

POLÍTICA CULTURAL NA REGIÃO PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO: NOVOS ATORES E UM NOVO GESTOR

João Guerreiro¹

RESUMO: A partir da constituição de um programa de vinculação de recursos de valorização imobiliária em uma determinada área sujeita a um processo de intervenção urbana na Cidade do Rio de Janeiro, para ser investida em patrimônio cultural material e imaterial na Região Portuária da cidade, surge um novo agente formulador e fomentador da política cultural local: o gestor de uma empresa pública mista. O artigo visa mostrar a articulação possível entre política urbana e política cultural e o processo de negociação e conflito entre esse gestor e os grupos e praticantes culturais locais.

PALAVRAS-CHAVE: política cultural, política urbana, articulação e negociação

Introdução

Este trabalho se localiza na interseção entre as políticas públicas de cultura executadas na região portuária da cidade do Rio de Janeiro e as ações políticas e culturais daqueles que estão à frente de grupos e organizações culturais da região.

Pretendo mostrar os processos de constituição das políticas culturais para a região portuária, fundamentadas nas transformações ocorridas nesta região após o lançamento do projeto Porto Maravilha. Sustentarei que ao criar um instrumento de apropriação de 3% dos recursos da venda de certificados de direito de construir para ser destinado à preservação do patrimônio material e imaterial na área de influência do projeto, o gestor deste recurso passa a atuar, na realidade, como formulador de política cultural. E que, os grupos culturais, individuais ou representados coletivamente, serão os principais interlocutores e produtores desta política cultural.

Política Cultural e Reforma Urbana: a periferia central do Rio de Janeiro

A região portuária² do Rio de Janeiro vem recebendo atualmente vultosos investimentos públicos em uma política de revisão do uso do solo urbano articulado com os projetos de megaeventos, notadamente os Jogos Olímpicos de 2016.

¹ Doutor em Políticas Públicas de Cultura pela UFRJ e professor do curso de graduação em Produção Cultural no IFRJ/Campus Nilópolis. jguerreiro2@gmail.com

² A Região Portuária do Rio de Janeiro é composta pelos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. E, no interior desta região temos os Morros da Providência, Livramento, Pinto, Saúde e Conceição e engloba, ainda, as comunidades Moreira Pinto, Pedra Lisa e São Diogo.

Percebe-se, entretanto, que desde o final dos anos de 1980 há um esvaziamento populacional e econômico desta região da cidade do Rio de Janeiro. Inicialmente foi planejada uma política de criação de um novo centro de negócios na Barra da Tijuca e seu entorno onde, o eixo de expansão e especulação imobiliária passaria a fazer pressão pela ativação de um porto já existente, mas com problemas em relação ao acesso e profundidade dos canais de recebimento de navios, o Porto de Sepetiba³. Para termos uma ideia, a população da área central do Rio de Janeiro passou de 61 mil habitantes, em 1980, para 39 mil em 2000. E, nos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, a população passou de 33 mil, para 22 mil neste mesmo período.

Porém, ainda na década de 1990, há uma mudança frente a esse esvaziamento econômico e uma falta de perspectiva que olhasse o futuro como horizonte. No bojo das transformações por que começaram a operar a gestão municipal em diversos países do mundo, o empresariamento urbano⁴ passa a basear nossa política urbana. Vainer⁵ (2011) aponta para 1993, ano de lançamento do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), como o momento-símbolo para a concepção desse outro olhar sobre a cidade por parte de nossos gestores.

Em um artigo anterior, Vainer⁶ (2009) nos descreve com sutileza a formação do grupo que passará a se debruçar sobre os problemas do município e apontar saídas para frente.

Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para contratação de uma empresa consultora catalã, de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e de outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, é instalado o Conselho de Cidade - “instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”, segundo os termos constantes do convite assinado triplicemente

³ Para uma análise sobre o Porto de Sepetiba, ver GUERREIRO, J.; CORREA, Silvia . Sepetiba: the Challenge of the "other Bay" that Rio doesn't know. *Ciência & Ensino (Online)*, v. 4, p. 80-90, 1999.

⁴ Neologismo criado através da tradução livre do termo “*entrepreneurialism*” utilizado por alguns autores para descrever uma mudança no conceito de gestão da cidade que passaria a ser gerida pela lógica da iniciativa privada: competição por recursos, empregos e capitais passa a levar os governos locais a entrarem em um jogo concorrência interurbana ao nível mundial flexibilizando leis e parâmetros urbanísticos visando atrair os investimentos privados.

