
- Gestões: pré-nota (somente para cadastramento no CAD (único/Programa Bolsa Família))

**Crianças e adolescentes**

- Certidão de nascimento
- Declaração escolar atualizada

**Observação:** levar original e cópia de todos os documentos

**Participação**

Logotipos de parceiros: AMAGA, Associação AMOS de Morar, BUNGE, CAP LO, CPTI, CPRJ, GALPÃO GAMBOA, INSTITUTO PRETOS NOVOS, IFN, RIO, SBA, Spetaculu, SEBRAE, SBA, Spetaculu.

Fonte: convite recebido por e-mail.

Outra ação do programa ocorreu em novembro de 2011. A ação foi o Balcão de Empregos, desenvolvido em parceria com a Secretaria de Trabalho e Emprego (SMTE), com apoio da UPP Social da Providência, da Região Administrativa 1, da Subprefeitura do Centro e das Associações de Moradores. A ação ocorreu no Instituto Central do Povo, instituição local que cedeu o local espaço para a instalação da Unidade Móvel do Balcão de Empregos (estrutura com van e tenda). No primeiro dia, 110 candidatas se cadastraram. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011a).

“... uma grande contribuição financeira para as empresas é garantir as vagas de trabalho através do Balcão de Empregos. Outro dado que tem é que esse Balcão de Empregos vai me dizer que tipo de demanda profissional que eu preciso promover na área. Então, eu já sei que está faltando pedreiro, e não tem mais pedreiro na região, então eu tenho que ter curso de pedreiro.” (Entrevistado 8: Funcionário da CDURP).

Já o Programa Porto Cultural, tem investido no restauro de edifícios históricos. O Centro Cultural José Bonifácio é uma instituição local que está sendo beneficiada pela



Tabela 7: Atividades implementadas pela Porto Novo em parceria com as instituições locais.

Vertentes da área de Responsabilidade Social	Programas/Projetos	Instituição local parceira
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ecos do Porto:</b> noções de consumo consciente, coleta seletiva, oficinas de reciclagem nas escolas municipais da OUC</li> <li>• <b>Mutirão de limpeza nas comunidades:</b> remoção de entulho e lixo doméstico</li> <li>• <b>Oficinas de reciclagem de PET:</b> para moradores da Saúde e Gamboa e pacientes do CPRJ</li> <li>• Oficinas de reciclagem de PET e compostagem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas Municipais da região</li> <li>• Associação de Moradores e Amigos da Gamboa (AMAGA) e Centro Psiquiátrico do Rio de Janeiro (CPRJ);</li> <li>• ONG Jardineiros do Bairro</li> </ul>
Qualidade de Vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aulas de ginástica, dança de salão e academia de jiu-jítsu: para moradores do Morro do Pinto.</li> <li>• Trabalho de Arte terapia com o Grupo Viva Vida: para pacientes com HIV</li> <li>• <b>Musicoterapia:</b> grupo dos pacientes e grupo da terceira idade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igreja Mont Serrat</li> <li>• Hospital dos Servidores</li> <li>• Centro Psiquiátrico do Rio de Janeiro (CPRJ)</li> </ul>
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto Mauá no Morro da Conceição: patrocínio</li> <li>• Reforma da Casa Amarela no Santo Cristo: para cursos de formação e oficinas</li> </ul>	
Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos de inglês e espanhol</li> <li>• <b>Canteiros-Escola:</b> alunos que se destacam tem oportunidade de serem aproveitados para as obras.</li> <li>• Cursos de atualização em língua portuguesa e em matemática</li> <li>• Cursos de libras (linguagem dos sinais)</li> <li>• Oficinas de confecção de bijuterias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundação Darcy Vargas</li> <li>• SESI e SENAI</li> <li>• SENAI</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir de informações do Entrevistado 6: Funcionário Porto Novo.

Para a Concessionária Porto Novo é muito importante conhecer a área e as instituições locais para montar uma rede e fechar parcerias para o desenvolvimento do trabalho.

“Tem um trabalho muito grande de conhecimento da área. Eu saio muito, é muito difícil eu estar aqui. Aonde eu vou, eu estou sempre buscando conhecer a área, conhecer movimentos novos da região. E uma coisa muito impressionante é que nessa região acontece muita coisa, tem reunião disso, reunião daquilo, café disso e daquilo, de manhã, de tarde e de noite. Tudo que eu posso participar eu vou. Aqui você tem que montar a sua rede: com Região Administrativa, com o Administrador Regional, com os presidentes das Associações, com líderes comunitários. Nas reuniões é um momento ótimo para você estar costurando tudo isso e se fazer presente. Não tem como ser diferente.” (Entrevistado 6: Funcionário Porto Novo).

Ainda segundo o entrevistado, as reuniões são ótimos momentos para a divulgação dos cursos e eventos promovidos, mas também para o recebimento de sugestões e demandas da comunidade.

“Nesses encontros, nessas reuniões a gente geralmente faz os folhetins e entrega para serem distribuídos na comunidade... a gente fala sempre o que que a Porto Novo está fazendo em termos de obras, qual foi a evolução, quais os próximos passos e ali a gente fala quais os cursos que estão vindo, que estão pautados... tem uma linha que a gente tem que seguir por obrigatoriedade contratual, eu tenho a linha, mas as ações eu defino sempre junto com a comunidade... Essas iniciativas, tipo o Projeto Mauá. Eu estou levando o projeto Mauá lá porque é uma iniciativa deles, perguntaram você pode incentivar, já está lá, então vamos incentivar o que já está lá. A Escola de Jiu-Jitsu foi uma demanda deles, a dança de salão foi uma demanda deles, a ginástica foi uma demanda deles aqui no Morro do Pinto, a gente tem que apoiar o tem.” (Entrevistado 6: Funcionário Porto Novo).

Sobre o apoio a projetos pontuais já existentes, a CDURP também disse apoiá-los e citou alguns que foram apoiados durante o ano de 2011.

“Esse ano tivemos apoios pontuais: o projeto Mauá, a festa de Natal agora da AMAGA, festa das crianças no Santo Cristo, todos assim pontuais.” (Entrevistado 8: Funcionário CDURP).

