

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

EDUARDO TOMAZINE TEIXEIRA

**A ANTÍTESE DA REFORMA URBANA E SUA ATUALIZAÇÃO
NA OPERAÇÃO CONSORCIADA PORTO MARAVILHA**

RIO DE JANEIRO

2018

EDUARDO TOMAZINE TEIXEIRA

**A ANTÍTESE DA REFORMA URBANA E SUA ATUALIZAÇÃO
NA OPERAÇÃO CONSORCIADA PORTO MARAVILHA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador:

Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza

Rio de Janeiro, RJ

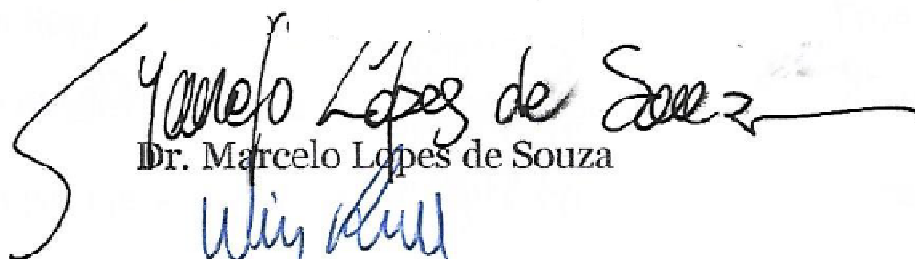
2018

EDUARDO TOMAZINE TEIXEIRA

**A ANTÍTESE DA REFORMA URBANA E SUA ATUALIZAÇÃO NA
OPERAÇÃO CONSORCIADA PORTO MARAVILHA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

BANCA EXAMINADORA


Dr. Marcelo Lopes de Souza


Dr. William Ribeiro da Silva


Dr. Márcio Pinon de Oliveira


Dr. Matheus da Silveira Grandi


Dra. Timo Bartholl

Ao Tito e Alice, com a esperança de cidades melhores.

À Marianna, meu amor, mãe do Tito e da Alice.

À Sueli, minha mãe.

Que as cidades sejam governadas pela grandeza das mães.

AGRADECIMENTOS

Antes de agradecer àqueles cujo apoio foi condição necessária à realização desta tese, devo endereçar um pedido de desculpas: à Marianna, Tito e Alice, minhas desculpas pelas ausências, física e “espiritual”, que o cumprimento desta tarefa provocou. Nos momentos em que estive perto de jogar a toalha, olhava para vocês, no meu “córner”, e tratava de me levantar – do jeito que fosse. Se consegui levar essa luta até a “decisão por pontos”, foi porque contei, sempre, com o seu apoio. Por essa razão, meu amor e meu muito obrigado.

Agradeço ao meu orientador e amigo, Marcelo Lopes de Souza, pela enorme confiança que sempre depositou em mim, além da bússula intelectual que representa na minha trajetória.

Agradeço muitíssimo pelo apoio incondicional da minha mãe, e pela sorte de ser o seu filho.

Agradeço a meus familiares todos, responsáveis por me presentear, desde que nasci, com um ambiente de fraternidade, tolerância, sabedoria e ética, de onde sempre pude retirar exemplos. Aos tios Júlio e Luciene, meu muito obrigado pelo apoio e compreensão em um momento decisivo. Aos meus sogros Mara e Gilberto, minha gratidão por terem me acolhido em sua família em Cachoeiras de Macacu, e por todo o apoio que têm dado para mim, minha mulher e às crianças. Agradeço, igualmente, à Nete, por todo o carinho que tem por minha família.

Agradeço também a todos os meus amigos, com os quais tenho a sorte de conviver e aprender. A Augusto, Felipe e meu cumpadre Felipe, um agradecimento especial pelo apoio que me ofereceram no momento que mais precisei.

Devo agradecer aos professores William Ribeiro e Tatiana Tramontani, por todos os comentários e sugestões feitos quando do exame de qualificação, os quais foram de grande importância para reconsiderar aspectos de fundo desta tese.

Finalmente, às companheiras e companheiros dos anos de luta junto às ocupações da zona portuária, devo agradecer pela grande escola que sempre representou a convivência com vocês. Mas preciso também me desculpar pelo afastamento, decorrente dessas coisas da vida. A ideia de escolher o tema desta tese foi fruto das lutas e dos sonhos tão belos que vocês cultivaram no coração do Rio.

Eu não vos falo isso, Senhores, para vos superestimar, mas é justamente disso que se trata. Os Senhores podem, se assim o quiserem, nos salvar da catástrofe para a qual fomos conduzidos de cabeças baixas; mas se vós não quiserdes ou não ousardes, iremos direto para a fossa. O momento é crítico, e o Sr. Prefeito do Sena não conseguiria, dessa vez, se livrar de vós. É um senhor poderoso, sem dúvida; é mais que um grande personagem, é como uma das instituições fundamentais dos tempos de hoje. Está claro que os devaneios dessa cidade fazem parte da razão de Estado. Mas como vós tendes, como se diz, a faca e o queijo na mão, eu sempre acreditei que o poder tinha, no fundo, tanto medo de vós quanto vós tendes medo dele. Sede homens, e vocês o verão bem.

Jules Ferry, *Les compts fantastiques d'Haussmann* (tradução livre).

RESUMO

Desde a emergência do fenômeno urbano-industrial, há uma variedade crescente de projetos que se propõem a solucionar alguns dos graves problemas que constroem as cidades, mediante intervenções para modificar o espaço urbano. Como saber quais são os projetos mais adequados? Adequados segundo qual perspectiva? Além disso, quais problemas urbanos merecem maior atenção do poder público, e que tipo de soluções devem ser privilegiadas? Motivado por esses questionamentos, o presente estudo se propôs uma dupla tarefa. A primeira consistiu em identificar princípios normativos que permitam avaliar tais projetos. Identificou-se, então, o princípio da justiça social como sendo extensamente compartilhado pelas sociedades contemporâneas, além de subordinador constitucional da atuação da autoridade pública na maior parte das comunidades políticas atuais. Sobre esta base, constata-se que o ideário da reforma urbana é o projeto de transformação das cidades que mais explicitamente reivindica o princípio da promoção de justiça social. Em contraste, mediante uma investigação de diferentes experiências históricas, delimitamos uma “linhagem” de intervenções – originada na grande reforma urbanística de Paris, entre 1853 e 1869 – que se contrapõe ao princípio da justiça social, representando, portanto, a antítese da reforma urbana. Por fim, procedeu-se à análise de uma experiência atual de intervenção sobre o espaço urbano, de grandes repercussões, a operação urbana consorciada Porto Maravilha, que se propõe “revitalizar” a zona portuária do Rio de Janeiro. A análise privilegiou o papel da autoridade pública, de modo a melhor proceder a uma confrontação entre a sua ação e a exigência de promoção de justiça social.

ABSTRACT

Since the emergency of the urban-industrial phenomenon, there is a growing variety of projects that aim to solve most of the urban problems through interventions over its space. Are they but suitable? And suitable under which criteria? Furthermore, how to decide which urban problems deserves special attention from public authorities, and which kind of responses should be charter? The present work aims to contribute to the reflections on the possibilities of finding this kind of criteria through a comprehensive analysis. We started by identifying the principle of social justice as a vastly shared moral value amongst contemporary societies, besides representing a constitutional requirement that subordinates the actions of public authority. Thereafter, it was found that the urban reform as a historical project, inspired on grassroot's claims for the right to the city, represents the project of urban change the most explicitly identified with the principle of social justice. In opposition to it, our investigation on historical experiences of urban interventions found a “family” of projects – whose origin goes back to the great works led by Haussmann at Paris (1853-1869) – which embrace goals radically opposed to the exigency of social justice, hence opposed to urban reform. Last but not least, we proceed to an investigation of a relevant and contemporary experience of urban intervention, the ‘revitalization’ of Rio de Janeiro’s waterfront, the ‘Porto Maravilha’ project. We stressed the role of public authority in the scope of the Project, in order to evaluate it’s commitment to the achievement of social justice.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1: Plano de abertura da Avenida de l'Opéra, Paris.....	112
Mapa 2: Vias abertas por Haussmann entre 1854 e 1870.....	117
Mapa 3: Planta do projeto de abertura da Avenida Central (atual Rio Branco).....	154
Mapa 4: Situação de propriedade fundiária nos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo em 2008.....	181
Mapa 5: A cidade do Rio de Janeiro em 1820.....	184
Mapa 6: Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio.....	194
Mapa 7: Setores da AEIU Porto Maravilha com potencial adicional construtivo e seus gabaritos.....	202
Mapa 8: Nova rede de transportes implantada com a operação Porto Maravilha.....	219
Mapa 9: Circuito Histórico e Arqueológico da Herança Africana.....	226
Mapa 10: Localização do terreno Praia Formosa.....	252
Mapa 11: Favelas da zona portuária do Rio de Janeiro.....	257
Fotografia 1: Canal de la Bièvre.....	109
Fotografia 2: Construção da Avenida de l'Opéra.....	116
Fotografia 3: Marché des Innocents (antigo Halles), por volta de 1851.....	118
Fotografia 4: Primeiro pavilhão de Halles Centrales.....	118
Fotografia 5: Les Halles Centralles, pavilhões 7 e 8.....	119
Fotografia 6: Mobiliário urbano haussmanniano.....	122
Fotografia 7: Favela (<i>bidonville</i>) em Ménilmontant, Paris, por volta de 1877.....	129
Fotografia 8: Terminal marítimo na Gamboa, 1870.....	138
Fotografia 9: Vista panorâmica da Saúde, c. 1893.....	139
Fotografia 10: Foto aérea da antiga Estação Central e imediações, c. 1930.....	140
Fotografia 11: Rua do Hospício, atual Buenos Aires.....	147
Fotografia 12: Cortiço na Rua do Senado, 1906.....	147
Fotografia 13: Praça Onze.....	149
Fotografia 14: Reforma da Rua da Carioca, em 1906.....	152
Fotografia 15: Retroscavadeira a serviço da Concessionária Porto Novo.....	172
Fotografia 16: Casa no Morro da Providência marcada para demolição na esteira do projeto de urbanização Morar Carioca, s.d.....	220
Figura 1: Trabalhos noturnos da construção da rue de Rivoli, iluminados pela luz elétrica.....	103
Figura 2: Visita guiada ao esgoto coletor construído sob o Bulevar Sébastopol.....	121
Figura 3: Os cinco andares do mundo parisiense em 1845.....	126
Figura 4: Paris que trabalha.....	126

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1: Características definidoras das intervenções de reestruturação do espaço urbano.....	50
Quadro 2: Características definidoras da reforma urbanística de Paris, 1853-1870.....	130
Quadro 3: Percepção da crise da zona portuária em planos de revitalização.....	188
Quadro 4: Estimativa dos valores mínimos de viabilidade do CEPAC por setor e faixa de equivalência.....	205
Quadro 5: Produto entre número de CEPACs por setores da AEIU Porto Maravilha e o seu mínimo valor de viabilidade comercial.....	206
Quadro 6: Empreendimentos com participação do FIIPM.....	213
Quadro 7: Resumo dos impactos da gentrificação sobre os bairros.....	240
Tabela 1: Potencial econômico dos terrenos públicos incorporados pelo FIIPM.....	211
Tabela 2: Renda Capturada do Solo por categoria. Valores absolutos e unitários (m ² de solo).....	254
Gráfico 1: Engenharia institucional-financeira da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha.....	216
Gráfico 2: Distribuição da renda do solo na simulação do projeto Porto Vida.....	255

LISTA DE SIGLAS

AEIU - Área de Especial Interesse Urbanístico
AMAS - Associação de Moradores e Amigos da Saúde
ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano
APAC - Área de Proteção do Ambiente Cultural
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBD - *Central Business District*
CDRJ - Companhia Docas do Rio de Janeiro
CDURP - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro
CEF - Caixa Econômica Federal
CEPAC - Certificado do Potencial Adicional de Construção
CiU - *Partido de la Ciudadanía*
CMP - Central de Movimentos Populares
COI - Comitê Olímpico Internacional
CPT - Comissão Pastoral da Terra
DGOTDU - Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
FARJ - Federação Anarquista do Rio de Janeiro
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIFA - *Fédération Internationale de Football Association*
FII - Fundo de Investimento Imobiliário
FIIPM - Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha
FIST - Frente Internacionalista dos Sem Teto
FLP - Frente de Lutas Populares
GLO - Garantia da Lei e da Ordem
HIS - Habitação de Interesse Social
HLM - *Habitation à Loyer Modéré*
IAB-RJ - Instituto dos Arquitetos do Brasil seção Rio de Janeiro
IAPETC - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPN - Instituto de Pesquisa e Memória Pretos Novos
IPP - Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
ISP-RJ - Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro
ISU - *Institut de Sociologie Urbaine*
ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
LUDC - *London Urban Development Corporation*
MAR - Museu de Arte do Rio
MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NuPeD - Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sócio-Espacial