⁵ VAINER, Carlos Bernardo. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

⁶ VAINER, C. B. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao "Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro". In: Arantes, Otilia; Maricato, Ermínia; Vainer, Carlos Bernardo. *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 5ª ed., 2009. P. 105-119.

pelos Presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo Prefeito. (VAINER, 2009, p.105-106)

O perfil dos participantes do conselho nos permite vislumbrar um determinado conceito de participação e visão empresarial que resultará no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, que será concluído no ano seguinte – 1993 - e cuja sua apresentação aos formadores de opinião cariocas foi assim descrita por Vainer⁷ (1998):

no nobre cenário oferecido pelos jardins internos do Palácio Itamaraty, o movimento daquela manhã ensolarada e fresca certamente surpreende os heráldicos cisnes, aposentados desde a transferência da capital para Brasília. Quem são, talvez se perguntem? São os homens bons (e também mulheres) da cidade, os cidadãos: empresários engravatados, personalidades da sociedade carioca, políticos e altos funcionários da burocracia estatal, dirigentes de organizações não governamentais festejadas pela mídia, jornalistas pautados que se acotovelam para ouvir a última palavra do sociólogo que lidera a Campanha da Cidadania contra a Miséria e a Fome (sic). Eles já se conhecem, encontram-se quotidianamente em outros cenários. São brancos, polidos, bem vestidos - elegantes, enfim. (...) Discursam o Presidente da ACRJ e o Presidente da FIRJAN. Aplausos. É a vez do Secretário Municipal de Urbanismo. Aplausos. Eles nos falam da viabilidade da cidade e da importância dos cidadãos se unirem para recuperar a cidade. Dizem do vanguardismo e pioneirismo da cidade, que será a primeira, no Hemisfério Sul, a ter um plano estratégico. (VAINER, 1998. p. 108)

O processo de planejamento estratégico tinha como objetivo principal “vender a cidade” e atrair capitais e eventos esportivos. Podemos afirmar que é o momento em que a transformação da cidade em mercadoria se apresenta na forma mais objetiva e demonstra o interesse de determinados grupos representantes do capital financeiro internacional levarem a cidade do Rio de Janeiro a entrar na concorrência intermunicipal em escala global competindo por benefícios e investimentos.

Do Plano Estratégico ao Porto Maravilha: as modificações na concepção de gestão de política cultural na Região Portuária do Rio de Janeiro

Em pronunciamento realizado em 2009 na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, o então vereador Alfredo Sirkis⁸, relembrou uma entrevista de 1994, de, um arquiteto e

⁷ VAINER, C. B. “Avaliação do Plano Estratégico do Rio de Janeiro”. In: FELDMAN, S., KAYANO, J. Avaliação de experiências de planejamento estratégico de cidades. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

⁸ SIRKIS, Alfredo. Documentação dos trabalhos da comissão “Para discutir as obras e ações da prefeitura do Rio de Janeiro destinadas à revitalização do centro e da zona portuária”. Rio de Janeiro, Câmara de Vereadores, 2009.

professor da Faculdade de Arquitetura da UFRJ, que já fazia um discurso sobre a necessidade de se voltar o olhar para a zona portuária. Segundo Vicente Del Rio,

o caminho para o sucesso na revitalização de uma área central, particularmente no caso do Rio de Janeiro, começa a partir de um planejamento calcado na compreensão da cidade e de suas múltiplas imagens que estão na mente de técnicos, moradores, público usuário e investidores. Só assim poderá ser alcançado um quadro composto, socialmente justo e culturalmente adequado, que possa realmente estar à altura do Rio de Janeiro, representando a coletividade, as preferências e as expectativas da população. Parafraçando (Ítalo) Calvino teremos sucesso, então, fazendo visíveis as múltiplas cidades invisíveis que todos temos na mente e que esperamos encontrar na cidade real; um Rio de Janeiro ao mesmo tempo real e imaginário, sempre presente em todos nós. (Vicente Del Rio apud SIRKIS, 2009)

Na construção dessa cidade invisível que, porém, só se encontrava na cidade real dos grupos de interesses desde já empossados em áreas estratégicas do poder público municipal, em 2001, o então Secretário Municipal de Urbanismo, Alfredo Sirkis, lançava o projeto Porto do Rio.

Uma das inovações que o projeto Porto do Rio trouxe em relação aos planos anteriores de intervenção na área portuária é a perspectiva de uma nova concepção de atividades que poderiam atrair capitais privados para a região. Sintonizado com os conceitos de cidade espetáculo que foi debatido anteriormente por Sanchez⁹, há uma proposta de ancoragem de atividades de entretenimento, conforme o utilizado em Puerto Madero, Buenos Aires. Tanto neste projeto como no do Porto do Rio, a área objeto de recuperação é da ordem de 170 hectares.