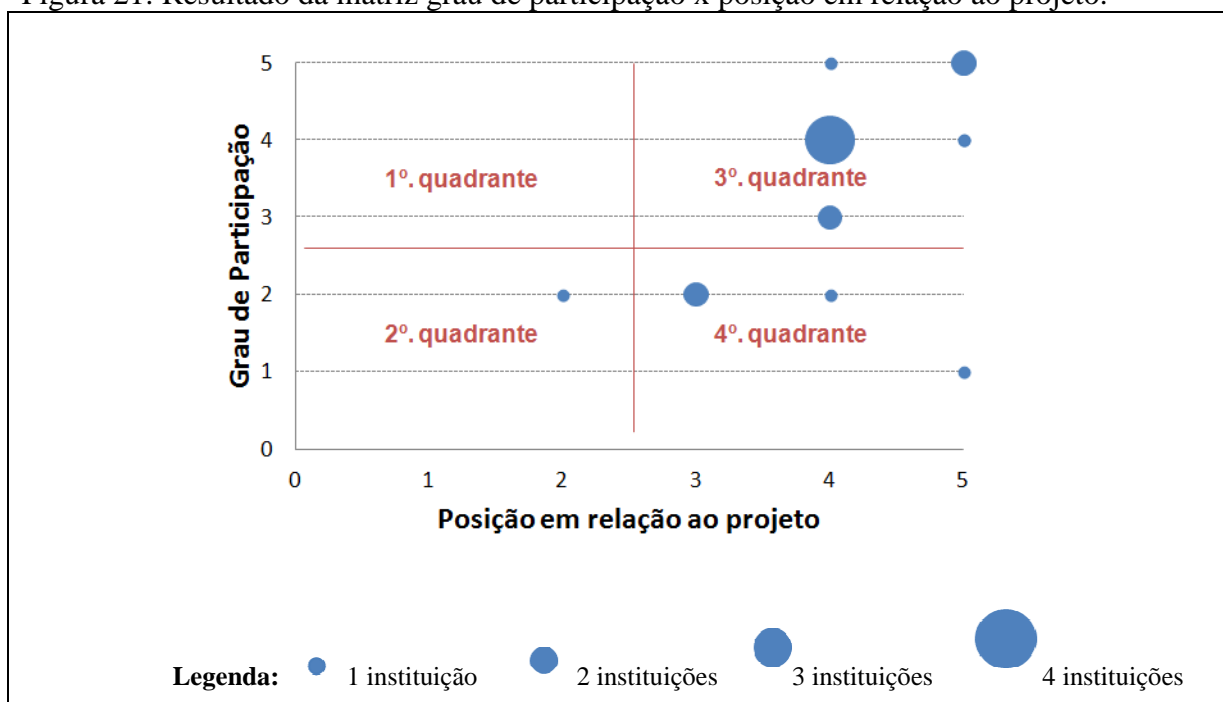
Segundo a CDURP, em 2012, há a previsão de lançamentos de editais públicos para contratação de instituições, onde será possível definir critérios, quais os tipos de projetos que serão apoiados e assim, dar mais transparência e qualificar o trabalho de uma forma mais estruturada.

## 5.4 Bem-comum: aprovação cidadã

Com o objetivo de avaliar os resultados alcançados com o projeto, a matriz para análise da participação institucional foi elaborada com as respostas dos questionários recebidos, buscando cruzar a percepção dos representantes das instituições locais acerca da participação e da concordância com o projeto.

A partir da matriz, apresentada na Figura 21, pode-se verificar uma grande concentração de instituições no 3º quadrante. Esse resultado mostra que é alto o grau de concordância e de participação das instituições locais no projeto e que isso pode garantir facilidades na implementação do mesmo. Por outro lado, a concentração de instituições no 4º quadrante indica que a participação ainda pode ser mais estimulada pela CDURP de modo a garantir melhores resultados.

Figura 21: Resultado da matriz grau de participação x posição em relação ao projeto.



Fonte: elaboração própria a partir do cruzamento dos resultados das perguntas 1 e 3 do questionário: Como o(a) senhor(a) classifica a participação de sua instituição no projeto Porto Maravilha? e Como o(a) senhor(a) classifica a posição de sua instituição frente ao projeto Porto Maravilha?

Em busca de uma interpretação mais profunda dos resultados recebidos, optou-se por identificar dentre as instituições que responderam os questionários, aquelas que foram

citadas pela Concessionária Porto Novo e pela CDURP como parceiras para a realização dos cursos e dos eventos dos Programas Sociais.

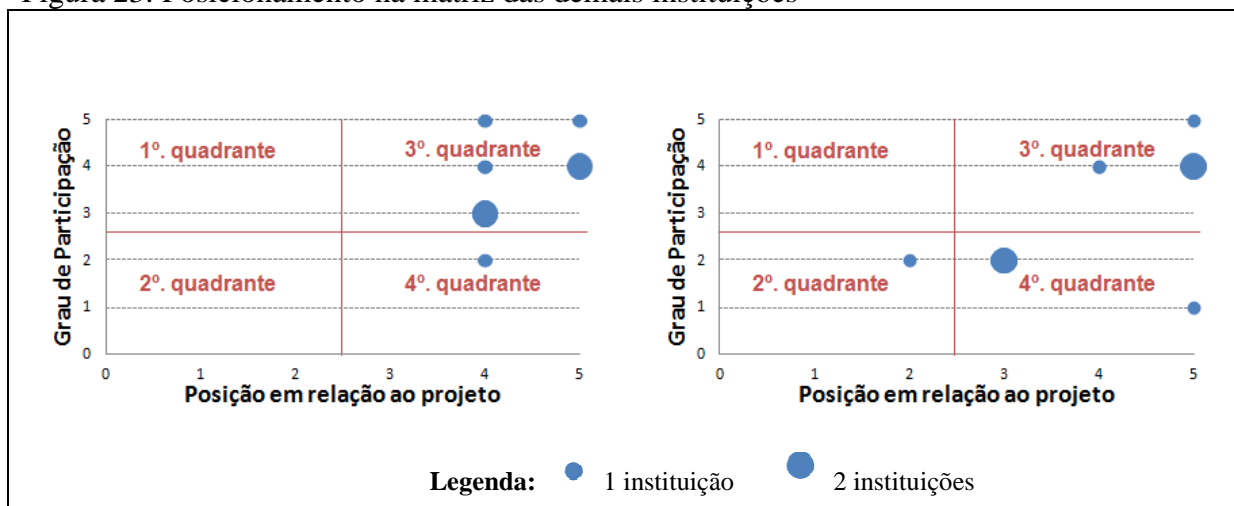
Assim, verificou-se que metade dos questionários recebidos (oito questionários) foi de instituições conhecidas como parceiras. Destas oito instituições, sete se avaliaram com alto grau de participação e de concordância com o projeto (3º. Quadrante). Ou seja, existe uma tendência daquelas que já estão envolvidas responderem os questionários e se perceberem como um alto grau de participação e de concordância com o projeto.