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PCRJ - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PEESB - *Plan Estratégic i Social de Barcelona*
PHIS - Plano de Habitação de Interesse Social
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMERJ - Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse
PPP - Parceria Público-Privado
PSC - *Partido de los Socialistas de Cataluña*
PSUC - *Partido Socialista Unificado de Cataluña*
PT - Partido dos Trabalhadores
RSC - Renda do Solo Capitalizada
SAGAS - Saúde, Gamboa e Santo Cristo
SPE - Sociedade de Propósito Específico
TIR - Taxa Interna de Retorno
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UMP - União Nacional por Moradia Popular
UPP - Unidade de Polícia Pacificadora
VGV - Valor Geral de Venda
VLT - Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. REFORMA URBANA, INTERVENÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A QUESTÃO DA JUSTIÇA SOCIAL.....	27
1.1. A bandeira da reforma urbana e sua atual pertinência	27
1.2. As intervenções de reestruturação do espaço urbano	42
1.3. O espaço urbano e o domínio do comum	52
1.4. As intervenções de reestruturação do espaço urbano e a promoção de (in)justiça social	61
1.4.1. A emergência da bandeira e do conceito de justiça social	64
1.4.2. A justiça social como subordinadora da atuação da autoridade pública	72
1.4.3. A justiça social e as intervenções de reestruturação do Espaço urbano	84
1.5. Em busca de um referencial teórico para a análise das intervenções de reestruturação do espaço urbano	91
2. A LINHAGEM DA ANTÍTESE DA REFORMA URBANA.....	101
2.1. Haussmann e a “destruição criativa” de Paris: a mãe de todas as grandes intervenções modernas	103
2.2. O “Bota abaixo” de Pereira Passos.....	133
2.3. Urban redevelopment e renovação urbana.....	155
2.4. Revitalização, reabilitação e requalificação urbanas.....	158
3. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PORTO MARAVILHA: O PROJETO, O ESPAÇO EM DISPUTA E OS AGENTES.....	170
3.1. Projetos antagônicos para a zona portuária do Rio de Janeiro.....	172
3.2. Dos problemas da zona portuária à representação de um “espaço-problema”.....	183
3.3. Rastreamento das estratégias e os protagonistas da operação Porto Maravilha.....	191
3.3.1. A operação Porto Maravilha estabelece um marco jurídico “flexível” relacionado à regulação do espaço.....	191
3.3.2. Criação de instituições híbridas (público-privadas) e o esvaziamento	

das esferas públicas de gestão do território.....	195
3.3.3. As estratégias do poder público para a reestruturação da zona portuária do Rio de Janeiro	201
3.3.4. Participação popular e Habitação de Interesse Social.....	228
4. PORTO MARAVILHA: ASPECTOS DA APROPRIAÇÃO OLIGOPÓLICA DO ESPAÇO URBANO.....	234
4.1. Intervenções de reestruturação do espaço urbano e a tendência à gentrificação.....	234
4.1.1. Disputas teóricas em torno do conceito de gentrificação.....	235
4.1.2. A gentrificação na semiperiferia do capitalismo.....	242
4.2. Apropriação desigual do potencial de valorização do solo na esteira da operação Porto Maravilha.....	250
4.2.1. Esclarecimentos metodológicos sobre o estudo de caso.....	251
4.2.2. Análise sobre a repartição da renda potencial no projeto Porto Vida e suas implicações.....	253
4.3. A “pacificação” das favelas da zona portuária como condição da gentrificação.....	256
“EPÍLOGO”: A operação Porto Maravilha atende aos critérios mínimos de promoção de justiça social?.....	264
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	272
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	277

INTRODUÇÃO

É bastante provável que o leitor viva em uma cidade que já tenha sido, ou será, em breve, interpelada por um plano de intervenções, que objetive restituir a ela o dinamismo econômico perdido, ou resgatar uma de suas partes da decadência física, econômica e social a qual se viu afundada por decorrência de uma crise, ou da própria dinâmica do crescimento urbano. O Pelourinho, em Salvador; Puerto Madero, em Buenos Aires; o bairro da Luz, em São Paulo; as Docas de Londres; a zona portuária do Rio, ou mesmo cidades inteiras, como Barcelona e Pittsburgh – os exemplos são muitos. Ainda que sua aplicação dependa, fundamentalmente, de decisões políticas, tais planos encontram lastro em teorias científicas sobre o desenvolvimento urbano. Por essa razão, é um dever de ofício para cientistas sociais dedicados ao estudo das cidades submeter a validade destas teorias ao escrutínio crítico, de modo a melhor informar os processos decisoriais.

O autor da presente tese elegeu como tema de sua dissertação de mestrado, defendida no começo de 2009, uma análise do discurso e das representações sócio-espaciais que o movimento dos sem-teto produz sobre o urbano, tomando como laboratório privilegiado de pesquisa algumas ocupações localizadas na zona portuária do Rio de Janeiro. Seu objetivo era apurar os conhecimentos acumulados pelos integrantes deste movimento ao longo das suas experiências cotidianas e práxis de luta pela conquista de direitos e transformação da cidade. Em minha imersão nas ocupações – que era motivada tanto pela pesquisa quanto pela colaboração política e profissional junto aos moradores – pude perceber como os antigos bairros da zona portuária ofereciam uma arena bastante permeável à atuação de múltiplos e diversificados ativismos, dos sem-teto aos camelôs, das associações de moradores ao movimento negro, para além de grupos festivos e associações culturais que encontravam na zona portuária um forte referencial indentitário, uma *topofilia*¹ mesmo.

Justamente a partir de 2009, quando se inicia o mandato do então prefeito Eduardo Paes e é aprovado o projeto de lei que instituiu a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio (Porto Maravilha), aquela arena de lutas, onde atuavam tantos ativismos,

¹ No sentido atribuído a este conceito por Tuan (1980), isto é, de um forte senso de pertencimento a um lugar, o qual contribui para forjar identidades.

foi substancialmente modificada, tornando-se refratária a esses atores. A zona portuária do Rio de Janeiro, até então um tumbeiro dos planos que, desde os anos 1980, se sucediam para a sua “revitalização”, seria finalmente “revitalizada”. Em prejuízo dos sem-teto, expulsos dos imóveis que ocupavam há anos, um após o outro, até restarem apenas algumas poucas ocupações, sem segurança jurídica e perspectivas de financiamento para as necessárias reformas de prédios que, por décadas, ficaram ociosos antes de sua entrada. Os sem-teto – cuja experiência em revitalizar imóveis abandonados e seus conhecimentos sobre a zona portuária e a produção da cidade eu acabara de investigar na minha dissertação – não foram chamados para planejar o Porto Maravilha, e tampouco tinham lugar no projeto aprovado pela Câmara dos Vereadores.

Depois de observar, impotente, a expulsão de mais uma ocupação, tomei a decisão de estudar o outro lado da barricada, isto é, o lado do projeto vencedor da disputa pela transformação sócio-espacial da zona portuária. Ambicionava entender quem eles eram, o que pretendiam com aquela parte da cidade e quais seriam os prováveis impactos de sua ação sobre ela. Com isso, almejava extrair algumas lições sobre esse tipo de disputa, bem como produzir conhecimento para ajudar na tarefa de informar os debates acerca dos rumos da cidade. Dessa decisão resultou a presente tese.

* * *

Devo esclarecer que o curso da investigação sofreu correções de rota importantes desde a elaboração do projeto inicial. Mas acreditamos que as razões para isso são justificáveis, tendo contribuído para formular melhor o problema e os objetivos da pesquisa. O autor acreditava que as coisas que aprendeu nos dois primeiros anos do doutorado, e os trabalhos que ia lendo sobre as transformações da zona portuária – trabalhos que, felizmente, se avolumaram nos últimos anos – precisavam ser incorporados, não apenas na execução da pesquisa, mas na colocação mesmo do problema.

O projeto inicial se propunha a abordar o problema da relação entre a reestruturação de áreas centrais e a gentrificação. No entanto, empolgado com o conhecimento acerca de fenômenos de gentrificação em diferentes cidades latinoamericanas, estabelecemos como meta não apenas abordar o problema da

gentrificação em processos de reestruturação de áreas centrais, mas investigar o fenômeno da gentrificação *na semiperiferia do capitalismo* (!). Felizmente, fomos alertados a tempo sobre as implicações de se analisar um problema tão abrangente quanto o da gentrificação “na semiperiferia do capitalismo”, problema que, por si só, suscitaria a realização de *vários* projetos de pesquisa, os quais permitissem chegar a *alguma* síntese teórica. (Adequar pretensões e possibilidades faz parte do aprendizado...) No mais, demo-nos conta que, em função do tempo para a realização da pesquisa se dar enquanto o projeto Porto Maravilha ainda estava longe de estar maduro, haveria o inconveniente de poder fazer apenas projeções acerca das possibilidades de gentrificação na zona portuária.

Enquanto o problema de pesquisa era reformulado, tomamos contato com estudos sobre a operação Porto Maravilha que iam sendo publicados. Sua leitura nos fez perceber que algumas das trilhas percorridas por outros pesquisadores já não precisavam mais ser seguidas, ao passo que outras mereciam maior atenção. O trabalho de Diniz (2013), por exemplo, conseguiu traçar uma genealogia dos sucessivos planos de “revitalização” para a zona portuária, desde o *Plano de Desenvolvimento Urbano da Retaguarda do Porto do Rio de Janeiro*, do início dos anos 1980, até o Porto Maravilha. Sarue (2015), além de ter igualmente traçado um histórico dos projetos para a zona portuária, conseguiu expor, com grande riqueza de detalhes, a engenharia institucional e financeira do Porto Maravilha, bem como a sua ausência de canais de participação. Júnior e Werneck (2015) e Werneck (2017a; 2017b), por seu turno, têm realizado um acompanhamento minucioso do incumprimento das “maravilhas” anunciadas pela operação. A experiência quase etnográfica de Giannella (2015) junto ao Fórum Comunitário do Porto resultou um trabalho muitíssimo bem informado a respeito dos conflitos decorrentes das contradições impostas pelos *stakeholders* do Porto Maravilha, demonstrando muito claramente que apenas a resistência dos moradores da zona portuária proporcionou alguma abertura (ainda que pouca) para as reivindicações e projetos populares. Estudos mais recentes, como a tese de Martins (2017) e a dissertação de Nascimento (2017), ajudam a rastrear os protagonistas do Porto Maravilha, e contribuíram, cada um a seu modo, para testar a teoria do *rent gap* como chave explicativa de desvendamento das motivações das intervenções na zona portuária. Martins também faz uma importante análise sobre a articulação entre escalas espaciais e os processos decisórios no âmbito da operação, demonstrando como a imposição de interesses de atores que operam em escalas global e nacional competiu para

blindar os processos decisórios contra a “ameaça” dos interesses locais.

Mesmo optando por reformular o problema de pesquisa, mantivemos a convicção de que o propósito fundamental da tese seria colaborar para, de alguma maneira, enriquecer os debates sobre as alternativas de transformação do espaço urbano que interpelam nossas cidades. Ocorreu-nos, então, a lembrança de certo desconforto que sentimos durante os estudos realizados sobre os fenômenos de “revitalização” e seus congêneres: em primeiro lugar, é patente a grande confusão terminológica e déficit de fundamentação teórica relativamente aos fenômenos rotulados como regeneração, revitalização e renovação urbanas (e até mesmo autores críticos costumam assumir esses rótulos sem se preocupar em precisar o fenômeno). Em segundo lugar, notamos o progressivo desaparecimento, mesmo entre autores progressistas, da reafirmação do ideário da reforma urbana como alternativa de política urbana. Ora, era de se esperar que os entusiastas da “revitalização” e da gentrificação não considerem a reforma urbana nem pertinente, nem desejável. Mas como explicar seu esquecimento por parte de autores críticos? No lugar da reforma urbana, que agasalha um ideário bem articulado de princípios, objetivos, programas estratégicos e instrumentos, o que se tem encontrado é apenas a referência ao *direito à cidade*. Embora fundamental como princípio orientador de um *projeto*² de sociedade e cidade, a noção de direito à cidade não configura, por si só, um *programa* político. Por essa razão, possui muito menos força que a bandeira da reforma urbana como alternativa concreta de política urbana³, ainda que a reforma urbana também propugne o direito à cidade como princípio.

Outro desconforto – este último derivado, em grande parte, do problema anterior –, foi para com a falta de parâmetros de referência capazes de dar suporte a avaliações normativas sobre esse tipo de projetos “revitalizadores”, que são aquelas avaliações as quais as pessoas levam em consideração para apoiarem esse ou aquele tipo de políticas. Afinal, quais critérios devem ser utilizados para avaliar se um conjunto de intervenções é primordialmente benéfico ou prejudicial à cidade? Ainda que um estudo crítico sobre, por exemplo, projetos de “revitalização” consiga identificar, com certa precisão, quem ganha e quem perde em tais projetos, persiste sempre o problema de 1) definir *exatamente* o que são estas perdas e estes ganhos; 2) avaliar a sua real extensão.

2 Apresentamos um entendimento mais amplo da noção de projeto no subcapítulo 3.1, intitulado *Projetos antagonistas para a zona portuária do Rio de Janeiro*.

3 Sem mencionar a vaguidão e costumeira falta de coerência política de muitos daqueles que dizem clamar pelo direito à cidade. Reforçamos a pergunta de Souza (2010): *Qual direito para qual cidade?*

Ilustremos o raciocínio com o caso concreto da operação Porto Maravilha. De um ponto de vista utilitarista, o embelezamento e ativação de circuitos culturais e de lazer na zona portuária, bem como a sua reintegração, do ponto de vista do acesso a novos visitantes e da desconstrução do estigma de área degradada, representariam um bem para um número maior de cidadãos do que os efeitos negativos que essas transformações possam trazer para os moradores pobres dos pequenos bairros portuários de uma metrópole de 12 milhões de habitantes. Os estrategistas da gentrificação compreendem muito bem a força desse argumento.