Segundo Wilhelm¹⁰, Puerto Madero, que teve suas obras iniciadas em 1991, apresentou um bem sucedido resultado. Incorporou os armazéns portuários através de bares e restaurantes no térreo e salas de escritórios nos andares acima. Entretanto, percebemos que a proposta original que contemplava hotéis e residências, até o momento, não foi colocado em prática. E, mais, com a falta de mistura de uso na ocupação do solo, não há uma mistura de público na região. Percebemos que o público é composto por extratos da população portenha com alto poder aquisitivo, turistas e, durante o dia, trabalhadores dos empreendimentos estabelecidos às margens do Rio da Prata. Em termos de desenho urbanístico percebe-se que

⁹ SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. Revista de Sociologia Política, n. 16. Curitiba, jun. 2001. P. 31-49.

¹⁰ WILHEIM, Jorge. Cidades: o que há de novo? In: Revista AU – Arquitetura e Urbanismo, nº 137, agosto 2005. Disponível em <http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/137/urbanismo-22206-1.asp>. Acesso em março 2014.

os prédios que surgiram após o início do processo de renovação urbana buscaram se adequar ao ambiente já construído.

Mas, outros e mais antigos projetos de intervenção urbana em áreas portuárias que sofreram os problemas apresentados em relação à região portuária carioca – necessidade de espaços para *containers*, desterritorialização das industriais que passam a procurar áreas longe dos olhares dos ambientalistas e em busca de melhores acessos rodoviários – ocorreram em diversas localidades. No Brasil podemos citar o Porto de Belém/PA e o entorno do mercado do Ver-o-Peso e o Porto de Recife e os galpões da chamada Recife Antiga.

Entretanto, apesar de não ser objeto deste trabalho¹¹, cabe fazer referência ao projeto que mais veio a influenciar, inicialmente o projeto Porto do Rio e, posteriormente, o Projeto Porto Maravilha.

A concepção de renovação urbana adotado por Barcelona tornou-se referência, principalmente para os países da América Latina. Concordo com Sanches (1999) e Vainer (1998) quando apontam para o um modelo que começa com o Planejamento Estratégico de cunho empresarial, uma busca pela liderança na competição internacional de cidades atrativas de capital e um projeto onde deixe transparecer a capacidade de organizar megaeventos, como Copa do Mundo e Jogos Olímpicos. Não por acaso os idealizadores do modelo de Barcelona assessoraram na elaboração do Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro e, posteriormente, durante as discussões que levaram ao Porto Maravilha e ao projeto Olímpico.

É neste contexto que o projeto Porto do Rio é elaborado internamente à prefeitura do Rio de Janeiro por técnicos da secretaria e do Instituto Pereira Passos.

Segundo o então secretário Sirkis, o plano foi o primeiro passo em direção à busca de uma propaganda *concertação*¹² entre os poderes públicos em suas diversas instâncias, além de trazer para a negociação às empresas de economia mistas da região.

Na estratégia de iniciar atividades na região portuária, a prefeitura em alguns casos permutou terrenos e em outros abateu dívidas tanto da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEN), como da estação de trens abandonada da Marítima. As negociações junto às liquidantes que na época representavam as empresas, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e Rede Ferroviária Federal (RFFSA) respectivamente,

¹¹ Para uma discussão mais aprofundada sobre os modelos dos projetos de renovação urbana nacionais e internacionais ver Sanches (1999), Vainer (1998) e Wilhem (2005), entre outros autores.

¹² Utilizo o termo *concertação* no sentido de apresentar ações que o poder público realiza na busca de criar consensos entre atores públicos e/ou privados e que não estão previstos na legislação. Porém, mais do que uma conversa, o acordo realizado através do consenso deve ser tornado legal sob a forma de termos de cooperação, de ajuste de conduta, ou mesmo, como um termo de compromisso a ser referendado e cumprido pelas partes.

geraram terrenos desembaraçados dos problemas de definição de propriedade conforme salientei anteriormente.

Com a notícia da desapropriação, a associação de moradores da região encaminhou à prefeitura uma antiga demanda dos moradores em relação a um terreno próxima à antiga estação de trem da Marítima.

Os moradores pleiteavam que, no local onde acabou sendo construída a Vila Olímpica da Gamboa fosse implantada uma escola de ensino médio até hoje inexistente na região. Como resultado da negativa da prefeitura em acatar a solicitação dos moradores, a Vila Olímpica, inaugurada em 2004, tem frequência abaixo do potencial e os moradores ainda hoje sustentam um discursos pela não utilização do equipamento esportivo.