Vale a pena citar que, nada impede que dentre estas instituições, algumas também sejam parceiras, embora não tenham sido citadas pela Porto Novo e nem pela CDURP no momento das entrevistas. Essa possibilidade elevaria ainda mais a tendência que instituições que já estão envolvidas com o projeto, tendem a participar mais, inclusive respondendo às pesquisas.

Ao construir uma segunda matriz com as instituições não identificadas como parceiras verificou-se uma dispersão maior no posicionamento das respostas. Estes resultados podem ser vistos nas Figuras 22 e 23 abaixo.

Figura 22: Posicionamento na matriz das instituições conhecidas como parceiras

Figura 23: Posicionamento na matriz das demais instituições



Fonte: elaboração própria a partir do cruzamento dos resultados das perguntas 1 e 3 do questionário: Como o(a) senhor(a) classifica a participação de sua instituição no projeto Porto Maravilha? e Como o(a) senhor(a) classifica a posição de sua instituição frente ao projeto Porto Maravilha?

Para ilustrar o resultado obtido, trechos das falas de alguns representantes de instituições serão apresentados separados por temas relativos à participação e ao projeto. Os trechos apresentados são referentes aos representantes que responderam aos questionários e puderam ser entrevistados e/ou que voluntariamente forneceram justificativas às respostas dadas por *e-mail* juntamente com a devolução do questionário preenchido. Além disso, em determinados momentos trechos do entrevistado 8 (Funcionário da CDURP) serão apresentados para complementar as respostas recebidas.

## **Participação**

Entrevistados que classificaram sua participação como muito baixa ou baixa no projeto (posições 1 ou 2) justificaram suas respostas dizendo ainda ser cedo para avaliar o envolvimento das instituições locais no projeto, uma vez que o projeto está em sua fase inicial, mas que têm esperanças de ainda serem inseridos no processo.

“... como é que a instituição se vê dentro do projeto? Ela não se vê porque até então só tem se falado em infraestrutura... O social até agora, não há uma participação efetiva, não há nada que a gente possa dizer.

...

Então, o que existe é um diálogo. O diálogo não é ruim, é bom. A expectativa é que há portas abertas, é que nós vamos poder ter isso, ter aquilo, mas efetivamente nada aconteceu até agora... Eles têm sido parceiros (CDURP) para quando se precisa em algumas coisas, e em outras não, então não dá para a gente hoje ter uma avaliação de como a coisa está acontecendo... tem se mostrado aberta ao diálogo, é isso que ela vem fazendo. Fora disso, na prática nada está acontecendo. Nada está acontecendo com as instituições locais.” (Entrevistado 5: Representante de Instituição Local).

“Classifico ainda como muito pequena a participação, uma vez que ainda nos colocamos como público que só assiste às mudanças. Acho que ainda falta um pouco mais para sermos inseridos no processo todo, talvez quando estiverem na época de implementação de políticas públicas ou mesmo de apresentação dos novos lugares e serviços que existirão por aqui: museus, aquários... No mais, ainda estamos aguardando as mudanças que a nosso ver, serão positivas.” (Entrevistado 7: Representante de Instituição Local).

Pela resposta fornecida por um representante de instituição local, ficou subentendido que o critério utilizado para classificar a participação de sua instituição no projeto foi o apoio financeiro. Segundo o representante, o apoio a um evento social pareceu pouco, uma vez que não houve recompensas financeiras.

“... falam que (a instituição) terá incentivos, ajudas, mas até o momento nada concreto, nada oficialmente. Participamos em um evento da CDURP na praça da Harmonia com a nossa exposição itinerante, mas o apoio foi à infraestrutura de

tenda, mesa e cadeiras. Portanto classificaria em baixa posição da instituição frente ao projeto Porto Maravilha.” (Entrevistado 5: Representante de Instituição Local).

Já outros dois representantes que classificaram a participação das instituições como alta ou muito alta (posições 4 ou 5), disseram estar satisfeitos por estarem recebendo apoio da Porto Novo para realizar o trabalho feito pela sua instituição e por terem tido suas demandas atendidas.

“... desde a entrada do Porto Novo, que vem com essa parte de tentar ajudar a parte cultural, de lazer daqui, dos moradores, eu acho que vem na hora, porque alguns vão sofrer mais com essa mudança, outros... e as instituições, e eu, por exemplo, já fui presenteadada com uma musicoterapeuta aqui para os pacientes, com oficinas de Pet, tudo através do Porto Novo, né, e tem sido um sucesso. Aqui a gente só tem a agradecer.” (Entrevistado 4: Presidente do Conselho Comunitário de Segurança e representante de instituição local).

“... a gente pediu a reforma da praça e foi incluída, a gente pediu a creche, tá no projeto, a gente pediu a reforma da Igreja que tem o nome do bairro, de Nossa Senhora da Saúde, tá incluída no projeto, a gente pediu uma série de coisas, a gente sabe que nem tudo vai ser atendido e que a velocidade da obra não é como nós queríamos, é uma obra de quinze anos, um contrato de quinze anos, isso tudo tem que ser feito gradativamente...” (Entrevistado 3: Membro do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, representante de instituição local e morador).

Quanto ao processo de mobilização das instituições para a participação no projeto e dos moradores para acompanhamento do projeto, um entrevistado ressaltou que apesar de estar sendo feita de forma satisfatória, ainda pode melhorar muito e sugere

“... divulguem mais, informem mais com pelo menos uma semana de antecedência as reuniões e os eventos, chamem as lideranças, chamem os moradores, façam reuniões localizadas, isso está sendo feito, mas tem que ter mais divulgação através de panfleto, através de aviso no rádio, na televisão, de panfletagem dentro do bairro.” (Entrevistado 3: Membro do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, representante de instituição local e morador).

Além da melhoria na mobilização para participação das instituições no projeto, um representante de instituição local diz que de modo geral as instituições ainda não perceberam as mudanças que o projeto trará para a região e somente quando vir acreditarão que sairá do papel e poderão pensar em se unir e em participar.

“Você não tem uma mobilização, você não tem uma mobilização que a região tenha se mobilizado para atender as demandas da região. Você tem algumas associações, associações estas que procuram reunir os atores locais para discutir isso, mas que às vezes tem suas dificuldades, e não há, eu acho que ainda está muito aquilo de cada um vivendo a sua vidinha, de repente ainda não se tocaram da necessidade de se unirem... por mais que você tente buscar com que todas as instituições juntas se



unam... não tem ainda um motivo forte que faça com que as pessoas sentem para se discutir. No momento que a coisa não é fato, que vai acontecer... Coisas estão acontecendo, mas ainda não interferiram no cotidiano delas...” (Entrevistado 5: Representante de Instituição Local).