Felizmente, esse tipo de problema – o de definir, em uma perspectiva científica, parâmetros normativos – não é insuperável. Afinal, *esclarecer* os termos do debate já representa, potencialmente, um ganho para o debate. Trata-se, está claro, de assumir o *coerentismo epistêmico* (MOSER *et al.*, 2009) como uma estratégia adequada para se tratar dos fenômenos de implicação ético-moral. Isto é, parte-se do pressuposto de que uma crença se justifica em sua relação de coerência com um conjunto de crenças. Se o debate para o qual pretendemos contribuir diz respeito às políticas que orientam a produção do espaço urbano, faz-se mister, antes de mais nada, identificar quais são os princípios morais que permeiam o imaginário social e que, em um contexto social-histórico definido⁴, legitimam a existência da autoridade pública; princípios, por sua vez, que *devem* orientar a sua ação. A partir disso, cabe examinar, da melhor maneira possível, os fenômenos pertinentes às políticas urbanas, identificar suas implicações e aferir a *coerência* de tais políticas com relação aos princípios deontológicos da atuação da autoridade pública. Evidente que, em última instância, as pessoas envolvidas no debate, isto é, os cidadãos, podem muito bem optar por discordar desses princípios morais – o *nómos* é sempre mutável. Ainda nesse caso, ele ou ela terá, ao menos, a oportunidade de assumir sua posição da maneira mais bem informada possível.

Seguindo por este caminho, percebemos que o caso da operação Porto Maravilha remete ao problema da contraposição entre projetos, historicamente estabelecidos, relacionados com o posicionamento do poder público na orientação de ações destinadas à resolução dos problemas urbanos, ou, ao menos, alguns dos mais graves. Trata-se, portanto, de posicionar o problema em um grau de abstração menor que o da análise das

4 Note-se que não pretendemos tomar como referência princípios meramente abstratos, que surgiram da pena de um filósofo iluminado, mas os princípios que as pessoas assumem em suas crenças a respeito do mundo, do que é certo ou errado, justo ou injusto, bom ou ruim.

concepções gerais sobre o planejamento e a gestão urbanos, como o empreendedorismo urbano, o planejamento regulatório clássico ou o planejamento crítico, que tratam da maneira supostamente mais adequada para o governo da cidade *tout court*. O tipo de fenômeno que desejamos abordar aqui deriva, evidentemente, das concepções gerais, mas se particulariza na relação entre identificação dos problemas/formulação de soluções para estes problemas. Não por acaso, as variações desse tipo de fenômeno levam o prefixo “re”, de *reforma*, *renovação*, *revitalização*, *regeneração* urbanas – ou urbanística (no caso da ambiguidade de aceção das “reformas”) –, pois todos compartilham do pressuposto de que algo na cidade, ou em parte sua, ou em seus processos, precisa ser mudado ou refeito.

Ao estabelecer o problema nesses termos, identificamos como tarefa inicial, para formular uma questão, comparar os tipos de projetos, de modo a identificar suas características mais importantes. Saber quem são seus protagonistas, apurar de que maneira diagnosticam os problemas urbanos e discernir as estratégias propostas para a sua solução, bem como os efeitos práticos dessas estratégias sobre as relações sócio-espaciais. Ao fazer tal comparação, percebemos a confusão terminológica e déficit de fundamentação teórica presente em vários desses projetos, com alguns termos sendo corriqueiramente empregados para designar fenômenos distintos; ou, contrariamente, termos diferentes designando fenômenos semelhantes. O que se constatou é que, a partir da emergência histórica dos fenômenos de revitalização e regeneração urbanas, seus protagonistas procuram diferenciar seus projetos daqueles testados no passado, em geral já desgastados pelas críticas e resistências sociais.

Em busca de maior clareza conceitual, tratamos de isolar aquilo que há de comum a esses fenômenos, e identificamos se tratar de *conjuntos de intervenções de reestruturação do espaço urbano*, ou seja, intervenções de grande escala de incidência (relativamente às dimensões da aglomeração), que mobilizam recursos de vulto, sendo concebidas e executadas por agentes poderosos, os quais alteram formas, funções, significados, a estrutura espacial e, por vezes, alguns aspectos da estrutura urbana.

Tal identificação nos permitiu aglutinar, em uma mesma linhagem genealógica, fenômenos que muitas vezes são tratados como substancialmente distintos. Encontramos a origem dessa linhagem, ao menos em sua forma mais bem acabada, na grande reforma urbanística executada por Haussmann, em Paris, entre 1853 e 1869. As intervenções que puseram abaixo a Paris do Segundo Império criaram representações, instituições, símbolos

e estratégias característicos da modernidade urbano-industrial, influenciando reformas do gênero por várias partes do mundo, inclusive o Rio de Janeiro da Reforma Passos (1902-1906). Acreditamos que várias de suas características, em especial seus objetivos, permaneceram em outros tipos de intervenções surgidas ao longo do século XX, a exemplo da renovação, revitalização e regeneração urbanas.

Entrementes, fomos reconhecendo um projeto histórico anômalo a esta linhagem, substancialmente distinto e antagonico a ela. Trata-se da bandeira da reforma urbana, cujo ideário foi sendo formulado e enriquecido no Brasil a partir dos anos 1960, encontrando, posteriormente, ressonância em outras partes. Em contraste com a linhagem iniciada pela Reforma Haussmann, a reforma urbana não encontra sua razão de ser nas intervenções de reestruturação espacial, embora não as descarte como *momento* necessário. A linhagem das intervenções ambiciona alterar o espaço para torná-lo mais funcional, sem necessariamente com isso modificar os padrões estabelecidos de relações sociais. A reforma urbana, por seu turno, traduz-se por uma ambição de transformar as relações sociais mediante os câmbios espaciais que considere adequados a esse fim. Trata-se de reconduzir a política urbana, de modo a reduzir desigualdades sócio-espaciais e aprofundar a participação popular no planejamento e na gestão da cidade.

Tendo chegado à identificação dessas distintas abordagens de resolução dos problemas urbanos, formulamos a seguinte questão, para cuja resposta a presente tese se ocupou: *em que medida as intervenções caracterizáveis como pertencentes à linhagem das intervenções de reestruturação do espaço urbano se contrapõem à reforma urbana?*

O título da tese deixa claro que consideramos a tal linhagem de intervenções como uma antítese da reforma urbana, não apenas pelas suas diferenças, mas por serem antagonicas, no sentido de que quando uma prospera, a outra definha. Não se trata aqui, portanto, de meramente confirmar sua relação antitética, mas, antes, de verificar *em que medida* o são. Tentaremos demonstrar, a seguir, a pertinência dessa sutileza.

Partindo-se do *princípio da caridade*⁵, devemos assumir que todo projeto que se

5 Em que se admite a racionalidade das justificativas de um sujeito. Não que tais justificativas sejam isentas de contradições ou falácias, mas que a intenção de quem as profere é a de que elas sejam as mais racionais possíveis. Pensemos no caso em que se analisam as proposições de um neoliberal a respeito da economia. Pelo princípio da caridade, não devemos partir do princípio de que o neoliberal *deseja* a pobreza do maior número para lucrar mais, e sim que ele justifica suas posições econômicas com base em princípios e encadeamento lógicos que ele considera racionais. A partir dessa consideração, cabe examinar a validade de seus argumentos exclusivamente pela sua coerência, ou incoerência interna e externa, se eles se contradizem, se recorrem a falácias etc. É importante compreender que o princípio da caridade não se propõe, necessariamente, a estabelecer uma relação de convencimento, o que seria ingênuo. Trata-se, antes, de um

propõe a solucionar os problemas urbanos pretende que seus objetivos e estratégias são bons para a cidade, ou até mesmo os melhores, e com as intervenções de reestruturação do espaço urbano não é diferente. Cumpre, para além de identificar se os seus efeitos são fundamentalmente positivos ou negativos, saber quais critérios utilizar para tal avaliação. Tomemos o exemplo da regeneração urbana, considerada a última e mais sofisticada dos projetos de reestruturação do espaço urbano. Um de seus entusiastas na academia, Peter Roberts, professor de Planejamento Estratégico Europeu e membro da *British Urban Regeneration Association Best Practice Committee*, define a regeneração urbana nos seguintes termos:

[a] comprehensive and integrated vision and action which leads to the resolution of urban problems and which seeks to bring about a lasting improvement in the economic, physical, social and environmental condition of an area that has been subject to change (ROBERTS, 2000: 17).

Até aí, tirando-se o fato de que a reforma urbana não se propõe apenas a resolver problemas de áreas submetidas a mudanças, por entender que, no capitalismo, as reformas se fazem necessárias em quaisquer circunstâncias, de modo a atenuar suas tendências; enfim, salvaguardado esse detalhe, não há diferença substancial entre esses objetivos para com alguns importantes objetivos da reforma urbana. No entanto, observemos os princípios da regeneração urbana sintetizados pelo referido autor:

- *be based upon detailed analysis of the condition of an urban area;*
- *be aimed at the simultaneous adaptation of the physical fabric, social structures, economic base and environmental condition of an urban area;*
- *attempt to achieve this task of simultaneous adaptation through generation and implementation of a comprehensive and integrated strategy that deals with the resolution of problems in a balanced, ordered and positive manner;*
- *ensure that a strategy and the resulting programmes of implementation are developed in accord with the aims of sustainable development;*
- *set clear operational objectives which should, wherever possible, be quantified;*
- *make the best possible use of natural, economic, human and other resources, including land and existing features of the built environment;*
- *seek to ensure consensus through the fullest possible participation and co-operation of all stakeholders with a legitimate interest in the regeneration of an urban area; this may be achieved through partnership or other modes of working;*

- *recognise the importance of measuring the progress of strategy towards the achievement of specified objectives and monitoring the changing nature and influence of the internal and external forces which act upon urban areas;*
- *accept the likelihood that initial programmes of implementation will need to be revised in-line with such changes as occur;*
- *recognise the reality that the various elements of a strategy are likely to make progress at different speeds; this may require the redirection of resources or the provision of additional resources in order to maintain a broad balance between the aims encompassed in a scheme of urban regeneration and to allow for the achievement of all of the strategic objectives (ROBERTS, 2000: 18-9).*

Nota-se que nenhum dos dez pontos elencados faz qualquer referência à redução de injustiças sociais e aprofundamento da participação no planejamento e gestão urbanos, que são os objetivos centrais da reforma urbana. Depreende-se que a regeneração, que se propõe a resolver problemas urbanos decorrentes das mudanças estruturais da economia e seus impactos deletérios sobre determinadas localidades, embora ambicione uma recuperação econômica “ambientalmente sustentável” e exorte o consenso com “a máxima participação de todos aqueles legitimamente interessados na regeneração”, negligencia aspectos como a redução de desigualdades sócio-espaciais, estigmas, opressões e um tipo de participação autenticamente democrática, onde o dissenso tenha cabida no âmbito de situações que envolvem conflitos de interesses irremediáveis.

Ainda sobre a razão de se questionar sobre em que medida a linhagem das intervenções se contrapõe à reforma urbana, argumentamos que nosso interesse é também o de extrair lições, as quais ajudem a robustecer o próprio ideário da reforma urbana. Pensamos, por exemplo, no fato de que, em geral, movimentos sociais, profissionais e políticos comprometidos com a agenda da reforma urbana, ao corretamente apreenderem a cidade como um todo, costumam ser refratários à ideia de que uma área específica mereça ser beneficiada com uma assimetria relativamente grande de recursos. É bem verdade que o instrumental da reforma urbana preveja o zoneamento para áreas de especial interesse social, para as quais serão destinados recursos-extra. O ideário da reforma urbana igualmente sustenta a inversão de prioridades na orientação dos gastos e investimentos públicos, o que, em termos práticos, resulta o privilegiamento de localidades historicamente desprivilegiadas. No entanto, não é comum encontrar um “*projeto de reforma urbana da zona portuária*”, ou “*reforma urbana das imediações da estação da Luz*”. Quando os programas inspirados pela reforma urbana atacam o problema de áreas

restritas, costuma nomear suas intervenções por termos mais específicos e precisos: “regularização fundiária da favela X”, “urbanização da favela Y”. Os programas de revitalização, requalificação ou regeneração urbanas, por sua vez, talvez por entenderem que certos rótulos possuem mais força que termos técnicos ou específicos, costumam se referir à “revitalização do bairro X”, “requalificação da zona Y” etc. Não conviria um projeto de reforma urbana da zona portuária do Rio de Janeiro?...

Esse tipo de reflexão é apenas um exemplo de discussão que desejamos fomentar a partir da questão central formulada nessa tese. Ao melhor esclarecer os termos do debate, pretendemos contribuir para qualificá-lo. Ao contrastar projetos concorrentes, almejamos fortalecer os argumentos e propostas do projeto que acreditamos ser o mais justo. Finalmente, uma confissão: contrapondo a bandeira da reforma urbana aos projetos que estão “em alta”, nossa intenção é ajudar a soerguê-la, valendo-nos, para isso, do “vácuo” deixado pelos nossos oponentes.

* * *

Mencionamos a opção de partir do caso do Porto Maravilha para melhor posicionar o problema de pesquisa em um nível mais geral. Mas também retornamos, dialeticamente, ao caso particular – não para “aplicar” os conhecimentos obtidos com a reflexão sobre o geral, mas para alimentá-la mediante a sua confrontação com o particular.