Ou seja, mesmo sem espaços de atividades de lazer, a falta do sentimento de pertencimento em relação à Vila Olímpica da Gamboa continua. Há uma aposta dos representantes da prefeitura que, como o teleférico, os jovens passem a frequentá-la. Mas, as crianças abaixo de 10 anos, que em geral saem da região somente acompanhadas pelos mais velhos, continuarão sem espaços de esporte e lazer no interior da comunidade.

O Teleférico do Morro da Providência já não é executado no bojo das propostas do projeto Porto do Rio. O que poucos sabem é que também não é um projeto do Porto Maravilha.

Trata-se de um projeto da Secretaria Municipal de Habitação, como todas as intervenções que vem ocorrendo no Morro da Providência, do Livramento, do Pinto, e das comunidades Moreira Pinto, Pedra Lisa e São Diogo. Assim, as remoções, demolições de imóveis, propostas de alargamento de ruas e reassentamentos são de responsabilidade desta Secretaria. Inclusive os recursos investidos são frutos do orçamento municipal.

O Porto Maravilha e o novo gestor da Política Cultural Local: a CDURP

O projeto Porto Maravilha foi elaborado no bojo da candidatura da cidade do Rio de Janeiro à sede dos Jogos Olímpicos no espírito instituído no Plano Estratégico da cidade. Com o discurso de uma ancoragem cultural, onde na concepção de construção de um shopping Center, tem como suas “lojas-âncoras”, o Museu de Arte do Rio (MAR), o Museu do Amanhã – projeto do arquiteto espanhol Santiago Calatrava – e o Aquário Marinho do Rio de Janeiro – AquaRio.

O MAR foi inaugurado em março de 2013, mas, no decorrer do processo de construção do prédio onde fica a sede da Escola do Olhar e adequação do Palacete D. João VI, o projeto sofreu profundas modificações. A principal, no meu entendimento, foi a saída da

Fundação Roberto Marinho no dia seguinte ao museu ser inaugurado – 01/03/2013. O conceito do museu, incluindo uma política até então inexistente de formação de acervo próprio através de aquisição e doação, e a implantação de uma escola direcionada prioritariamente para professores da rede pública de ensino dão um caráter até então não apresentado pelo projeto. Cabe salientar, ainda, a política de priorização dos moradores da Região Portuária como público diretamente beneficiário do MAR. Isso inclui um cadastramento de todos os moradores da região e disponibilização de uma carteira de sócio do MAR o que dá direito a visitação gratuita em todos os dias de funcionamento.

Porém, a gestão do equipamento cultural é feito por uma Organização Social, o Instituto Odeon, que é uma associação privada de caráter cultural, sem fins lucrativos, pelo período de 2 (dois) anos.

O AquaRio será construído na antiga sede da Cibrazen, na Avenida Rodrigues Alves. Apresentado como o maior aquário da América Latina, será construído pela iniciativa privada e o terreno será cedido pela prefeitura. A gestão deverá ser realizada por uma instituição criada para esse fim, Instituto Museu Aquário do Rio de Janeiro, e terá, entre outros, a parceria do Departamento de Biologia Marinha da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Apesar do discurso oficial de espaço de pesquisa, percebe-se o caráter de entretenimento e turismo. E, segundo Talesnik e Gutiérrez¹³ (2002), denota um projeto estandarte de renovações urbanas de frente para água, pois também em Barcelona e Gênova existem aquários associados aos “projetos de renovação”.

O Museu do Amanhã é a obra que mais impactará visualmente a região portuária. No projeto original ele avança pela Baía de Guanabara e terá um telhado que se movimentará de acordo com a incidência de sol através de células fotovoltaicas.

O Museu é fruto de uma associação entre a prefeitura, a Fundação Roberto Marinho, patrocínio do banco espanhol Santander, com apoio do Governo estadual, da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Secretaria dos Portos.

O museu está sendo construído dentro da parceria pública privado do Porto Maravilha e os recursos para sua construção virão da venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção lançados para custear, ainda, as obras de infraestrutura urbana e manutenção da limpeza da Região Portuária.

¹³ TALESNIK, Daniel; GUTIÉRREZ, Alejandro. Transformaciones de frentes de agua: La forma urbana como producto estándar. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos e Regionais – EURE. Santiago/Ch, nº 84, vol. 28, set. 2002. P. 21-31.

Percebe-se que há um discurso de ancoragem cultural, mas não está claro qual o conceito de cultura, culturas ou cultural empregado. Parece-me mais uma conservação da ancoragem do entretenimento pouco voltada para as demandas culturais das comunidades locais.