Merece destaque também, o fato de representantes de instituições locais mencionarem as diferenças entre os bairros que formam a região. Segundo eles, estas diferenças podem ser consideradas como fatores dificultadores para a participação efetiva e continuada da comunidade nas instâncias existentes e para a participação de todos os moradores na discussão de aspectos específicos de um determinado bairro. Para um dos entrevistados, isto é o que justifica o fato do Morro da Providência estar sendo atendido pelo Programa Morar Carioca da SMH e não pelo Projeto Porto Maravilha da CDURP.

“Existe bairrismo que não é bom pra ninguém... Tirando a Associação da Gamboa que tem uma linha direta com todas as representações públicas e privadas... as outras Associações também aparecem no Conselho Comunitário, às vezes eles veem as exposições da CDURP, as exposições da Concessionária Porto Novo, as reuniões sociais, nelas elas aparecem, mas de forma esporádica e não continuada, isso atrapalha o processo de melhoria...” (Entrevistado 3: Membro do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, representante de instituição local e morador).

“O que que acontece... você vai acabar mostrando a cara num lugar que no final por mais que queira estar agindo com boa vontade, você não tem legitimidade, o próprio pessoal pode te repudiar: o que que você está fazendo aqui? O teu lugar é lá embaixo!... É complicado.... eles mesmos não se apropriam do que tem aqui.... Tem determinadas discussões que por mais que você queira participar, você não tem legitimidade.” (Entrevistado 5: Representante de Instituição Local).

“Essa área aqui (Saúde, Gamboa e Santo Cristo), é uma área de interesse deles (CDURP), porque você tem aqui a população que tem uma situação de vida melhor do que a que existe em determinados locais. Então lá (Morro da Providência) tem uma forma de ser conduzida e aqui tem outra. Você vê como é que é conduzida a discussão com o Morro da Conceição, ele está inserido no processo como um todo, mas a Providência está na região, no território, mas, é tratado de forma diferente.” (Entrevistado 5: Representante de Instituição Local).

A CDURP inclusive chama atenção para o fato de que o conceito de desenvolvimento local<sup>11</sup> deve ser relativizado uma vez que o projeto tem aspectos globais visando melhorias para toda a cidade e não apenas para os moradores da região portuária. Assim, o espaço de participação do morador fica limitado a algumas decisões como equipamentos e demandas locais para atendê-los.

---

11 “... processo centrado em um território concreto no qual os protagonistas são uma pluralidade de atores que ocupam determinadas posições no espaço social e que estabelecem relações em função de objetivos e projetos comuns” (TENÓRIO, 2007, p.105).

“A gente já divulgou um diagnóstico que ilustra bem a realidade da região, numa primeira mirada aí, percebemos que são pelo menos 12 núcleos, ou 12 subáreas com vocações mais ou menos distintas... Na verdade, nessa região, o conceito de desenvolvimento local, ele precisa ser relativizado, porque o local, no sentido mais micro que se possa pensar de comunidade, é ao mesmo tempo global... então, o que está se pensando dentro dessa estratégia somos como que se aproveitam essas oportunidades e diferente de outras áreas onde você vai potencializar uma tendência que está dada, aqui nós estamos inventando a tendência.”  
(Entrevistado 8: Funcionário da CDURP).

## **Projeto**

De um modo geral, a concordância das instituições com o projeto que pode ser visualizada na Figura 21 está refletida na fala de muitos entrevistados quanto aos pontos positivos do projeto. Dos 16 questionários recebidos, 13 disseram concordar parcialmente ou concordar totalmente com o projeto (posições 4 e 5).

“Melhoria na infraestrutura e resgate econômico. Uma coisa que é importante colocar é: as obras do Porto Maravilha vai reativar a economia da região, então nós vamos ter prédios comerciais, prédios residenciais...” (Entrevistado 3: Membro do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, representante de instituição local e morador).

“Eu acho que pela visão, pelo projeto, isso vai ficar muito bonito, isso traz dinheiro, traz emprego, né... eu acho que no final acaba todo mundo contente, satisfeito. Aqui no entorno eu acho que vão ficar satisfeitos, como aconteceu com as obras do metrô, que dão muito problema, fica todo mundo sofrendo, na Tijuca foi um problema, dentro dos prédios, mas hoje em dia imagina é muito melhor pegar o metrô do que um ônibus.” (Entrevistado 4: Presidente do Conselho Comunitário de Segurança e representante de instituição local).

“... melhoria no serviço vai haver melhoria na coleta de lixo, nos calçamentos, nas praças, na iluminação, talvez uma melhoria no policiamento ostensivo da região.” (Entrevistado 5: Representante de Instituição Local).

Como pontos negativos foram citados a falta de equipamentos comunitários para a região:

“Falta uma escola de ensino médio que nós não temos há 30 anos, falta creche... Clínica da Família, uma UPA, uma escola de ensino médio que nós não temos uma escola politécnica para treinar as crianças, enfim equipamentos sociais...” (Entrevistado 3: Membro do Conselho Consultivo do Porto Maravilha, representante de instituição local e morador).

Embora muitas críticas e a percepção de um representante de instituição local girar em torno de o projeto estar fechado, a CDURP afirma que isto não é verdade, uma vez que muitos pontos não ficaram definidos na lei o que garante um espaço para ser discutido com a população local.

“ O projeto está fechado, qualquer mudança é de contingência porque houve um fato novo que foi obrigado a gerar algum tipo de mudança. O projeto está sendo tocado como foi planejado, se tiver algum tipo de mudança como houve: eles foram lá nas obras e descobriram o Cais do Valongo e tiveram que fazer um sítio arqueológico. Pronto, vamos fazer o que com isso, houve uma discussão com a sociedade civil e pronto tem que mudar o projeto.” (Entrevistado 5: Representante de Instituição Local).

“Por exemplo, muita gente fala: “o projeto está fechado” e outros criticam pelo contrário: “o projeto não está claro”, o que é verdade o projeto não está todo amarrado e eu acho que é bom. Por exemplo, no edital ficou estabelecido que vão ser construídos 17 mil metros quadrados de equipamentos comunitários na região. Não se definiu nem quais e nem aonde. Tem gente que fala: “tá vendo, não dão importância para isso.” Ao contrário, isso nos dá a oportunidade de negociar com a população o que e onde vai ser feito. Só foi definido até agora que vai ter uma creche, na Gamboa, o terreno foi indicado pela comunidade, a demanda foi indicada pela comunidade.” (Entrevistado 8: Funcionário da CDURP).

A grandiosidade do projeto e a repercussão que ele causou em toda a cidade chama atenção dos entrevistados e desperta sensações de medo e de uma transformação que vai além dos limites geográficos da região implicando na alteração da população local.