Definimos a operação consorciada Porto Maravilha como *atualização* da antítese da reforma urbana. Atualização não quer dizer cópia, ou reprodução mecânica de um modelo. Infelizmente, deparamo-nos com autores críticos que abordaram a “revitalização” da zona portuária do Rio apenas para confirmar modelos explicativos prontos, como se a experiência carioca não tivesse nada de novo. Nessa linha, é frequente a asserção de que “o Porto Maravilha é a aplicação do neoliberalismo à escala do urbano”, e pronto, segue-se uma descrição protocolar das características da operação. Outra afirmação peremptória é de que “a revitalização do porto do Rio emula o modelo barcelonês”. Os que assim procedem não se dão conta de que: 1) via de regra, estes modelos teóricos foram construídos tomando-se por referência analítica contextos sócio-espaciais do centro capitalista. Embora haja difusão de ideias e propagação de agendas políticas do centro para a semiperiferia e periferia sistêmicas, tais agendas não se impõem aqui sem antes

passarem pela aduana de realidades muitíssimo diferentes, o que significa que elas assumem aspectos substancialmente distintos; 2) o intercâmbio de ideias e agendas políticas é uma via de mão dupla (ainda que hierarquizada). Políticas reformuladas ou mesmo desenvolvidas fora do centro sistêmico também podem, muito bem, ser exportadas para lá⁶. A mutação dos fenômenos em seu movimento de difusão impõe a necessidade de reformulação teórica de seus modelos explicativos.

A operação Porto Maravilha, muito embora cristalice uma série de instrumentos e estratégias testados em experiências de reestruturação espacial anteriores, traz algumas atualizações. De saída, ela se vende como um “ótimo negócio”, no sentido em que seu financiamento não sobrecarregaria os cofres públicos, uma vez que os recursos seriam provenientes da negociação de títulos que outorgam o direito de adicionar potencial construtivo em determinados setores do perímetro da operação. A página institucional do Porto Maravilha afirma que o dinheiro arrecadado com a venda desses títulos

paga todas as obras e serviços do Porto Maravilha nos 5 milhões de m². O resultado é que o município não usa recursos do tesouro nas obras e ainda economiza nos serviços públicos. Além disso, pelo menos 3% da venda dos Cepacs são obrigatoriamente investidos na valorização do patrimônio material e imaterial da área.⁷

Apesar da modalidade de financiamento por meio da negociação do direito de adicionar potencial construtivo não tenha sido inventado pelos gestores cariocas – as operações consorciadas de São Paulo foram pioneiras no Brasil –, o fato da totalidade dos títulos ter sido comprado, em lote único, por um fundo imobiliário com recursos provenientes do FGTS representa, efetivamente, uma inovação institucional. Ademais, ainda não há em outra parte experiências de “revitalização”, com as proporções territoriais e econômicas equivalentes àquelas do Porto Maravilha, em um espaço coabitado por favelas disputadas por quadrilhas de narcotraficantes fortemente armadas e policiais militares integrantes de um tipo de política de segurança semelhante aos dispositivos de contrainsurgência empregados pelos EUA em zonas conflagradas.

Ao analisar a operação Porto Maravilha à luz do problema da confrontação de projetos para a resolução de problemas urbanos, estabelecemos dois objetivos. Em

6 Pensemos no caso da própria austeridade econômica neoliberal, testada com intensidade ímpar na América Latina e na África ao longo das décadas de 80 e 90, e posteriormente incorporadas na periferia Europeia após a crise de 2008.

7 Disponível na Internet através do endereço www.portomaravilha.com.br/portomaravilha.

primeiro lugar, avaliar em que medida a operação pode ser considerada uma atualização da linhagem da antítese da reforma urbana, o que é o mesmo que avaliar em que medida ela promove (in)justiça social e aprofundamento da participação popular. O segundo objetivo é, justamente, extrair os ensinamentos do Porto Maravilha relativos às estratégias de apropriação oligopólica do espaço urbano na semiperiferia do capitalismo, posto que, em termos de relação entre os atores envolvidos e o solo urbano, é o que representa esta operação urbana consorciada.

* * *

Dividimos a tese em duas partes. A primeira trata do problema em seu nível de maior abstração. Nela trataremos de avaliar a validade da tese de que a linhagem das intervenções do espaço urbano, inaugurada com a Reforma Haussmann, constitui uma antítese da reforma urbana, estabelecendo ainda em que medida o é. Para tanto, será necessário precisar tanto os parâmetros de referência da análise, quanto os conceitos e formulações teóricas que permitam apreender intelectualmente o fenômeno das intervenções; além, claro, de proceder à sua análise. A segunda parte investiga a operação Porto Maravilha sob o crivo da exigência de promoção de justiça social, por meio da observação das estratégias, dos atores e das implicações de suas ações sobre o espaço da zona portuária.

No primeiro capítulo, pretendemos delimitar, de maneira mais aprofundada que na Introdução, nosso objeto e problema de estudos, bem como os recursos teóricos, metodológicos e conceituais para elucidá-los. Começaremos por apresentar o ideário da reforma urbana, por ela representar o parâmetro referenciador da análise da linhagem de intervenções sobre o espaço que procederemos em nosso estudo. Ou seja, a reforma urbana é a tese a qual se contrapõem tais intervenções, em condição de antítese. Sobre essa base, definiremos o conceito de *intervenções de reestruturação do espaço urbano*, o qual acreditamos dar conta de agrupar os fenômenos concernentes à linhagem originada com as assim chamadas reformas urbanísticas.

Em seguida, procuraremos argumentar como a “natureza” do espaço urbano faz com que as intervenções de reestruturação estabeleçam um campo bem definido de participação na instituição do social à escala do urbano, e mesmo de outras escalas. Tendo

em vista que o principal valor normativo subordinador da análise é o da justiça social, convém estabelecer de que maneira definimos este constructo, bem como a sua aplicação em termos da *produção do espaço*. Ao final do capítulo, explicitaremos a abordagem teórica que consideramos a mais pertinente para analisar os processos de produção do espaço caracterizados pelos projetos de reestruturação.

No segundo capítulo, optamos por realizar um mergulho analítico mais profundo nas experiências das reformas Haussmann e Passos. A primeira, por considerarmos a “mãe” da linhagem antagônica à reforma urbana. A segunda, por estar diretamente relacionada com a espacialidade onde incidirão as intervenções do Porto Maravilha. Por fim, buscaremos resgatar, ainda que de maneira breve, as origens de determinados processos de intervenção sobre os espaços urbanos centrais e os seus termos, explicitando o porquê nos valeremos de certos conceitos, em prejuízo de outros, para designar o nosso estudo de caso.

Sobre os capítulos 3 e 4, que tratam da operação Porto Maravilha, é preciso esclarecer que evitamos fazer uma análise detalhada do máximo de aspectos possíveis relativos à zona portuária e à operação consorciada. Tendo em vista alcançar nossos objetivos, a análise se concentrou no papel do poder público. As ações privilegiadas, por sua vez, são aquelas referentes aos aspectos distributivos, bem como aquelas relativas às estratégias de apropriação e produção do espaço urbano, esse “bem comum” tão *sui generis, locus* do habitar coletivo e de muitos ao mesmo tempo. Com isso, procuraremos encontrar elementos para avaliar qual o nível de conformidade da atuação do poder público à redução de desigualdades, efetivação da igual dignidade de todas as pessoas humanas e participação dessas pessoas nas decisões concernentes ao destino da sua coletividade, por serem estes os elementos normativos historicamente compartilhados em nossa sociedade, e normatizados constitucionalmente como obrigações do poder público.

CAPÍTULO 1

Reforma urbana, intervenções de reestruturação do espaço urbano e a questão da justiça social

Tanto a reforma urbana quanto aquilo que denominamos como sua antítese fundamentam seus projetos num pressuposto comum: é preciso alterar a espacialidade urbana se se pretende solucionar alguns dos principais problemas que transtornam as cidades. Argumentamos que estes projetos, ao intervirem no espaço com a escala e a intensidade como intervêm, implicam cooperação e disputa sobre a destinação de algo que é essencialmente compartilhado e que pertence ao domínio do comum. Por esse motivo, tais projetos podem e devem ser examinados em termos de *justiça social*, ou seja, através da investigação sobre a participação na delimitação dos objetivos das intervenções, dos meios para se alcançá-los e a distribuição dos seus efeitos entre os cidadãos.

1.1 A bandeira da reforma urbana e sua atual pertinência

Um trabalho sobre a *antítese* da reforma urbana não faria sentido sem antes apresentar a *tese* a qual ela se contrapõe. Embora ocupe apenas o presente subcapítulo, a bandeira da reforma urbana figura como o verdadeiro protagonista do enredo que se desenvolve nesse estudo. Se optamos aqui por tratar dos seus antagonistas, é porque desejamos contribuir para a tarefa fundamental de oferecer munição crítica àqueles que necessitam, trabalham e lutam pela transformação das cidades. Nas linhas que seguem, buscaremos apresentar aquilo que pode ser considerado o cerne do ideário da reforma urbana, contextualizando sua trajetória e avaliando sua pertinência nos dias de hoje.

Destarte, é forçoso reconhecer que a bandeira da reforma urbana possui um *handicap* de origem, do ponto de vista da clareza sobre o seu entendimento, se comparada à reforma agrária. Enquanto a constatação de que a estrutura agrária deveria ser reformada esteve historicamente associada à compreensão de que tal reforma implica uma distribuição mais justa da terra e dos recursos para se explorá-la, no meio urbano a história

foi outra. Ilustremos tal diferença com dois exemplos históricos, o primeiro relacionado a uma reforma do agro, o segundo vinculado a uma reforma da urbe. O primeiro exemplo remonta à Revolução Francesa, de 1789. Uma das mais importantes medidas revolucionárias foi um profundo processo de reforma da estrutura fundiária, considerada como essencial para romper com a base de sustentação do Antigo Regime: o latifúndio. Procedeu-se, então, à expropriação de terras da nobreza e da Igreja Católica, para redistribuí-las entre os camponeses, mediante o pagamento em dez anos (exigência que, diante das guerras e convulsões sociais das décadas que seguiram à revolução, terminou por ter poucos efeitos práticos). Sabemos que à Revolução seguiu a Restauração, e o século XIX francês foi alternado entre monarquias, repúblicas e até mesmo regimes imperiais. Apesar desses reveses, a democratização da propriedade rural, ainda que incompleta, mostrou-se uma conquista duradoura, tendo transformado definitivamente os rumos da formação social francesa.

O exemplo contrastante também tem lugar na França, mais precisamente na Paris das décadas de 1850 e 1860, mas poderia ser, sem prejuízo para o nosso argumento, o da Lisboa pombalina, ou a Barcelona de Cerdà. Quando Luís Napoleão Bonaparte (sobrinho de Napoleão) proclamou-se imperador da França, uma das suas prioridades de governo foi realizar uma profunda reforma da capital, reforma que já era demandada há algum tempo pelos “teóricos” da época – sobretudo engenheiros e médicos – a elite da cidade. Como era de se esperar, a reforma de Paris negligenciou completamente uma redistribuição mais justa da propriedade fundiária urbana, e tampouco se preocupou em trazer soluções para o grave problema habitacional, agudizado pela industrialização e os fluxos migratórios provenientes do campo. Ao contrário, as intervenções planejadas pelo prefeito Haussmann, de demolições para alargamento das ruas e construções de equipamentos monumentais, tiveram o efeito de concentrar ainda mais as propriedades, expulsando parte considerável dos trabalhadores para a periferia parisiense. A remodelação de Paris, com seu monumentalismo e aura de progresso, tornou-se mundialmente a referência de uma reforma que se espera para as cidades⁸.

8 Cabe registrar que, na mesma década, o presidente Abraham Lincoln decretava o *Homestead Act* (1862), determinando por lei que todo cidadão que trabalhasse a terra por cinco anos teria direito à sua propriedade, o que beneficiou mais de 600 mil posseiros (em prejuízo, ressalve-se, da população originária). Por conta dessa lei, que contrasta decididamente com a Lei de Terras brasileira, de 1850, os imigrantes que aportavam nos EUA encontravam meios de ganhar a vida para além das grandes cidades da Costa Leste. Isso impediu uma depreciação exacerbada da força de trabalho urbana, demandando, por parte da burguesia, maiores

Com efeito, a trajetória das reformas empreendidas nos meios agrário e urbano se distinguiram consideravelmente ao longo do século XX. Quando se pensa em exemplos de reforma agrária, destacam-se as experiências distributivistas, como aquelas decorrentes das revoluções Mexicana (1910), Russa (1917), Chinesa (1949), Cubana (1959) ou da Revolução dos Cravos (Portugal-1974), e até mesmo experiências não-revolucionárias, como a reforma agrária operada na Itália, nos anos 1950. Referências completamente distintas da noção dominante que se faz das reformas no meio urbano, como a Reforma Passos, no Rio de Janeiro (1902-1906), bem como os programas de renovação, revitalização ou regeneração urbanas, todas elas negligenciando a tarefa de promover justiça social, conforme tentaremos demonstrar ao longo dessa tese.

Por força dos caminhos e descaminhos da história, aqueles que levantam a bandeira da reforma urbana – de caráter fundamentalmente progressista – estamos fadados a esclarecer constantemente as suas diferenças para com projetos que deveriam mais apropriadamente ser definidos como reformas *urbanísticas* (SOUZA, 2002 e 2006). Estas, para além de suas expressões historicamente conservadoras, ou, no melhor dos casos, pretensamente compromissadas com o desenvolvimento econômico ou “sustentável”, seriam, como esclarece Souza (2002: 155), “um projeto de remodelação do espaço que objetiva melhorar a funcionalidade das formas espaciais e embelezar a cidade”. Não que o ideário da reforma urbana ignore a necessidade de aprimoramento funcional e, até mesmo, estético da cidade. A principal diferença é que, em seus propósitos, esse tipo de mudança é compreendido como um *meio* para se alcançar objetivos considerados mais importantes, a saber, a promoção de justiça social e o aprofundamento da democracia.