Porém, temos algumas inovações no projeto Porto Maravilha que acho que devem ser ressaltadas. A primeira é a utilização de experiências internacionais, principalmente de Puerto Madero, na parte de gestão do projeto.

Um argumento defendido pelo ex-secretário municipal de urbanismo e vereador no período de discussão do projeto na Câmara de Vereadores, Alfredo Sirkis¹⁴, era que a gestão por parte do poder público poderia gerar insegurança nos possíveis interessados da iniciativa privada em investir. Isso por conta de possíveis pressões políticas, alternância de governo e, por conseguinte de partidos no poder e, por fim, por questões corporativas, não exemplificadas pelo vereador.

O então vereador lembrou que, em Buenos Aires, foi constituída uma Companhia de Desenvolvimento de Puerto Madero denominada *Corporation Puerto Madero*. Acho que cabe salientar que esta companhia constituída em Buenos Aires era 100% pública, sendo 50% formada pelo Governo federal argentino e 50% pelo governo da província de Buenos Aires. Assim, esta companhia recebeu os terrenos, negociou-os e, com os recursos obtidos, financiou as obras constantes do projeto.

Seguindo este modelo, para a gestão do projeto Porto Maravilha, a prefeitura do Rio de Janeiro, a partir da Lei Complementar 102/2009, instituiu a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP¹⁵ – uma sociedade de economia mista com controle do município. Significa que sendo de economia mista pode ter sócios privados contanto que mantenha a maioria das ações em seu poder e, por conseguinte, garanta o controle da companhia por parte da prefeitura do Rio de Janeiro.

Uma das possíveis atribuições da CDURP definida nesta lei e que aparece logo no artigo 1º, em seu parágrafo único tem a seguinte redação:

Parágrafo único. Fica autorizado o Poder Executivo a delegar à CDURP, por meio de Decreto, a gestão de serviços de interesse local e serviços públicos de competência municipal, como paisagismo, limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, restauração e reconversão de imóveis, conservação de logradouros e de

¹⁴ Desde 2011 exerce o mandato de Deputado Federal (2011 a 2014).

¹⁵ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei complementar 102 de 23 de novembro de 2009.

equipamentos urbanos e comunitários, dentre outros, na AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro, respeitadas as competências legalmente estabelecidas e os contratos administrativos em vigor (PCRJ. LC.102/2009).

Falo em possíveis atribuições porque, pela redação do parágrafo único, o Poder Executivo fica autorizado a delegar. Ou seja, não obriga que seja competência da CDURP executar e, sim, gerir.

Em 2010, um Edital de Concorrência Pública foi lançado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento e a CDURP que tem como objeto de revitalizar a Área de Especial Interesse Urbanístico e realizar as construções, obras, intervenções, reurbanizações e benfeitorias, assim como a limpeza urbana, coleta, drenagem iluminação e conservação dos logradouros e equipamentos.

O objeto deste edital é a maior Parceria-Público-Privada (PPP) em andamento no país na época do seu lançamento. Previsto para durar 15 (quinze anos) e o valor global do contrato e de R\$ 7.609.000.000 (sete bilhões e seiscentos e nove milhões de reais).

A CDURP passou a fazer as articulações entre os atores interessados em investir e todo o resto passou para a exploração do setor privado.

Como economia mista, a CDURP pode negociar, ainda, na Bolsa de Valores e ter o seu capital fortalecido por Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs.

Antes de abordar os CEPACs cabe apresentar como se constituiu o projeto Porto Maravilha e qual o motivo da criação da CDURP. O projeto Porto Maravilha é uma Operação Urbana Consorciada (OUC).

Em essência, a Operação Urbana Consorciada é o instrumento de parceria entre o setor público e o setor privado para a realização de uma intervenção urbana. O seu objetivo primordial pode ser assim elencado: buscar a ampliação e melhoramento dos assentamentos populares; promover programas de renovação urbana; viabilizar a provisão de edificações, infraestruturas e serviços públicos; proteger o meio natural; e conservar e melhoramentos de sítios e monumentos históricos.

No espírito da revisão do papel do Estado a partir da virada do século XX, com a OUC o poder público local abre mão da função de provedor para exercer a de regulador urbano. Festejada quando da regulamentação do Estatuto das Cidades, em 2001, está embutida neste instrumento urbanístico a revisão do papel do planejamento e da gestão no trato da coisa pública.

Portanto, a Operação Consorciada, conforme a redação do referido Estatuto, prevê a gestão urbana não como um processo de planejamento integrado, mas sim, através de projetos urbanos que podem priorizar algumas áreas da cidade com objetivos específicos.