“Olha, tudo que é novo é assustador, dá medo, insegurança, mas eu acho que é igual, eu me lembro de muito pequena, eu vi a construção da Ponte Rio Niterói. Eu achava que aquilo era uma alucinação, entendeu? Eu atravessava para minha casa de praia dentro da balsa e achava que estavam brincando, isso nunca vai existir. E, existiu, está aí e é ótimo!” (Entrevistado 4: Presidente do Conselho Comunitário de Segurança e representante de instituição local).

“A gente sempre tem dois momentos, quando fala assim: “ta ruim vamos mudar, todo mundo fala oba! Vamos mudar para? Ah não péra ai... Mas é natural isso, dá um pouco de medo do novo que vem. Tá todo mundo acomodado aqui, ah, ta bom. Então, o novo assusta! Isso também faz parte do processo.” (Entrevistado 8: Funcionário CDURP).

“A Zona Portuária hoje chamou atenção. É mais fácil você encontrar informação sobre o que está acontecendo na zona portuária fora da zona do portuária do que na região portuária. É essa a percepção... Toda revitalização... o que vai ser feito na Zona Portuária é para toda a cidade, não é para a população que aqui está. Onde foi feita revitalização de zona portuária: Bilbao, Barcelona... basta você olhar, todas elas tem o mesmo elemento, a ideia é essa, aqui não vai ser diferente. A ideia é a seguinte: mudar a população local. Não tem jeito.” (Entrevistado 5: Representante de Instituição Local).

A CDURP deixa claro que a grande motivação e o desafio que se tem ao assumir um projeto como esse é garantir que a população local possa se beneficiar do projeto.

“ E o que a gente está tomando como desafio é que esse vai ser bom, sobretudo para a população que vivi ali. Esse é o grande desafio e vai marcar a diferença, uma das diferenças desse processo em relação a todas as outras experiências. Barcelona hoje, por exemplo, corre atrás de recuperar a população que foi retirada dali, então o desafio é que ele é principalmente para as pessoas e não para as coisas e não é fácil.” (Entrevistado 8: Funcionário CDURP).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste trabalho teve por objetivo principal, com base nos critérios de Tenório et al. (2008) selecionados para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos e na obrigatoriedade da participação de diferentes atores na implementação do projeto Porto Maravilha (RIO DE JANEIRO, 2009a), identificar como as instituições locais participam no Projeto Porto Maravilha.

A partir das informações obtidas por meio da pesquisa de campo e em confronto com o referencial teórico foi possível inferir algumas conclusões sobre a participação das instituições locais no Projeto Porto Maravilha.

Porém, é importante esclarecer que apesar da qualidade das informações ser satisfatória, as conclusões aqui apresentadas limitam-se ao material de pesquisa obtido. Cada território apresenta especificidades que tem que ser levadas em consideração para a compreensão da proposta de revitalização.

Em primeiro lugar, é necessário estabelecer uma aproximação teórico-empírica, confrontando o referencial teórico com os dados coletados na pesquisa de campo.

Quanto a participação, se por um lado os dados empíricos mostraram que a maioria das instituições estão envolvidas com o projeto, seja por meio da participação nas reuniões promovidas pela CDURP, seja nas reuniões das instâncias identificadas ou por meio do estabelecimento de parcerias, o caráter participativo não pode ser vinculado ao número de participantes. Percebe-se que apesar do grande número de participantes, o projeto não foi capaz de formar uma esfera pública em um espaço gerencial deliberativo. Como apresentando no referencial teórico, a esfera pública definida por Habermas (1997) é uma rede comunicacional capaz de selecionar as opiniões sobre determinados temas e transformá-las em opiniões públicas. Contudo, as instâncias participativas identificadas, cujas reuniões foram presenciadas, caracterizam-se como espaços onde demandas são feitas pelos participantes e não como espaços capazes de sustentar negociações, debates e deliberações voltadas para um processo de construção conjunta.

Sobre revitalização de áreas degradadas, em primeiro lugar, cabe ressaltar que projetos de revitalização de áreas portuárias apesar de serem consideradas áreas degradadas, contam com uma população local, que mesmo em número pequeno comparada com outras áreas da cidade, devem ser respeitadas.

Chama atenção também, a grande extensão da área abrangida por este tipo de projeto. Não apenas para a delimitação do projeto em si, mas a área de impacto do projeto, que extrapola o limite da comunidade local. Por terem localização central as intervenções executadas, implicam em transformações na vida de outros moradores da cidade que diariamente circulam pelo centro da cidade. Há que se considerar até mesmo a dimensão global, uma vez que pelo porto embarcam e desembarcam turistas e mercadorias internacionais.

Os dois próximos pontos a serem apresentados dizem respeito aos projetos de revitalização urbana implantados no Brasil.

Em função da magnitude dos projetos, as diretrizes gerais são dadas pelo Poder Público. Diretrizes são respaldadas pelos instrumentos jurídicos e políticos da política urbana. A integração entre os diferentes atores, como definida na lei, acontece durante a implantação da Operação Urbana Consorciada e não durante a elaboração do projeto.

E, por fim, para que o projeto ocorra, o mercado exerce papel de destaque em relação aos demais atores envolvidos, uma vez que sem a arrecadação proveniente da venda de CEPACs o projeto não ocorre.

Dentro deste contexto, ao analisar o projeto Porto Maravilha com base nas categorias definidas por Tenório et al. (2008) que servem para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas, por mais que características de gestão social sejam percebidas, há que se ressaltar que o mercado é determinante neste projeto.

O órgão que faz o acompanhamento do projeto, a CDURP, foi criado e instituído por lei no mesmo dia que a Operação Urbana Consorciada da Região Portuária foi criada.

Portanto, a implementação do projeto pela CDURP, garante coerência e fidelidade ao que foi elaborado e instituído por lei, mas o processo não foi construído e deliberado integralmente de forma participativa.

Uma vez em execução, a divulgação do projeto passou a ser feita de modo a mobilizar os atores locais para conhecerem as intervenções previstas pelo projeto e frequentarem as reuniões realizadas pela CDURP. Embora, as reuniões presenciadas tenham tido caráter informativo, estas permitiam espaços para questionamentos e sugestões dos participantes. Vale a pena enfatizar, que a maioria dos canais de difusão encontram-se na internet e que é de extrema importância que convites para reuniões sejam feitos com antecedência e reforçados para que um maior número de pessoas possa participar e despertar novas lideranças locais.

Embora a única instância de participação institucionalizada seja o Conselho Consultivo do Porto Maravilha, cuja função é fiscalizar a OUC por meio da emissão de pareceres sobre os relatórios de atividades executadas pela CDURP e nenhuma outra instância tenha sido instituída, existe uma mobilização por parte dos atores locais.