Para identificar mais apropriadamente o ideário da reforma urbana, faz-se necessário contextualizar a sua emergência e trajetória. A partir disso, poderemos refletir a respeito da sua atualidade e pertinência nos dias de hoje, avaliando se ela efetivamente pode ser alçada como alternativa concreta aos atuais modelos de política de desenvolvimento urbano.

Há certo consenso entre diversos autores na identificação da emergência do ideário da reforma urbana, concebido como um amplo projeto estratégico para transformações mais profundas da sociedade, no contexto das discussões e mobilizações no Brasil nos

investimentos em produtividade, além de se fortalecer o mercado de consumo interno. Por essas razões, Marx apontou o *Homestead Act* como fator decisivo para a expansão industrial dos EUA.

primeiros anos da década de 1960, momento em que se disputavam abertamente os rumos do desenvolvimento nacional (MARICATO, 1994; SOUZA, 2002 e 2006; entre outros). É preciso admitir, obviamente – e os autores que acabamos de citar reconhecem isso –, que a noção de uma reforma urbana, de caráter progressista, não foi inventada no Brasil. A *Ley de Reforma Urbana* cubana, decretada em 1961, demonstra que a importação da ideia da reforma agrária, adaptada ao meio urbano como instrumento de mudança estrutural da sociedade, já pairava no ambiente político e intelectual em outros países (WILHEIM, 1964). No entanto, o conteúdo da referida lei demonstra que ela se ocupa fundamentalmente de sanar a crise habitacional, mediante penalizações sobre a especulação imobiliária, expropriações de grandes proprietários e a instituição de um fundo para a construção de moradias. A ideia de reforma urbana ainda carecia de consistência para se tornar efetivamente uma referência para um projeto de redirecionamento substantivo do desenvolvimento na escala das cidades, que levasse em consideração a complexidade da *questão urbana*. Coube ao ambiente político-intelectual brasileiro, por uma série de circunstâncias históricas, aprofundar a formulação sobre o ideário da reforma urbana:

[A] síntese intelectual que se operou no Brasil dos anos 80 e 90, fruto da sinergia de décadas de acúmulo de importantes análises com a reflexão técnica sobre o planejamento e a experiência dos movimentos sociais, foi a mais importante ou, pelo menos, a que adquiriu maior visibilidade (SOUZA, 2002: 156).

O ambiente de debates sobre estratégias de desenvolvimento no Brasil do início da década de 60 era, ao mesmo tempo, intelectualmente sofisticado e de grande repercussão política, no sentido de que animava a formulação de políticas públicas decisivas para o desenvolvimento do país. Autores como Celso Furtado, Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes podiam divergir sobre fundamentos teóricos e o grau de radicalidade dos horizontes de transformação social, mas chegava-se a um entendimento compartilhado, entre os setores progressistas, de intelectuais a ativistas de movimentos sociais, de que a situação de subdesenvolvimento estava vinculada a uma estrutura social extremamente desigual, a qual necessitava reformas. O governo do presidente João Goulart (1961-1964) assumira o programa do que ficou denominado de “reformas de base”, que incluía a reforma da educação, fiscal, agrária, bancária e política. A reforma urbana, por sua vez, que vinha sendo formulada, sobretudo, por urbanistas e outros profissionais ligados ao

planejamento, também mereceu a atenção do presidente, que enviou ao Congresso um projeto de *habitação e reforma urbana*.

O golpe civil-militar de 1964 representou uma interrupção, ao menos temporária, da agenda reformista. No entanto, já na segunda metade da década de 1970, após a derrota das principais tentativas de luta armada, os setores progressistas encontraram brechas para se rearticular, junto a moradores das periferias e favelas das grandes cidades do país. Contaram, para isso, com o apoio decisivo de correntes minoritárias, mas muito atuantes, da Igreja Católica, afeitas ao espírito inconformista do Concílio Vaticano II e da Conferência de Medellín. Foi através de uma iniciativa da Comissão Pastoral da Terra (CPT) que surgiu, já nos anos 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em torno do qual se aglutinaram diversos ativismos emergentes nas grandes cidades brasileiras (MARICATO, 1994). Em 1987 foi fundado, como um desdobramento do MNRU, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, articulando ativistas, intelectuais e profissionais ligados ao planejamento e gestão urbanos.

O processo de reabertura política pelo qual passava o país no final da década de 80, em especial a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte, abriu novas perspectivas para a luta pela reforma urbana. A possibilidade da Constituinte receber propostas de emendas populares motivou a mobilização para a formalização de uma Emenda Popular pela Reforma Urbana, que obteve mais de 150 mil assinaturas – um número expressivo, mas muito inferior às mais de um milhão de assinaturas recebidas pela emenda popular da reforma agrária, isso em um país cuja população já vivia majoritariamente nas cidades, conforme observado por SOUZA (2006: 217).

Os objetivos inscritos na emenda popular indicam os avanços na formulação do ideário da reforma urbana desde os anos 1960, com a ampliação de questões, antes concentradas no tema da habitação:

Em relação à propriedade imobiliária urbana — instrumentos de regularização de áreas ocupadas [regularização fundiária]. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural.

Em relação à política habitacional — programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria, proporcional à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política.

Em relação aos transportes e serviços públicos — natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço.

Em relação à gestão democrática da cidade — conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo.

Da emenda popular, permaneceram na Constituição de 1988 apenas dois artigos, o 182 e 183, que, além de serem vagos sobre os instrumentos que menciona, ainda transferem para o poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano. Na opinião de Souza (1993 e 2002), cujas reticências sobre as perspectivas abertas pelo capítulo constitucional para o avanço da reforma urbana destoaram do otimismo predominante entre os analistas à época, a filtragem da emenda popular pela Constituinte representou um revés com importantes consequências:

Com a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional, o que ocorreu foi, mais que um simples revés tático, uma importante *derrota estratégica*. A concentração dos esforços na elaboração de planos diretores progressistas, acompanhada de um certo truncamento de alguns debates relevantes, até hoje inconclusos (como aquele em torno da vaga – e limitada – fórmula “função social da propriedade”), bem como o pouco interesse para com a contextualização das propostas à luz de considerações profundas e abrangentes a propósito da dinâmica e da crise dos movimentos sociais, acabou redundando em um certo “legalismo” e em um certo “tecnocratismo” (“tecnocratismo de esquerda”, como escreveu o autor em outro trabalho [SOUZA, 1998]). A importância de planos e garantias formais foi exagerada, em detrimento de uma análise social mais ampla. A participação popular, que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como o “solo criado” (...), tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas (SOUZA, 2002: 161 – grifo no original).

O trecho que acabamos de ler traça um diagnóstico dos descaminhos da luta pela reforma urbana nos anos 90, quadro que não melhorou muito significativamente nas décadas seguintes: desmobilização, crise dos ativismos, preponderância do “tecnocratismo de esquerda”. Planos diretores progressistas e bem elaborados, como o de São Paulo da gestão Erundina (1989-1993), enfrentaram grandes dificuldades para serem aprovados, ou simplesmente foram rejeitados pelos legislativos municipais. A tardia aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) – que finalmente regulamentou o capítulo constitucional sobre a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo um importante instrumental que, se bem empregado, pode auxiliar no aprofundamento da participação na gestão e no planejamento e na redução de desigualdades sócio-espaciais – veio em uma

conjuntura em que o empreendedorismo urbano já se impunha como modalidade hegemônica de governo das cidades.

A dificuldade em ancorar o ideário da reforma urbana no imaginário político brasileiro é atestada pela recorrência dessa constatação desde a sua origem. Ainda em 1963, o editorial da revista *Arquitetura* – onde foram gestadas algumas das principais formulações a respeito da natureza e dos objetivos de uma reforma urbana – ponderava que a expressão *reforma urbana* “[N]ão encerra, para a grande maioria, nenhum conceito claro e definitivo” (ARQUITETURA, 1963: 3 *apud* SOUZA, 2006: 214). Transcorridas três décadas da publicação desse editorial, a urbanista Ermínia Maricato, ex-Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo durante a gestão Erundina, constata o fato de que

[a] proposta de Reforma Urbana, tal como foi concebida durante os anos 80, não logrou ainda fixar-se na cena política brasileira como um conjunto de direitos reconhecidos como legítimos pela maior parte da sociedade ou até mesmo pela imensa massa dos espoliados urbanos (MARICATO, 1994: 309).

No início da década seguinte, Souza (2002: 167) reconhece que “o ideário da reforma urbana encontra-se, atualmente, em uma espécie de encruzilhada”, elencando, entre os principais problemas, a crise dos movimentos sociais urbanos, a perda de fôlego dos profissionais e intelectuais que mais se destacaram na elaboração de planos diretores inovadores, e, sobretudo, o “tecnocratismo de esquerda”. O referido autor menciona, igualmente, a conclusão a qual chegaram os debates realizados no VII Encontro do Fórum Nacional de Reforma Urbana, realizado em 1998, em que se constatava a necessidade de “recriação do discurso da reforma urbana” (ANSUR, 2000: 3, *apud* SOUZA, 2002: 168). O autor da presente tese, de sua parte, pôde constatar o incipiente nível de formulação teórica e programática de diferentes organizações e segmentos do movimento dos sem-teto no final da década de 2000, inclusive entre aquela que se apresenta como a principal organização do movimento e que traz na sua bandeira a consigna “*Na luta pela reforma urbana*”:

Lendo os depoimentos [dos integrantes do movimento sem-teto], salta aos olhos que, entre os líderes destacados, apoiadores e coordenadores do movimento, tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo, o tema da reforma urbana não tenha sido alvo de uma discussão sistemática, que, salvo uma exceção, seu percurso institucional tem sido negligenciado e que as formulações todas

decorrem apenas de reflexões (mais rasas ou aprofundadas) individuais. Nota-se a carência, como bem o disse um dos coordenadores estaduais do MTST, de um “acúmulo coletivo” de discussões (TEIXEIRA, 2009: 160).

Para refletir a respeito da pertinência do ideário da reforma urbana nos dias atuais, convém definir, de antemão, os seus elementos essenciais. Acreditamos que a seguinte definição tem o mérito de sintetizar o fundamental:

[A] reforma urbana [em um sentido progressista, bem distinto daquele de uma *reforma urbanística*] significa uma reforma social estrutural, de caráter redistributivista e universalista. Dotada, evidentemente, de uma nítida dimensão espacial, essa reforma estrutural se vale de táticas e instrumentos variados (canais e rotinas de participação popular, instrumentos de regularização fundiária, tributários, urbanísticos e informativos...), com as finalidades precípuas de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e destecnocratizar o planejamento e a gestão urbanos. Concretamente, almeja-se inverter prioridades e reduzir as disparidades infra-estruturais existentes (privilegiando os bairros e demais espaços dos pobres, e não os bairros já privilegiados), coibir a especulação imobiliária horizontal em larga escala e proteger os patrimônios ecológico e histórico-arquitetônico, entre outros objetivos (SOUZA, 2006: 213-4).

Perante os fins e os meios de uma reforma urbana progressista, pode-se questionar, do ponto de vista meta-teórico, sobre a validade dos seus objetivos e a pertinência dos meios os quais ela se propõe para alcançar tais objetivos. É bem verdade que, de um ponto de vista progressista (o que inclui desde liberais arejados até libertários anarquistas ou autonomistas), tanto a exigência de promoção de justiça social e aprofundamento da participação popular na esfera política, quanto o caráter redistributivista e universalista desta exigência podem figurar como “ponto pacífico”, uma condição básica mesmo da *res publica*. Que bom seria se assim fosse... Mesmo entre as fileiras progressistas, há aqueles que consideram desnecessários, e mesmo prejudiciais ou contraproducentes os canais e rotinas de participação popular. Uns alegam que a representação institucional pelo voto é a forma de participação por excelência das “democracias” modernas, ao passo que outros (em especial os marxistas ortodoxos) veem na participação um mero diversionismo, ou mesmo um obstáculo para a subversão revolucionária do status quo. Alguns liberais arejados, por sua vez, embora subscrevam a exigência de justiça social, consideram que as políticas distributivistas ferem o princípio da igualdade, fundamental à noção de justiça, e que, portanto, a redução de desigualdades deve se dar mediante a ampliação de

oportunidades⁹, ou, no máximo, por políticas redistributivistas, sem que se criem grandes constrangimentos ao direito de dispor livremente da propriedade privada.

Para além desses, encontram-se aqueles mais (ou até bem mais) à direita do espectro político (aliás, em número crescente na atualidade). Para estes, a exigência de atuação do poder público para a redução de desigualdades não é, em absoluto, uma exigência, representando, antes, uma afronta ao princípio maior da liberdade. De igual modo, o valor do universalismo seria incompatível com a integridade da comunidade sociopolítica encarnada na nação e na família patriarcal heteronormativa, e a plena igualdade de direitos deveria estar limitada a uma linha de corte “natural” (nada de direitos iguais para gays, imigrantes, e nada de leis que igualem mulheres a homens no trabalho...).