Uma primeira questão: o poder público local, ao abrir mão da visão do planejamento urbano como um todo, poderá minorar os impactos das intervenções urbanas em áreas fora dos projetos objetos das OUCs?

Ao se possibilitar a venda de potencial de construção acima dos parâmetros da legislação vigente para a Região Portuária, através dos CEPACs, as questões se complicam ainda mais. Vislumbrada como uma divisão de riscos e benefícios entre o poder público e o poder privado, a lei que cria a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, ou simplesmente, OUC Porto Maravilha não deixa transparecer esta divisão. E mais, Não se vislumbra neste mecanismo uma forma de controle democrático da aplicação da OUC.

Significa dizer que dependendo do ente privado que será o responsável pela execução da PPP poderemos ter resultados diferentes dos esperados. No caso da OUC Porto Maravilha, o edital selecionou um consórcio formado pelas empresas Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia.

Na visão da Raquel Rolnik¹⁶, relatora da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada, os benefícios esperados da PPP que dá suporte conceitual ao Porto Maravilha serão privados enquanto os custos serão públicos. Isso porque, quando da criação do Fundo de Investimento Imobiliário que dá suporte à OUC, quem arrematou todos os CEPACs foi a Caixa Econômica Federal com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) dos trabalhadores numa integrante engenharia financeira:

o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, da Caixa Econômica Federal, arrematou todos os títulos por R\$ 3,5 bilhões. Cada um dos 6,4 milhões de CEPACs foi vendido por R\$ 545,00.

O curioso é que a maior parte dos terrenos que fazem parte da operação urbana Porto Maravilha, que ocupa uma área de 5 milhões de m², são terras públicas, principalmente do governo federal, que foram “vendidas” para a prefeitura do Rio, a partir de avaliações feitas por... ? Pela própria Caixa que, agora, através do Fundo que ela mesma criou, com recursos do FGTS que ela administra, buscará vender os CEPACs no mercado imobiliário para construtoras interessadas em construir na região.

Ou seja, estamos diante de uma operação imobiliária executada por empresas privadas, mas financiada, de forma engenhosa, com recursos públicos em terrenos públicos (ROLNIK, Raquel, 2011).

¹⁶ ROLNIK, Raquel. Porto Maravilha: custos públicos e benefícios privados? Blog da Raquel Rolnik, 13/06/2011.

Cabe acrescentar que não há garantia para a CAIXA, ou melhor, para os detentores de fato do FTGS, os trabalhadores, que ela consiga vender com preço acima ao que ela arrematou ou mesmo por igual valor. O risco é público e os benefícios privados.

Mas, o que são os CEPACs na prática? São certificados que qualquer investidor imobiliário pode adquirir permitindo a construção acima do que o parâmetro urbanístico da área determina. Ou seja, se ao adquirir um lote, desejo construir acima do que a lei permite, posso comprar esta exceção à lei.

No Rio de Janeiro, foi a Lei Complementar 101/2009 que instituiu a OUC Porto Maravilha e cria os CEPACs.

Nesta lei, na seção sobre as contrapartidas dos proprietários e investidores, os CEPACs e sua forma de obtenção são apresentados com a seguinte redação:

Art. 36. Fica o Poder Executivo autorizado a outorgar, de forma onerosa, o potencial adicional de construção nas quadras em que o coeficiente de aproveitamento do terreno máximo for distinto do coeficiente de aproveitamento de terreno básico, mediante a incorporação ao lote de direito de construir adicional.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se potencial adicional de construção a área construída passível de ser acrescida, mediante contrapartida, à área permitida pela legislação vigente na data da publicação desta Lei Complementar.

§2º A contrapartida da outorga onerosa do potencial adicional de construção prevista no caput deste artigo será realizada através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção -CEPAC, nos termos desta Lei Complementar

§ 3º Os CEPAC serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na AEIU¹⁷, desde que atendidas as diretrizes da Operação Urbana Consorciada (PCRJ. LC 101/ 2009).¹⁸

Há diversas críticas a este instrumento, mas me aterei ao que mais relaciona os CEPACs ao movimento cultural da Região Portuária.

A venda de flexibilização de normas ou parâmetros urbanísticos, em troca de um pagamento efetuado pelo beneficiário desta exceção, inverte os princípios éticos que norteiam as ideias de justiça e legalidade, quais sejam, a universalidade e a equidade da lei.

A utilização do instrumento urbanístico OUC estabelece um novo princípio para nortear a aplicação da lei: o mercado. A lei vale para aquele que não pode pagar pela sua transgressão. Instituem-se, assim, duas classes de cidadãos: aqueles que pagam para usar mais

¹⁷ AEIU é a sigla usada para designar uma Área de Especial Interesse Urbanístico.