O fato é que a revitalização da região portuária despertou interesse para que instâncias que já existiam na região se reestruturassem e que novas instâncias fossem criadas. Independente de serem a favor ou contra o projeto, há uma mobilização por parte das instituições locais em se envolverem no projeto. Apenas um representante de instituição local disse nunca ter participado de nenhuma das instâncias de participação existentes.

Se por um lado a disponibilidade da CDURP em participar das reuniões das demais instâncias aproxima o Poder Público dos atores locais, por outro, a oxigenação destas instâncias, estreita o vínculo Sociedade-Estado.

Quanto à participação das instituições locais no projeto, verificou-se por meio da pesquisa que o vínculo entre frequência nas instâncias de participação e participação no projeto Porto Maravilha não é direto. Isto porque, estes espaços participativos não são utilizados para um processo de construção do projeto, onde a presença contínua garante uma maior percepção de envolvimento e de participação no projeto.

As instituições locais estão participando, elas fazem parte do processo, embora este não seja um processo deliberativo de construção conjunta de um projeto segundo propostas discutidas e definidas a partir de um consenso. A participação se dá por meio do compartilhamento com o Estado da responsabilidade de criar espaços educativos e investir em programas sociais que possam garantir a melhoria das condições de vida da população local. O resultado da matriz mostrou ainda que, além de participarem, a grande maioria das instituições locais concorda com o projeto.

Vale a pena mencionar que apesar da venda dos potenciais construtivos, os futuros proprietários ainda não estão envolvidos nas instâncias participativas e nem em parcerias com o Poder Público. Contudo, em mais alguns anos, estas novas instituições estarão sediadas na Região Portuária.

Isto mostra que este trabalho buscou apenas iniciar o estudo envolvendo os campos da participação de instituições locais em projetos de revitalização de áreas degradadas (ambos relativamente novos) e que ainda pode ser muito mais explorado. Seja dando continuidade ao projeto Porto Maravilha, que ainda está em fase inicial, seja utilizando outros projetos de revitalização como estudo de caso.

Espera-se esta pesquisa possa subsidiar a permanente construção do conceito de gestão social. Como contribuições para a área científica da gestão social podem ser citadas a feição exploratória de vincular o tema à um projeto de grande escala na área urbana, o fato de associá-lo a um segundo tema de pesquisa, no caso deste trabalho, à revitalização de áreas degradadas e o aprimoramento da matriz aplicada na busca da compreensão da lógica da participação na análise de políticas públicas.

Fica a sugestão de próximas pesquisas sobre o levantamento dos reais benefícios da participação das instituições locais em projetos de revitalização de áreas degradadas, das possibilidades de construção de um projeto de revitalização de forma deliberativa desde sua concepção sem que o mercado desempenhe um lugar central e da utilização dos conceitos de gestão social para a avaliação de outros projetos em área urbana.

Contudo, não se pode deixar de mencionar que o objetivo primordial que deve mover todos os estudos futuros é a busca de uma participação mais ativa da sociedade que contribuía para o exercício da cidadania, para o alcance do bem-comum e do desenvolvimento sustentável das nossas cidades.



## 7 REFÊRENCIAS

- ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2006.
- ALBUQUERQUE, Marli Brito Moreira de. Porto do Rio de Janeiro: estigma e história. In: **Revista Rio de Janeiro**. Niterói: UFF, 1985 v.1, n.1.
- ALLENBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas**: a atuação dos conselhos municipais em Ijuí - RS, de 1989 a 2000. Ijuí : Unijuí, 2002.
- ANDREATTA, Verena. Barcelona e o Port Vell. In: \_\_\_\_\_ **Porto Maravilha Rio de Janeiro + 6 casos de revitalização portuária**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.
- AVELAR, Lúcia. Participação Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.) **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- AZEVEDO, Sérgio. Estratégias de gestão. In: Ministério das Cidades. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília, 2007.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UNB, 1999, p.928.
- BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social 3, **Anais...** 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei no. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[www.portomaravilhario.com.br](http://www.portomaravilhario.com.br)>. Acesso em: 20 fev. 2011.
- BRASIL. **Lei no. 12348**, de 15 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o limite de endividamento de Municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12348.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12348.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2011.
- BUROCCO, L.; TAVARES, R. Maravilha para quem? In: IBASE, **Democracia viva**, abr., 2011.

- CABERNET. **Sustainable Brownfield Regeneration**: CABERNET Network Report. Nottingham: University of Nottingham, 2006.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. **Gestão social**: reflexões teóricas e conceituais. In: Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011 Disponível em: [http://app.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp\\_lst\\_artigos\\_edicao.asp](http://app.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp_lst_artigos_edicao.asp). Acesso em 31out. 2011.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**. Polis Papers, no. 2, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html>. Acesso em: 11set. 2011.
- CDRJ - Companhia Docas do Rio de Janeiro. **Estatística portuária**: anuário, 2006. Disponível em: <http://www.portosrio.gov.br/antigo/anu%C3%A1rio%202006-unidades.htm>. Acesso em: 8 ago. 2010.
- CDRJ - Companhia Docas do Rio de Janeiro. **PDZ - Plano de desenvolvimento e zoneamento do Porto do Rio de Janeiro**: plano de adequação . Tostes & Medeiros, 2009.
- COSTA, Heloísa Soares M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n.2, nov. 1999.
- DEMO, P. Planejamento participativo – visão e revisão. In: **Fórum Educacional**. 1985, vol.9 (2) abr./jun, p. 3-22.
- DIAS, Sérgio. Rio de Janeiro Porto Maravilha. In: ANDREATTA, Verena (org.) **Porto Maravilha Rio de Janeiro + 6 casos de revitalização portuária**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.
- FERREIRA, J. S. W.; FIX, M. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 17 abr. 2001. Tendências e debates.
- FISCHER, Tania. O futuro da gestão. In: **HSM Management**, setembro-outubro, 2007. Disponível em: [http://liegs.cariri.ufc.br/index.php?option=com\\_docman&ta](http://liegs.cariri.ufc.br/index.php?option=com_docman&ta) Acesso em: 30 já. 2012.
- FIX, M. A **“fórmula mágica” da parceria público-privada**: Operações Urbanas em São Paulo, 2002. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix\\_formulamagica\\_parceria.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagica_parceria.pdf) > Acesso em: 10 dez. 2010.
- FLEURY, Sonia. **Espaço, território e cidadania: a cidade dos cidadãos**. In: **Congresso Luso Brasileiro de Ciências Sociais**. Coimbra: setembro, 2004. On line. Disponível em: [http://www.fgv.br/ebape/nova\\_ebape/comum/arq/ACFD527.pdf](http://www.fgv.br/ebape/nova_ebape/comum/arq/ACFD527.pdf) Acesso em: 09 fev. 2011.