Perante essas trincheiras de questionamento dos valores centrais do ideário da reforma urbana, destacam-se duas respostas. A primeira é de tipo “coerentista”, e a segunda poderia ser definida como “legalista”. A coerentista se sustenta na constatação de que a ideia de justiça social foi historicamente produzida, na esteira de um processo de ampliação da consciência de direitos entre amplas camadas da sociedade, sendo, portanto, um *valor moral* largamente compartilhado, e que portanto convém à autoridade pública, uma vez que ela trata da *coisa pública*, agir coerentemente com princípio da justiça social. A resposta “legalista” se baseia na constatação de que a exigência de promoção da justiça social como tarefa do poder público é uma obrigação constitucional, no Brasil e na maioria dos países na contemporaneidade. No subcapítulo 1.4, procuraremos demonstrar o conteúdo social-histórico e constitucional da justiça social, para, a partir disso, refletir em que medida a ação da autoridade pública pode ser considerada em conformidade com tal conteúdo. Constatamos que tanto as políticas distributivistas quanto o aprofundamento da participação dos sujeitos na definição dos destinos da comunidade, são condições para a efetivação do princípio maior da justiça social, que é o da *igual dignidade de todas as pessoas humanas*. Evidente que todos têm o direito de discordar dos princípios da justiça social, mas a autoridade pública tem o *dever*, moral e legal, de agir em conformidade com a promoção da justiça social e o aprofundamento da democracia.

Resta agora discutir o problema da pertinência do ideário da reforma urbana para o alcance dos fins aos quais ela se propõe, levando-se em consideração as condições

⁹ Admita-se, não é fácil encontrar liberais como John Rawls.

socioeconômicas, políticas, culturais e espaciais da atualidade. O primeiro aspecto do problema consiste em averiguar se a autoridade pública, representada pelo Estado-nação, dispõe hoje em dia de condições concretas para interferir nos fenômenos distributivos sem, com isso, afetar a eficiência na produção social de riqueza. A pergunta é pertinente no sentido de que a redução de desigualdades se justifica na medida em que visa proporcionar níveis de qualidade de vida suficientemente condizentes com a efetivação da igual dignidade de todas as pessoas humanas. Na era da economia globalizada, de que maneira o Estado pode disciplinar a propriedade privada e implementar uma política fiscal progressiva, que viabilize políticas públicas redistributivistas, sem com isso provocar diminuição da renda média e redução da capacidade arrecadatória do município? (Lembremos que estamos lidando com um programa que, mesmo possibilitando a ampliação de horizontes de transformação social, é, em si próprio, reformista).

Seria impossível, no escopo deste subcapítulo, trazer uma resposta suficientemente satisfatória para esse tipo de questão. Resulta mais proveitoso inverter o ônus da apresentação de evidências, solicitando que se demonstre em quais experiências concretas o empresarialismo urbano, ao priorizar gastos com o *city marketing* monumentalista (“*flagship projects*”), realização de grandes eventos internacionais, flexibilização da regulação do solo e concessão de subsídios e subvenções fiscais para a promoção de grandes empreendimentos imobiliários, em prejuízo da priorização de investimentos em educação, saúde, habitação, ampliação do acesso à mobilidade urbana e estímulos à economia popular urbana, de fato aumentou a eficiência econômica, e, ainda por cima, tenha conseguido conjugar este aumento à manutenção ou mesmo ampliação do nível geral de qualidade de vida dos cidadãos.

Por outro lado, cidades que inverteram a agenda de prioridades orçamentárias, mediante a abertura consistente de canais de participação popular, têm logrado reduzir desigualdades sócio-espaciais, aumentando também a eficácia fiscal e a capacidade de investimentos, em grande medida porque essas estratégias ajudam a minorar o clientelismo, o desperdício dos recursos públicos e a corrupção. O orçamento participativo de Porto Alegre, sobretudo na sua primeira década, figura como um dos principais exemplos, copiado em várias partes do mundo.

Atendo-se ainda aos aspectos da relação entre a atuação do poder público, voltada para promoção de justiça social, e o problema da eficiência econômica (sem pretender

romper, no presente exercício de reflexão, com as balizas fundamentais do modo de produção capitalista), parece evidente que as externalidades negativas produzidas no espaço urbano por decorrência de um *laissez-faire* regulatório e fiscal, bem como a desigualdade extremada que tal opção ajuda a reproduzir, possibilitam apenas um tipo de geração e apropriação de riquezas bastante limitado, além de concentrado.

Imagine-se o caso de uma cidade, em um país semiperiférico, que, objetivando “revitalizar” uma zona que observou longo processo de desinvestimento, concentre importantes somas de dinheiro público para construir museus suntuosos, estádios, infraestrutura e isenções, pretendendo, com isso, atrair grandes projetos imobiliários, como torres de escritórios e residências de alto padrão. Imagine também que se procedeu à flexibilização de parâmetros urbanísticos para permitir um adensamento exagerado dessa zona. Como o dinheiro disponível nos cofres públicos é curto, seu uso “estratégico” para a reestruturação dessa zona forçosamente se deu em prejuízo do aumento de investimentos em espaços e em setores tipicamente relacionados à “esfera da reprodução”, tais como equipamentos de consumo coletivo. A tendência é, evidentemente, que a zona “revitalizada” destoe – no caso das intervenções serem bem sucedidas – da maior parte da cidade, que permanece sem receber investimentos suficientes. Com isso, os problemas urbanos persistem e até aumentam, embora a zona “revitalizada” pareça resplandecer. Chegado o momento de atrair as grandes empresas para ocupar as salas de escritório construídas no esforço revitalizador, e, trazendo com elas parte do seu capital social, funcionários de altos rendimentos e vários novos postos de trabalho com as atividades de apoio, o resultado costuma ser decepcionante.

Ora, é de conhecimento geral que as escolhas locacionais das transnacionais não levam em conta apenas a disponibilidade de salas para escritórios, que aliás se multiplicam por cidades concorrentes. Tais empresas se baseiam em múltiplos fatores, como segurança pública, mobilidade, nível de formação da força de trabalho, qualidade de vida etc. Isso coloca nossas cidades “caóticas” (para usar a expressão de Milton Santos) em posição de desvantagem nas escolhas locacionais de atividades de gestão das grandes firmas. Como consequência, o que se observa são, muito frequentemente, as altas taxas de vacância das novas torres corporativas, ou, alternativamente, a sua ocupação por setores da economia que aportam muito menos recursos à economia local. Ao final do ciclo, quem mais terá se beneficiado são as empreiteiras contratadas para as intervenções e os

incorporadores imobiliários, contemplados com grandes vantagens para construir, dispondo, ainda, de poder econômico suficiente para aguardar a valorização das suas propriedades no médio e longo prazo, em uma atividade francamente especulativa. Há ainda o risco de gentrificação, decorrente da valorização geral do solo na zona “revitalizada”. A coletividade urbana segue, porém, enfrentando os problemas de sempre, e, em pouco tempo, terá que arcar com os custos da nova e cara infraestrutura técnica e social que beneficiará a poucos.

A favor da defesa do ideário da reforma urbana como alternativa viável para se promover justiça social, aprofundar a participação democrática e possibilitar uma geração sustentada de riquezas que permita a ampliação dos níveis gerais de qualidade de vida, podemos nos valer do argumento de que ela se faz necessária, digamos, *par défaut*. Afinal, qual a situação social, econômica e estrutural das nossas cidades? Sua plethora de problemas fornece o exemplo mais cabal da catástrofe social e atraso econômico decorrentes da concentração espacial dos investimentos em áreas privilegiadas; da ausência de políticas tributárias progressivas; da falta de uma agenda de inversão de prioridades orçamentárias capaz de reduzir desigualdades sócio-espaciais; da inexistência de políticas efetivas de coibição da especulação imobiliária e de uma abrangente política habitacional; do descaso para com a problemática ambiental; da segregação, do afastamento da população nos processos decisórios – em suma, da histórica não-adoção de praticamente nada daquilo que apregoa o ideário da reforma urbana.

Mas o problema da pertinência da reforma urbana quanto à sua viabilidade nos dias atuais não se limita – nem deve se limitar – aos seus aspectos econômicos. Fizemos referência, linhas atrás, às condições políticas e culturais para a sua aceitação e execução, tendo em vista que 1) reformas estruturais apenas serão aprovadas mediante intensa pressão, exercida por amplos setores da população, mobilizados e bem organizados; 2) uma reforma urbana implica, por definição, o envolvimento intenso do maior número possível de pessoas. Cumpre reconhecer que tais condições estão longe de estarem reunidas no Brasil contemporâneo, muito pelo contrário. É muito difícil discernir com precisão os principais elementos que compõem o magma de *significações imaginárias* que dão substância à cultura e aos valores dos habitantes das nossas cidades, mediadas por instituições tão variadas quanto igrejas e grandes empresas de comunicação (das tradicionais às “redes sociais”). O conservadorismo e a fobia a qualquer discurso ao

menos progressista têm se organizado e avançado suas trincheiras na luta pela hegemonia político-cultural. Do ponto de vista da direção do Estado, as únicas reformas na ordem do dia são as contrarreformas neoliberais. No mais, tem-se adotado ajustes que limitam sobremaneira os investimentos públicos necessários para sanar nosso gigantesco déficit educacional, habitacional e infraestrutural. A desconfiança para com os políticos partidários e os partidos, e, por tabela, com a política em geral, abrem o caminho tanto para o privatismo quanto para aventuras fascistas. A geopolítica da guerra às drogas e suas complexificações exacerbam cada vez mais a *fragmentação do tecido sociopolítico-espacial* (SOUZA, 2000), quadro que torna a necessária articulação política entre os habitantes dos espaços segregados um desafio perigoso de ser superado. A grande maioria dos movimentos sociais urbanos se encontra em grave estado de debilidade, por decorrência do misto de cooptação e repressão violenta/criminalização habilmente utilizado pelos governos de Lula e Dilma em sua estratégia de conciliação de classes.

Diante desse cenário, o ideário de qualquer reforma social estrutural afigura-se um tanto quanto alienígena. Qual seria, então, o espaço para se reacender o clamor pela reforma urbana – clamor que, ainda por cima, parece nunca ter tido a necessária ressonância?

Qualquer análise a respeito de projetos políticos precisa levar em consideração o caráter essencialmente indeterminado da instituição do social-histórico. Quem, em abril de 1968, poderia imaginar os acontecimentos de maio? Quem poderia intuir para Portugal a irrupção de 1974, se o regime franquista em seu vizinho ibérico derribou tão somente após a morte do “generalíssimo”, em 1975? Quem foi capaz de prever, antes de junho de 2013, as proporções que alcançariam os protestos contra o aumento das passagens, bem como a onda conservadora que se seguiu?

O clássico estudo de Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981) sobre a luta dos moradores de Brás de Pina contra a remoção, planejada pelo então governador Carlos Lacerda, oferece um exemplo de que a mobilização na luta por direitos, ainda que em escala microlocal, não precisa depositar suas expectativas de conquistas na conformação de uma “correlação de forças” favorável. Pequenos grupos bem organizados e articulados podem muito bem contribuir para “fazer” a conjuntura, semeando projetos políticos em terrenos que pareciam extremamente áridos à sua recepção, como foi o caso da bandeira da “urbanização de favelas”, costurada na luta dos moradores de Brás de Pina.

A favor da bandeira da reforma urbana reside o fato objetivo de que os problemas urbanos seguirão a se agravar em “condições normais de temperatura e pressão”; isto é, sem a adoção de um amplo conjunto de políticas capaz de contrarrestar, ao menos em parte, os efeitos sócio-espaciais deletérios da dinâmica de acumulação capitalista. Conta também o fato de que, a despeito da grande influência exercida pelos aparelhos ideológicos empenhados na manutenção do status quo, políticas distributivistas e redistributivistas beneficiam o maior número, tendo o potencial de angariar, mesmo que com “prazo de validade”, adesão de uma ampla base de sustentação popular. Não é demais recordar que o orçamento participativo de Porto Alegre, com a ampliação da participação popular e seus efeitos redistributivistas, contribuiu decisivamente para a permanência do Partido dos Trabalhadores à frente da capital gaúcha por 16 anos consecutivos, um feito raro na política municipal brasileira.

Se se pretende reposicionar a bandeira da reforma urbana como uma possibilidade presente no campo de disputa política das nossas cidades, constitui uma tarefa incontornável extrair lições da sua trajetória nas últimas seis décadas. Não há espaço, aqui, para realizar esse balanço. No entanto, para efeito da argumentação que ora esgrimamos, cabe identificar que os momentos de maiores luzes da luta pela reforma urbana se produziram graças ao protagonismo dos movimentos sociais e a sua articulação estratégica com intelectuais e profissionais ligados ao planejamento e gestão urbanos. Para tanto, é fundamental que os atores empenhados na luta pela transformação da cidade compartilhem da *convicção* de que uma reforma urbana se faz urgente e de que ela é, ao menos em um horizonte reformista, a única alternativa: *reforma urbana ou barbárie*. Cabe aos movimentos sociais transcenderem as reivindicações setoriais, robustecendo suas formulações e trabalho de formação política em torno do conteúdo programático da reforma urbana. Com relação aos intelectuais e profissionais, é preciso retomar o “fôlego” e uma postura teórica e politicamente ativa. Teoricamente, empenhando-se no estudo da dinâmica social, no diagnóstico dos problemas urbanos atuais, na análise de margens de manobra, na reflexão sobre o aprimoramento de instrumentos e na leitura das estratégias adotadas pelos adversários da reforma urbana. Do ponto de vista político, para além de retomar ou prosseguir a luta institucional, a tarefa mais importante é se reaproximar dos ativismos e movimentos, evitando-se, com isso, os espectros do “discurso competente” (CHAUÍ, 1982) e do “tecnocratismo de esquerda”.