¹⁸ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei complementar 101** de 23 de novembro de 2009.

intensamente o seu direito de propriedade e aqueles que, por não poder pagar, devem se submeter às determinações da lei.

Se, por um lado, há questões éticas em relação aos recursos advindos das vendas das exceções, cabe reconhecer que, após a regulamentação de diversos instrumentos urbanísticos no Estatuto da Cidade, a utilização tanto da OUC, como dos CEPACs, pode ser vista como desigual, mas é juridicamente legal. E este é o nosso atual Estado Democrático de Direito.

Trago agora mais uma questão sobre a utilização dos recursos advindo da comercialização dos CEPACs. A lei que instituiu os certificados pareceu inovar, no sentido de destinar uma parte dos recursos para atividades culturais da região.

Segundo o artigo 36, que regula os CEPACs, no seu parágrafo 7º dispõe que:

um mínimo de três por cento do valor auferido pela venda de CEPACs será destinado, na forma da regulamentação, à recuperação do Patrimônio, na área da OUC, podendo, para essa exclusiva finalidade, ser investido também na vizinha área do Projeto Sagas, instituído pela Lei n.º 971, de 4 de maio, de 1987 e regulamentado pelo Decreto n.º 7.351, de 14 de janeiro de 1988 (PCRJ. LC 101/2009).

E é aqui que vivenciamos a luta política de interpretação e tentativas de regulação da aplicação destes recursos. Inicialmente, há uma interpretação por parte da CDURP, conforme vimos, gestora financeira dos recursos oriundos do CEPACs, de que esses recursos podem ser utilizados para fomentar as atividades culturais da região e, ainda, ser utilizado para a recuperação e manutenção do patrimônio histórico material e imaterial na zona portuária.

Alguns grupos que conformam os movimentos culturais da região, por seu lado, defendem a utilização integralmente dos recursos nas atividades culturais já existentes. E que sejam excluídas da divisão destes recursos, a recuperação de patrimônio ou, ainda, a utilização para manutenção de equipamentos culturais públicos, como, por exemplo, o Centro Cultural José Bonifácio, que pertence à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e é gerido pela Secretaria Municipal de Cultura contendo orçamento próprio.

Esses grupos fazem esta interpretação tendo como base a redação do artigo 34 da lei 101/2009 que, segundo eles é clara em se referir a recursos diretos dos CEPACs e não do percentual citado no artigo 36 cuja própria redação é posterior a este. A redação do artigo citado é:

Art. 34. Recursos advindos da Operação citada no art. 2º desta Lei Complementar, bem como de outras fontes de financiamento disponíveis, poderão ser utilizados para o desenvolvimento de ações e projetos de

recuperação e valorização do patrimônio histórico cultural dentro da área da AEIU de que trata esta Lei Complementar (PCRJ. LC 101/2009).

Importa ressaltar que o artigo não traz uma imposição na utilização dos recursos, pois diz que os recursos produzidos pela OUC “poderão ser utilizados” no desenvolvimento de recuperação e valorização do patrimônio cultural. O que pode beneficiar a interpretação que o gestor quiser dar ao artigo.

Existem, ainda, grupos culturais que defendem que todos os que estão fazendo atividade cultural na região, não importando o tempo que esta atividade está ocorrendo, devem ser aptos e passíveis de pleitear os recursos dos CEPACs.

Outros grupos apresentam propostas diferentes, evidenciando a diversidade da região. O Coletivo Fotografia Expandida na Zona Portuária, grupo criado em 2012 com a proposta de impulsionar através de práticas fotográficas e suas formas experimentais, uma reflexão sobre o significado e a importância da construção do imaginário local por meio de imagens, no entanto, defendem o não recebimento de recursos que venham através dos CEPACs, patrocínios da Concessionária Porto Novo ou da prefeitura. A concepção que fundamenta este posicionamento do grupo é que se receberem algum recurso perderiam a legitimidade de criticar as políticas associadas ao Porto Maravilha.

É justamente no embate e na diversidade de propostas culturais que se reconhecem como políticas que as organizações culturais da região portuária se constituem em propostas e respostas às políticas oficiais como o Programa Cultura Viva¹⁹, o Projeto Porto Maravilha entre outros.

Abordar as homogeneidades na formulação da OUC Porto Maravilha, representados por um grupo que vem impondo um projeto de cidade global desde 1993, em contraponto às diversidades e aos embates dos atores socioculturais da região me permite pensar o porquê dos espaços de representações mais atuantes de resistência, conflitos, tensões e negociações se darem na vertente cultural.