- FORUM COMUNITÁRIO DO PORTO. **Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações**, 2011. Disponível em: <http://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/>  
Acesso em: 20 ago. 2011.
- FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. 3. ed. São Paulo: Moraes, 1980.
- GUIMARÃES, Roberto P. Desarrollo Sustentable: ¿Propuesta Alternativa o Retórica Neoliberal? In: **EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago, n. 61, p. 41-56, dezembro, 1994.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, vol. II.
- HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo, 2ª. ed, 2009
- HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. de. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva; 2001.
- JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- KELLNER, Andreas. A cidade portuária de Hamburgo. In: SCWEITZER, Peter José e CESÁRIO, Sebastiana. **Revitalização de centros urbanos em áreas portuárias**. Rio de Janeiro: 7 letras: AFEBA, 2004.
- LOBO, Maria da Silveira. **Guia do cidadão do Porto do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFRJ, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2010.
- LOBO, Maria da Silveira. Porto Maravilha - **O EIV do professor Pancrácio**, 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade>. Acesso em: 30 jul. 2011.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987. (Cap III)
- MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (org.) **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre / São Paulo, 2002.
- MARKER, Andreas. **A reabilitação de áreas urbanas degradadas**. Políticas, instrumentos e incentivos no cenário internacional. ProGAU: São Paulo, 2003. Disponível em: < [ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/.../rel\\_marker\\_01\\_08\\_2003.doc](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/.../rel_marker_01_08_2003.doc) >  
Acesso em: 19 mar. 2011.
- NOBRE, Marcos. Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a teoria crítica. In: HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo, 2ª. ed, 2009.

- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2001.
- O'Connell, B. Civil Society: Definitions and Descriptions. In: **Non profit and Voluntary Sector Quarterly**, vol. 29, n. 3, p. 471-478, 2000.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - SMU/ IPP. Recuperação e revitalização da Região Portuária. In: **Coleção Estudos Cariocas**, no. 200030401, abril, 2003. Disponível em: < <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/>> Acesso em: 25 set. 2011.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Porto Maravilha**, 2011a Disponível em: <<http://www.portomaravilhario.com.br/>> Acesso em: 17 jul. 2011.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Armazém de dados**. Disponível em: <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>> Acesso em: 17 jul. 2011b.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Revista Porto Maravilha**, agosto, n. 5, Rio de Janeiro, 2011c.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Revista Porto Maravilha**, dezembro, n. 6, Rio de Janeiro, 2011d.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Estudo de Impacto de Vizinhança** – EIV. Operação Urbana Consorciada, 2011e. Disponível em: < <http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/estudosImpactoVizinhanca.aspx/>> Acesso em: 17 jul. 2011.
- PINHEIRO; RABHA. **Porto do Rio de Janeiro**: construindo a modernidade. Rio de Janeiro: Andrea Jakobsson Estúdio, 2004.
- PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão social e políticas públicas desenvolvimento**: ações, articulações e agenda, Recife: UNIVASF, 2010.
- PREUSS, T.; FERBER, U. **Circular land use management in cities and urban regions**: a policy mix utilizing existing and newly conceived instruments to implement an innovative strategic and policy approach. Berlim: Deutsches Institut fuer Urbanistik, 2008.
- RAMOS, Guerreiro. **A nova ciência das organizações**. 2a. Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- RAYMUNDO, Gisele. Roterdã e o Kop van Zuid. In: ANDREATA, Verena (org.) **Porto Maravilha Rio de Janeiro + 6 casos de revitalização portuária**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.

- REGO, Helena. Buenos Aires e o Puerto Madero. In: ANDREATTA, Verena (org.) **Porto Maravilha Rio de Janeiro + 6 casos de revitalização portuária**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.
- REVIT. **Working towards more effective and sustainable brownfield revitalisation policies**. Disponível em: <[http://www.revit-nweurope.org/download/REVIT\\_booklet.pdf](http://www.revit-nweurope.org/download/REVIT_booklet.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2010.
- RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 29788**, de 1 de setembro de 2008. Cria o Polo Nova Rua Larga e dá outras providências. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?29897>>. Acesso em: 13 ago. 2011.
- RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n.º 101**, de 23 de novembro de 2009a. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Disponível em: <[www.portomaravilhario.com.br](http://www.portomaravilhario.com.br)>. Acesso em: 20 fev.2011.
- RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n.º 102**, de 23 de novembro de 2009b. Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro CDURP e dá outras providências. Disponível em: <[www.portomaravilhario.com.br](http://www.portomaravilhario.com.br)>. Acesso em: 20 fev. 2011.
- RIO DE JANEIRO. **Lei no. 5.128**, de 16 de dezembro de 2009c. Concede benefícios fiscais relacionados com a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, na forma que menciona. Disponível em: <[www.portomaravilhario.com.br](http://www.portomaravilhario.com.br)>. Acesso em: 24 mar. 2011.
- RIO DE JANEIRO. **Decreto no. 35065**, de 25 de janeiro de 2012. Altera a denominação e o limite geográfico do Polo Nova Larga. Disponível em: <[http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis\\_consulta/40321Dec%2035065\\_2012.pdf](http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/40321Dec%2035065_2012.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2012.
- RIO DE JANEIRO (Estado). **Resolução SSP 263 de 26 de Julho de 1999**. Define os coordenadores das áreas integradas de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=223>> . Acesso em: 12 dez. 2011.
- ROLNIK, R.; BOTLER, M. Por uma política de reabilitação de centros urbanos. In: **Revista Óculum –PUC Campinas**: São Paulo, 2004.
- ROLNIK, R. **Porto Maravilha e Nova Luz**: quais serão, afinal, os benefícios públicos destas PPP's?, 2011. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/>. Acesso em 08 jan. 2012.
- SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

- TENÓRIO, Fernando G.; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. In: **Revista de Administração Pública**, v.31, n.4, p.101-125, jul/ago, 1997.
- TENÓRIO, Fernando G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. Ensaios de Gestão Social. Ijuí (RS): Editora UNIJUÍ, 2004, 2ª. ed. revista.
- TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.
- TENÓRIO, Fernando G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: EnAPG 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, 2008.
- TONI, Jackson de. Planejamento Participativo: possibilidades metodológicas participativas. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=527>>. Acesso em: 11 set. 2011.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- YOUNG, Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Ed. UnB, 2001.
- ZANCHETI, Silvio Mendes. A experiência recente de financiamento da revitalização na América Latina. In: **Seminário financiamento de los centros históricos de América Latina y el Caribe**, 2006.