A recuperação da bandeira da reforma urbana impõe também a sua atualização. Não apenas porque as cidades mudaram, mas também porque é preciso inserir em seu ideário questões anteriormente marginalizadas. Faz-se mister reconhecer que o combate às injustiças sociais transcende os problemas puramente distributivos, abarcando igualmente as diversas manifestações da opressão e da dominação (YOUNG, 1990). A atualização do ideário da reforma urbana precisa levar em conta não apenas o fato de que os problemas urbanos incidem desigualmente sobre as mulheres, em especial as mulheres negras, o que implica políticas pensadas especificamente para solucioná-los; é fundamental, antes, reconhecer o protagonismo feminino na manutenção do que resta de integridade do nosso esgarçado tecido social, o que significa que as práticas que permitem a mudança social já são gestadas pelas mulheres, e que é coerente que elas assumam o protagonismo na práxis transformadora.

Relativamente ao papel do negro, vale, em grande medida, o que foi dito anteriormente sobre as mulheres. Não basta que a autoridade pública se empenhe no combate ao racismo (inclusive institucional) e na correção das injustiças distributivas. Limitar-se a isso seria adotar uma postura paternalista. O fundamental é incorporar ao conteúdo programático da reforma urbana as criações históricas oriundas da práxis multissecular de resistência e insurgência do negro em nossa formação social, naquilo que Abdias do Nascimento definiu como o *quilombismo*. A reforma urbana em um país como o Brasil será um tipo de quilombagem, ou simplesmente não será uma reforma includente. Admitir isso representa romper com uma forma de colonialidade do saber – infelizmente muito comum na esquerda –, a qual atribui um caráter de pretensa universalidade única e exclusivamente às criações históricas dos brancos europeus. Os zapatistas, em Chiapas, vêm demonstrando há 20 anos como são potentes as sínteses entre tradições insurgentes de múltiplas matrizes culturais.

Pensar a mudança da cidade sem levar em consideração o fato de que ela é habitada pelas diferenças é, no mínimo, uma incoerência. Um desenho urbano que não esteja *plenamente* adequado ao usufruto de pessoas com mobilidade reduzida, sejam elas deficientes físicos ou idosas, é uma cidade excludente, portanto injusta. Mais uma vez, faz-se uma condição incontornável incorporar esses atores na concepção e execução das políticas que incidem sobre a produção do espaço urbano.

Finalmente, a agenda da reforma urbana carece de aprofundamento e sofisticação relacionada às questões ambientais. De um lado, faz-se necessário enfatizar as injustiças ambientais e os conflitos sociais decorrentes de uma injusta apropriação do meio ambiente urbano, conforme tem sublinhado Souza (2015 e 2017). Por outro lado, cabe aprofundar a crítica da técnica (cf. CASTORIADIS, 1997) no capitalismo para que se possibilite desenvolver alternativas de desenvolvimento urbano que sejam mais humanas e racionais nos seu balanço de consumo de recursos e produção de rejeitos. O meio ambiente urbano, para muito além dos aspectos ligados aos componentes orgânicos e trocas energéticas, está visceralmente vinculado à sua configuração sócio-espacial, às camadas de relações de poder que se lhe apropriam e às teias de significados e representações que o tomam como referência. Um meio que agasalhe a justiça social necessita ser equitativo na distribuição de suas vantagens e desvantagens, mas deve também ver depurados os estigmas sociais e a possibilidade de acesso às suas partes, com a democratização da mobilidade e a vitalidade dos espaços públicos.

Nota-se que a recuperação da bandeira da reforma urbana representa uma tarefa monumental, que será realizada tão somente mediante o concurso de muitos, em um esforço de cooperação. De nossa parte, pretendemos oferecer, com o presente trabalho, uma modesta contribuição, perscrutando as estratégias e o fundamento (ou bem a falta de fundamento) das supostas alternativas para a resolução dos problemas sociais vendidas pelas antíteses da reforma urbana. Com isso pretendemos trazer elementos para melhor informar os debates sobre os rumos das políticas urbanas.

1.2 As intervenções de reestruturação do espaço urbano

De modo genérico, designamos por intervenções de reestruturação do espaço urbano um conjunto de iniciativas que objetivam transformar as cidades mediante a modificação da sua espacialidade. Está claro que esta primeira definição é insuficiente, uma vez que intervenções destinadas a modificar o espaço urbano são fenômenos banais. No limite, a simples pintura de uma fachada desgastada pelo tempo ou o cultivo de uma horta num terreno baldio representam modificações no espaço das cidades, ainda que em escala de incidência muito reduzida e com pouco (ou nenhum) impacto sobre as relações

preexistentes. A diversidade das intervenções para se alterar o espaço urbano é, portanto, potencialmente infinita. No entanto, elas assumem natureza distinta em decorrência da combinação de alguns fatores, tais como: **a)** a *espacialidade herdada*, sobre a qual incidem as intervenções; **b)** os *agentes* que as protagonizam; **c)** as *intenções* que as motivam; **d)** os *recursos* (econômicos, políticos e simbólicos) mobilizados para a sua execução; **e)** sua *escala de incidência*, além da **f)** capacidade de transformar os *usos, formas, funções, significados* e alguns aspectos da *estrutura urbana*.

Neste sentido, as intervenções mudam completamente de qualidade (em sentido amplo) se, por exemplo, são orquestradas e executadas pelo Estado, por construtores imobiliários ou movimentos sociais. Se incidem sobre imóveis ociosos ou sobre um bairro de moradores de baixa renda. Se se objetiva a construção de moradias populares ou torres de escritório. Se custam dezenas ou mesmo centenas de milhões de dólares ou as parcas economias de uma associação de vizinhos. Se são incensadas ou execradas pelos grandes veículos de comunicação. Se contam com o apoio de grupos políticos poderosos ou de setores organizados da sociedade civil, mas sem representatividade nas instituições políticas do aparelho de Estado. Se transformam um terreno que servia para especulação imobiliária em moradias populares ou se se convertem bairros habitados por pessoas de baixa renda em pontos de atração turística e residência de gente abastada.

O “arranjo combinatório” que nos interessa no presente estudo é bastante específico e de ocorrência rara, ao menos quando comparado a outras modalidades de intervenção espacial. Diz respeito a um tipo de intervenções que incide sobre grandes parcelas do espaço urbano – vários quarteirões, um bairro, conjuntos de bairros ou, por vezes, zonas inteiras da cidade. Exigem, para tanto, a mobilização de muito dinheiro, de considerável capital político para serem aprovadas nas instâncias governativas, bem como seu quinhão de capital simbólico para se legitimarem perante a opinião pública (mesmo quando impostas à força sobre cidadãos recalcitrantes). Por pressupor tantos recursos, esse tipo de intervenções é, geralmente, concebido e executado por agentes poderosos, em especial o Estado e grandes empresas (ou mesmo consórcios de empresas), muito embora os cidadãos – organizados ou não em ativismos – também logrem intervir sobre o espaço urbano em escalas por vezes similares¹⁰. Ao modificarem as formas, funções e

10 Pensamos nos casos de assentamentos informais que originaram muitos dos bairros das cidades dos países (semi)periféricos; grandes acampamentos de movimentos sem-teto, além de projetos de habitação popular planejados e executados por meio de parcerias entre o poder público e organizações de movimentos sociais,

significados espaciais de modo profundo, tais intervenções tendem a transformar a relação das áreas impactadas com o restante da cidade, podendo, inclusive, alterar aspectos da *estrutura urbana*.

Em síntese, aquilo que classificamos como *intervenções de reestruturação do espaço urbano* são intervenções de grande escala de incidência (relativamente às dimensões da aglomeração), que mobilizam recursos de vulto, sendo concebidas e executadas por agentes poderosos e capazes de alterar, ao menos potencialmente, aspectos da estrutura urbana. Acreditamos que, por meio dessa definição, torna-se possível agrupar fenômenos que geralmente são tratados como diferentes, e, até certo ponto, concorrentes.

Para chegar a esta definição, convocamos alguns conceitos cujos conteúdos carecem de explicação. Alegamos, entre outras coisas, que as intervenções de reestruturação do espaço urbano alteram as *formas, funções e significados espaciais* das áreas sobre as quais incidem, podendo, inclusive, modificar aspectos da *estrutura urbana*. Damos destaque, igualmente, ao papel dos *agentes*, das suas *intenções*, dos *recursos* empregues e da *escala* de incidência. Nenhum dos termos desta “equação” foi selecionado gratuitamente, e nem poderia ser, ainda que os critérios estivessem implícitos nas orientações teórico-metodológicas do autor. Cabe, portanto, justificar as razões por tê-los considerados indispensáveis à nossa análise. A esse exercício procedemos na continuidade da presente seção, mas de maneira ainda preliminar, complementando a explicação na última seção deste capítulo, quando apresentaremos os referenciais teóricos utilizados para apreender a produção social do espaço urbano.

Formas, funções, significados espaciais e estrutura. Lefebvre (1980) já ponderou que estes conceitos não são inocentes nas ciências humanas e carregam significados distintos se considerados no campo da Linguística, da Sociologia, da Arquitetura, da Geografia, da crítica literária ou da estética. Ademais, cada um deles se encontra na raiz de alguns dos principais programas teóricos, epistemológicos e metodológicos da modernidade: formalismo, funcionalismo, estruturalismo, semiótica. No entanto, independentemente da área do conhecimento, o “peso” que se atribui a cada um desses elementos na constituição de um determinado objeto ou fenômeno modifica a sua elucidação, podendo nos levar a incorrer em certos vieses analíticos. Em nosso estudo,

alguns destes assentamentos abarcando uma área de vários hectares.

entendemos estes conceitos como constitutivos do *espaço social*, em relação de complementariedade uns com os outros.

Nos campos disciplinares que prezam pela valorização da dimensão espacial da sociedade, os conceitos de forma, função e estrutura têm sido frequentemente utilizados como ferramentas de análise, com significados variantes. É notória na arquitetura modernista, por exemplo, a crença na prioridade das funções sociais (morar, trabalhar, circular) sobre as formas espaciais – “a forma segue a função”, eis a famosa consigna de Louis Sullivan, inspiradora do funcionalismo arquitetônico¹¹. Santos (1985), num ensaio em que procura estabelecer um método para a análise espacial, argumenta que “[a] compreensão da organização espacial, bem como de sua evolução, só se torna possível mediante a acurada interpretação do processo dialético entre formas, estrutura e funções através do tempo” (SANTOS, 1985: 37). No entanto, sua definição do que sejam esses conceitos é demasiado abstrata, “pretendendo expressar tão somente o âmago do significado, passível de ser ampliado ou adaptado para o exame de um processo específico num dado contexto espacial” (SANTOS, 1985: 37). Ou seja, Santos não reduz esses conceitos diretamente ao espaço, considerando-os, antes, como parte da “totalidade”, da qual emergem processos específicos em dados contextos espaciais.

No presente estudo, interessam-nos as *formas espaciais*, as *funções que elas desempenham*, seu *significado social*, bem como a *estrutura urbana*. Abrimos mão deliberadamente dos sentidos mais abstratos destes elementos, pois nosso foco são as transformações sócio-espaciais provocadas pelas intervenções urbanas.

a) Formas espaciais

Por *formas espaciais* queremos dizer tão somente a forma assumida pelo substrato espacial, isto é, “a faceta material do espaço socialmente produzido” (SOUZA, 2006: 319), a maneira como tal substrato está modelado, seja ele encarnado em um objeto geográfico específico, seja em uma área que abarca diversos objetos. As formas espaciais interessam tanto pelos seus aspectos aparentes, ou seja, volume, disposição espacial ou

11 Henri Lefebvre, crítico severo do urbanismo funcionalista, demonstrou a indissociabilidade entre forma e função, unicidade rompida tão somente no momento da análise, mas que, ainda assim, se mantém em uma relação dialética (LEFEBVRE, 2011 [1968]: 91).

cores, quanto por seus elementos substantivos, como os materiais que o constituem, idade e estado de conservação, entre outros atributos. A discriminação destes atributos pode ser relevante para a análise espacial no sentido de que eles são portadores de intenções, competem para dar significado às formas, cristalizam ações passadas e condicionam processos sociais. A título de exemplo, um edifício pode ter um ou quarenta pavimentos, ser construído em mármore ou chapas de zinco. Estas diferenças formais e substanciais das formas conferem significado social completamente distinto ao espaço. Um viaduto pode ser, a título de exemplo, pintado por artistas de rua, dando suporte a um grande mural, ou pode voltar a receber a tinta cinza dos gestores tacanhos e conservadores, o que denota disputas políticas mesmo em torno da forma de objetos geográficos aparentemente banais.

b) Funções espaciais

Ainda analisaremos mais detidamente a questão das disputas em torno da modelagem do substrato espacial. Por ora desejamos sublinhar que as formas espaciais encerram determinadas *funções* sociais. Resgatamos aqui da noção de função o seu caráter de relação entre elementos distintos, mais apropriadamente conjuntos de elementos. No âmbito do espaço social, que é o que nos interessa, a função pode ser considerada como a intencionalidade que associa conjuntos de objetos geográficos (e sua disposição espacial) a conjuntos de práticas, ou ações. Não que as formas espaciais, ao serem plasmadas seguindo certa intenção, definam de uma vez por todas as ações que elas abrigam – o que seria uma contradição em termos, uma vez que a ação humana é, por definição, indeterminada. Por isso, a despeito das intenções originais quando da produção de uma determinada porção do substrato espacial, sua função será definida, em última instância, por seus usos efetivos, ainda que estes sejam condicionados, de alguma maneira, pela forma do substrato. Afinal, há intencionalidade tanto na ação de projetar os usos destinados a determinado objeto geográfico, quanto na ação de quem se lhe apropria, destinando-lhe usos distintos daqueles projetados. Tal consideração da relação entre ação e função permite-nos evitar incorrer no viés analítico funcionalista, que consiste em atribuir funções inequívocas e, de certo modo, transcendentais às “partes” do social,

reduzindo-as à repetição incessante das mesmas práticas¹².