A diversidade cultural encontrada também na Região Portuária em determinados momentos, geraram e vem gerando ações políticas de fixações e resistências dos grupos. Importantes articulações coletivas ocorreram antes do anúncio do projeto Porto Maravilha no plano municipal e do anúncio do Programa Cultura Viva em plano federal e vem ocorrendo agora, após a inevitabilidade das intervenções urbanística.

¹⁹ Segundo o Ministério da Cultura, “o Programa Cultura Viva é desenvolvido pelo Ministério da Cultura (MinC) articulando cidadania, cultura e educação em ações que visam incentivar, promover e preservar a cultura brasileira em toda a sua diversidade” (<http://www.vivaculturaviva.org.br/index.php?p=2&v=2&p=1>).

Neste movimento de concepções de novas políticas culturais para esta região, os governos municipais, estaduais e federais não são os únicos e nem os mais importantes protagonistas. Se antecipando, respondendo, reagindo ou aceitando estas políticas culturais, diversos agentes produtores de cultura da região, aproveitaram as circunstâncias políticas para fomentarem suas atividades culturais. Na diversidade das organizações culturais da região, muitos outros grupos não conseguiram sobreviver no turbilhão de transformações urbanas e políticas que alcançaram a região portuária.

Movimento ComDomínio Cultural

No dia 23 de abril de 2013, dia de São Jorge, foi lançado, na Praça da Harmonia, bairro da Gamboa - local onde ocorreram as principais lutas de resistências dos moradores da cidade contra a obrigatoriedade da vacinação contra a febre amarela - o movimento ComDomínio Cultural. Resultado de reuniões ocorridas desde 2012 articuladas, inicialmente, pela Companhia Magia e Mistérios e Instituto Pretos Novos, o ComDomínio Cultural foi lançado contando com a participação de 21 instituições, associações, sindicatos e/ou pessoas físicas que atuam prioritariamente na vertente cultural e obrigatoriamente na Região Portuária.

Constituído após a promulgação da Operação Urbana Porto Maravilha e consciente da existência de recursos oriundos da Lei Complementar 101/2009 apresentada anteriormente. Mas que são os participantes deste condomínio? São essencialmente representantes de instituições ou grupos que fazem atividades culturais na região. Mas, não só! Novos atores sociais foram atraídos para a região da mesma forma que empreendimentos com fins lucrativos e, ainda, expressões culturais que ocupavam outros espaços públicos da cidade passam a ter o cenário da região portuária como palco. E mais, há uma complexa relação de resistência cultural tendo em vista os impactos decorrentes das intervenções urbanas, valorização dos imóveis e da especulação imobiliária e, a busca de realização/obtenção de sustentabilidade decorrente da própria Operação Urbana.

Portanto, o grupo que conforma o ComDomínio Cultural não é homogêneo e representa a histórica diversidade cultural da região. Fazem-se representar no ComDomínio pessoas jurídicas, pessoas físicas e articulações culturais do Morro da Conceição, característico de moradores de classe média; Morro da Providência e do Pinto, composto por moradores de classes D e E; além de uma classe média que atua em instituições da área de planície da Região Portuária, seja como morador, seja como trabalhador, ou ainda, como animador cultural.

Percebemos que, mesmo na diversidade existente no interior do movimento ComDomínio Cultural, há uma busca pela unidade que não se pretende homogênea, em uns momentos resistências, em outros, negociação e, em outros ainda, conflitos. Cabe saber se o diálogo vai propiciar fortalecimentos e surgimentos de novas práticas culturais.

Reconhecimentos e Desafios

Importa lembrar, no caso da região portuária da cidade do Rio de Janeiro, que há um novo agente na produção das políticas culturais: a CDURP. E, como demonstrei, esta instituição passa a ter importante papel na definição da política cultural local ao estabelecer a forma como os recursos obtidos via CEPACs serão aplicados nas atividades culturais locais.

Cabe salientar que incorremos a todo o momento no risco de reificar a “cultura”, como se ela existisse de fato. Defendemos que a cultura é uma invenção móvel e variável, fruto do conflito de diversos interesses em disputa e que, em essência, não há nada em si mesma que seja a cultura. Necessário retornar a essa posição no momento em que aponto para a necessidade de em um próximo passo de pesquisa sobre a política cultural na região portuária do Rio de Janeiro ter que inevitavelmente territorializar o movimento cultural na região para não correr o risco dessas avaliações acabarem fazendo parte de constituição do próprio objeto avaliado. Mas, fazer pesquisa é correr riscos.