## ANEXOS

### Questionário enviado para as instituições locais

#### FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Prezado senhor(a),

Sou mestranda da Fundação Getulio Vargas (FGV-RJ) e preciso da sua ajuda para a conclusão da minha pesquisa que tem como objetivo avaliar a participação cidadã no projeto Porto Maravilha.

Para participar: 1) clique para responder a esse e-mail, 2) responda às três perguntas abaixo marcando um (X) nas opções desejadas e, em seguida, 3) clique em enviar.

Esta pesquisa tem finalidade acadêmica. O seu nome, o nome da sua instituição e suas respostas serão tratados com confidencialidade.

Muito obrigada pela sua colaboração!

Mariana Toledo

1 – Como o(a) senhor(a) classifica a participação de sua instituição no projeto Porto Maravilha: (marque apenas uma das opções)

- Muito alta
- Alta
- Nem alta nem baixa
- Baixa
- Muito baixa

2- De quais reuniões o(a) senhor(a) já participou representando a sua instituição: (marque quantas opções desejar)

- Reuniões promovidas pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária - CDURP
- Reuniões promovidas pela Secretaria Municipal de Habitação - SMH
- Conselho Consultivo do Porto Maravilha
- Conselho Comunitário de Segurança Saúde-Gamboá
- Polo Nova Rua Larga
- Fórum Comunitário do Porto
- Outras. Quais? \_\_\_\_\_
- Nenhuma

3- Como o(a) senhor(a) classifica a posição de sua instituição frente ao projeto Porto Maravilha: (marque apenas uma das opções)

- Concorda totalmente
- Concorda parcialmente
- Não concorda nem discorda
- Discorda parcialmente
- Discorda totalmente

## **Roteiro entrevista CDURP**

### **PROJETO**

1. Qual o papel da CDURP no projeto?
2. Como é feita a divulgação do projeto?
3. Foram realizadas audiências públicas para discussão do projeto antes dele começar a ser implementado?
4. Quando começaram as obras? Quando começaram as reuniões?

### **REUNIÕES**

1. Existe a possibilidade de alteração de projeto em função da opinião dos moradores?
2. Quais são os principais temas tratados nas reuniões?
3. Qual a frequência das reuniões?
4. Como são escolhidas as pautas?
5. Como são escolhidos os locais?
6. Como é feita a mobilização dos potenciais participantes para as reuniões?
7. Os investidores já estiveram na região? Já participaram de alguma reunião?

### **INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO**

1. Além do Conselho Consultivo, existe a intenção de se formar Comitês de moradores ou instituições para estreitar o diálogo com a CDURP?
2. A Lei da Operação Urbana Consorciada prevê a elaboração de planos de desenvolvimento sustentável, estão sendo pensados?
3. Existe interação da CDURP com os outros Fóruns e Conselhos da região? Você tem trabalhado juntos?

### **INSTITUIÇÕES LOCAIS**

1. Como você percebe o envolvimento das instituições locais?
2. Quais as instituições locais parceiras?
3. Muitas instituições disseram participar emprestando salas, móveis para a realização de eventos, cursos, etc. Existe alguma ação/projeto sendo pensado para envolver as instituições locais?

### **SOCIAL E ECONÔMICO**

1. Como funcionarão os Projetos Porto Cidadão e Porto Cultural?
2. Existe relação entre esses projetos e as ações que estão sendo desenvolvidas na área de responsabilidade social da Porto Novo?

### **OPINIÃO**

1. Quais as maiores dificuldades enfrentadas na implantação do projeto?
2. O que te motiva?

### **PROXIMOS PASSOS**

1. Quais serão as próximas ações, reuniões, eventos...?



## **ROTEIRO ENTREVISTA – Funcionário Concessionária Porto Novo**

1. Qual a sua função na Concessionária Porto Novo?
2. Quais as principais ações que a Concessionária está desenvolvendo?
3. Qual a relação dos trabalhos que você desenvolve com os Programas Porto Cidadão e Porto Cultural?
4. Como é feita a escolha dos projetos a serem apoiados?
5. Os moradores podem sugerir ações?
6. Quais as instituições parceiras?
7. Como é feito o contato/escolha das instituições?
8. Como está sendo a resposta da comunidade?
9. Como você avalia a participação dos moradores?
10. Qual a relação da Concessionária Porto Novo com as instâncias de participação existentes?
11. Quais as próximas ações a serem implementadas?

## **ROTEIRO ENTREVISTA – Representantes Instâncias de participação**

1. Há quanto tempo existe a instância?
2. Qual a entidade que o senhor representa na instância?
3. Quais são as outras entidades participantes?
  
4. Como ocorre o acesso às informações na instância?
5. O senhor tem acesso previamente às temáticas a serem discutidas nas reuniões?
6. Em relação à pauta, como se dá a sua construção?
7. A sua instituição sente-se contemplada com os temas abordados nas reuniões?
8. São realizadas parcerias com outras instâncias e com demais instituições?
9. Qual a periodicidade das reuniões? E como é feito o processo de acompanhamento das ações?
10. Quais foram até agora as principais ações?
11. Em sua opinião, a instância cumpre o seu objetivo?
12. Em sua opinião, o que poderia ser feito para a melhoria do funcionamento da instância?
  
13. Sobre o projeto Porto Maravilha, o quanto a sua instituição participa das reuniões de acompanhamento do projeto?
14. Sobre o projeto Porto Maravilha, como o senhor avalia a participação da sociedade civil? Quais os pontos positivos e negativos da participação?
15. Sobre o projeto Porto Maravilha, o quanto o senhor concorda com o projeto? Quais os pontos positivos e negativos?

## **ROTEIRO ENTREVISTA – Representantes instituições locais**

### **PARTICIPAÇÃO**

1. Como é a participação da sua instituição no projeto Porto Maravilha?
2. Como você avalia que está sendo feita a parte de participação no projeto?
3. Em sua opinião, quais os pontos positivos da participação?
4. Em sua opinião, quais os pontos negativos da participação?

### **REUNIÕES**

5. Como são as reuniões da CDURP?
6. Como são as reuniões das outras instancias de participação que você já frequentou?
7. Como é a mobilização das instituições para participar nas reuniões?

### **PROJETO**

8. Vocês conhecem o projeto? O projeto já foi apresentado nas reuniões da CDURP?
9. Em sua opinião, quais os pontos positivos do projeto?
10. Em sua opinião, quais os pontos negativos?

### **SUGESTÕES**

11. O que a CDURP poderia fazer diferente?