Sobre a relação entre formas e funções espaciais e o seu papel na esteira de processos de transformação social, Souza (2006) assinala a diferença entre *refuncionalização* e *reestruturação* espaciais. Para este autor – refletindo sobre como poderia se dar uma futura organização espacial alternativa –, “*refuncionalizar o substrato* significa conceber novos usos para formas espaciais preexistentes, ao passo que *reestruturar o substrato* implica modificar as formas espaciais, a própria materialidade” (SOUZA, 2006: 525 – grifos no original). Com base nisso, sustentamos que as intervenções urbanas de reestruturação do espaço urbano são intervenções que abarcam tanto refuncionalizações de formas já existentes no tecido urbano, quanto a reestruturação espacial, em uma escala de incidência que alcança amplos conjuntos de objetos geográficos, alterando seus significados e, inclusive, aspectos da estrutura urbana; ou seja: ressignificam o espaço e reestruturam a urbe. Nos parágrafos que seguem, trataremos de explicitar o que entendemos por significados espaciais e estrutura urbana.

c) Significados espaciais

Dissemos que uma dada forma espacial desempenha funções sociais, no sentido de que ela abriga e, ao mesmo tempo, condiciona ações. No entanto, para além das funções, todo espaço social possui significados, isto é, sentidos atribuídos pelos indivíduos e grupos, sentidos que não se reduzem à dimensão funcional-pragmática. Corrêa (2009), apesar de concordar com Santos (1985) ao apontar que estrutura, processo, função e forma sejam as categorias da análise do espaço, pondera que, para que o espaço possa ser plenamente inteligível, faz-se necessário introduzir os significados que lhe são atribuídos pelos diversos grupos sociais¹³. Ainda segundo Corrêa – valendo-se dos aportes teóricos trazidos pelos assim chamados *Cultural Studies* e, em particular, pela Nova Geografia Cultural, os significados que investem os processos e formas espaciais permitem falar em “formas simbólicas”: “as formas simbólicas seriam representações, isto é, o resultado de

12 Retomaremos a problematização do funcionalismo mais adiante, na seção 1.5, onde apresentaremos nossos referenciais teóricos para elucidar os fenômenos concernentes à produção do espaço.

13 Com esta ponderação, Roberto Lobato Corrêa identifica possibilidades de análise do espaço social capazes de ultrapassar o estruturalismo que acompanhou Milton Santos até mesmo em seus últimos trabalhos, no âmbito dos quais a dimensão da ação passa a ganhar relevo.

uma conexão entre significados e linguagem” (Corrêa, 2009: 5). Desenvolvendo este raciocínio, autores da Nova Geografia Cultural reconhecem que a materialidade do espaço está carregada de símbolos, ou “formas simbólicas”, sendo a paisagem, portanto, uma espécie de texto, cuja leitura permitiria decodificar aspectos do emaranhado conceitual conformado pelas culturas (DUNCAN, 1990).

A compreensão das formas espaciais investidas de significados enquanto “formas simbólicas” é promissora no sentido de permitir a elucidação de aspectos do espaço social que não se reduzem a sua dimensão material ou funcional. Promissoras, acima de tudo, para os estudos das paisagens culturais. Apesar disso, o significado, ou aquilo que atribui sentido ao espaço e à ação humana, não se reduz ao símbolo, que é o significante¹⁴. Em nosso estudo, os significados interessam-nos porque “organizam e regulam as práticas sociais, construindo identidades e marcando diferenças” (HALL, 1997: 3). Ao admitir que as formas espaciais são investidas de significados, reconhecemos, em verdade, que tais formas se inserem numa teia de significações. É no âmbito desta teia que uma dada forma espacial e uma certa localidade são consideradas sagradas ou profanas; valem muito dinheiro ou seu valor pecuniário é sem propósito; são estimadas por uns e estigmatizados por outros; representam fonte de subsistência ou lucro; são lares ou investimentos; valores de uso ou valores de troca. Dialeticamente, os significados atribuem funções ao espaço, ao tempo em que tais funções o significam. Por estas razões dissemos que os sentidos do espaço não se reduzem à sua dimensão funcional-pragmática, uma vez que as ações não prescindem de sentido.

d) Estrutura urbana

Por estrutura urbana entendam-se os elementos considerados mais importantes da organização espacial de uma aglomeração, os quais materializam as relações

14 “Tudo o que se nos apresenta, no mundo social-histórico, está indiscutivelmente entrelaçado com o simbólico. Não que se esgote nele. Os atos reais, individuais ou coletivos – o trabalho, o consumo, a guerra, o amor, a natalidade – os inumeráveis produtos materiais sem os quais nenhuma sociedade poderia viver um só momento, não são (nem sempre, não diretamente) símbolos. Mas uns e outros são impossíveis fora de uma rede simbólica. (...) As instituições não se reduzem ao simbólico, mas elas só podem existir no simbólico. (...) Uma organização dada da economia, um sistema de direito, um poder instituído, uma religião existem socialmente como sistemas simbólicos sancionados. Eles consistem em ligar a símbolos (a significantes) significados (representações, ordens, injeções ou incitações para fazer ou não fazer, consequências – significações, no sentido amplo do termo).” (CASTORIADIS, 2000: 142)

predominantes numa dada formação social, da qual a aglomeração é parte integrante, e condicionam as dinâmicas sócio-espaciais na urbe. Tais elementos abarcam tanto uma infraestrutura espacial (*i.e.* malha viária, sistemas de transporte, rede hídrica, elétrica e de saneamento, equipamentos de consumo coletivo), quanto uma estrutura espacial, cujo funcionamento depende daquela (plantas fabris, edifícios residenciais ou comerciais etc.), além de uma estrutura imaterial, ou institucional, que regula os usos do espaço (propriedade privada do solo e o seu mercado, leis). É a combinação destes elementos e a sua distribuição espacial que constituem a estrutura urbana.

É muito comum encontrar formulações teóricas que representem a estrutura urbana através de modelos¹⁵, os quais destacam a distribuição das zonas funcionais no espaço da aglomeração: o distrito central de negócios, as zonas industriais, as zonas residenciais de baixos rendimentos, zonas residenciais abastadas e daí por diante. Ao priorizarem em suas representações as zonas por funções predominantes, estes modelos facilitam a compreensão dos processos sociais subjacentes a tal organização espacial: a divisão social do trabalho, a apropriação desigual do solo urbano, a segregação sócio-espacial, os rebatimentos espaciais de um determinado regime de acumulação, entre outros. Eles deixam claro que as diferentes partes da cidade se estruturam de maneira hierárquica, subordinada a interesses diversos e condicionada por assimetrias sociais.

Em nossa definição das intervenções de reestruturação do espaço urbano, dissemos que elas podem alterar aspectos da estrutura urbana. Basta, para tanto, que este tipo de intervenção espacial modifique a relação de uma parte ou zona da aglomeração com as outras partes, inaugurando funções que dinamizem fluxos, valorizem o preço do solo, alterem a economia urbana, modifiquem a disposição das zonas funcionais etc. Isso não significa que toda intervenção de reestruturação seja, ou pretenda ser uma operação de *reestruturação urbana*, o que implicaria intervenções de vulto em várias frentes, além de mudanças em escalas que transcendem a aglomeração. Teremos a oportunidade de analisar, no próximo capítulo, como muitas das referidas intervenções têm origem em contextos de mudanças societais de fundo, especialmente os câmbios dos regimes de acumulação. No âmbito destes processos, é muito comum ocorrer algum tipo de inadequação entre as formas espaciais preestabelecidas e as novas dinâmicas de produção e circulação de capital, inadequação interpretada por certos atores sociais como

15 São os exemplos mais conhecidos o modelo de Burgess, bem como o de Hoyt, de círculos concêntricos e de setores, respectivamente, definidos em função do preço da terra.

desfuncionalidades (ou “obsolescência”) destes espaços. São nestes momentos de mudança estrutural da sociedade que costumam surgir os novos “paradigmas” de intervenção de reestruturação do espaço urbano, apresentados como intervenções para readequar espaços “desfuncionais” ou mesmo a própria cidade.

Uma vez definidos os conceitos de formas, funções, significados espaciais e estrutura urbana, podemos agora traçar um quadro em que apontamos as principais características definidoras das intervenções de reestruturação do espaço urbano, apresentando alguns exemplos históricos ou mesmo hipotéticos. Teremos a oportunidade, no segundo capítulo, quando analisaremos experiências históricas de intervenções, de apresentar de maneira mais detalhada tais características.

Quadro 1: Características definidoras das intervenções de reestruturação do espaço urbano.

<u>Espacialidades herdadas</u>	Zonas que passaram por processos de esvaziamento de suas antigas funções produtivas “pesadas” (indústrias, portos, pátios ferroviários); bairros habitados por cidadãos de baixa renda, com déficit e/ou degradação de infraestrutura técnica e social e deterioramento físico do parque de edifícios, mas que atraem investimentos por sua localização central e/ou valor simbólico (e.g. centros históricos); <i>slums</i> das grandes cidades dos Estados Unidos e Europa ocidental no pós-guerra; antigas zonas densamente habitadas pelos pobres urbanos, com uma malha viária estreita e desprovida de regularidade geométrica (e.g. bairro de Belleville, na Paris de antes de 1852; centro do Rio de Janeiro antes de 1903).
<u>Agentes</u>	Estado (notadamente o executivo municipal, mas também, em muitos casos, programas de governos federais ou centrais); grandes empresas (construtoras, incorporadoras, consórcios de empresas e ou fundos de investimento; renomados escritórios de consultoria em urbanismo e planejamento urbano); empresas de capital misto e gestão tripartite (Estado-empresas-representantes da sociedade civil).
<u>Intenções motivadoras</u>	“Modernização” (funcional, estrutural, simbólica); controle social; “higiene social”; dinamização econômica mediante atração de investimentos, empresas e visitantes e a criação de empregos; “marketing urbano”; realização de lucros.
<u>Recursos</u>	Econômicos: milhões ou bilhões de dólares. Criação de títulos mobiliários derivados do solo urbano. Empenho

	<p>da dívida pública. Criação/exoneração de impostos. Fundos públicos e privados.</p> <p>Políticos: governos autocráticos (<i>e.g.</i> Napoleão III e Haussmann); programas federais ou centrais impositivos; alcaides com grande capital político e apoio de maiorias parlamentares; “coalizões pró-crescimento” (GOTTDIENER, 1993).</p> <p>Simbólicos: intervenções como símbolos do progresso; autoridade do saber técnico; imperativos ecológicos e econômicos; estigmatização dos espaços dos pobres; apoio dos grandes veículos de comunicação; forja de supostos consensos em torno de grandes mobilizações cívicas (<i>e.g.</i> exposições universais, jogos olímpicos); monumentalismo.</p>
<p><u>Abrangência espacial</u></p>	<p>Alguns quarteirões (<i>e.g.</i> <i>Slum Clearance</i>); um bairro (<i>e.g.</i> “revitalização” de Fells Point, em Baltimore); bairros (<i>e.g.</i> Gamboa, Saúde e Santo Cristo, na esteira da “revitalização” da zona portuária do Rio de Janeiro); diversas zonas da cidade (<i>e.g.</i> “Grandes Trabalhos” de Haussmann, Paris).</p>
<p><u>Transformações das formas, funções, significados, estruturas espaciais e de aspectos da estrutura urbana</u></p>	<p>Formas: demolições para abertura ou alargamento de vias ou construção de novos edifícios; restauração, reabilitação de antigos edifícios, <i>retrofit</i>; paisagismo, mudança do mobiliário urbano; construção de torres de escritórios, hotéis e apartamentos de alto padrão em antigos pátios portuários.</p> <p>Funções: áreas destinadas à produção, transporte e armazenamento de mercadorias passam a exercer funções comerciais, residenciais de alto poder aquisitivo e/ou de lazer; antigas plantas fabris são adaptadas para abrigar ateliês artísticos ou <i>lofts</i> para jovens profissionais de classe média; estações ferroviárias desativadas são transformadas em centros comerciais; uma favela é removida para dar lugar a um parque ou <i>shopping center</i>.</p> <p>Significados: estímulos planejados de “topofobias” e “topofilias”: um bairro de moradores de baixa renda reputado como violento ou “degradado” transforma-se, graças às intervenções, em um cartão-postal da cidade e área de atração de visitantes e turistas. Estilos arquitetônicos pouco valorizados no passado ganham novo prestígio (<i>e.g.</i> plantas fabris e edifícios operários de final do século XIX). Alterações no valor do solo (edificado ou não). Construção de grandes equipamentos de “alta cultura” representam o símbolo da recuperação moral ou econômica de uma zona ou de toda a cidade – “<i>flagship regeneration</i>” (<i>e.g.</i> Museu Guggenheim, em Bilbao; Museu do Amanhã, no Rio de Janeiro).</p>

Estrutura espacial: as áreas impactadas observam mudanças no nível de renda dos seus habitantes e frequentadores (gentrificação); novos tipos de apropriação do espaço; reforço de centralidade, com maior capacidade de atrair fluxos (de modo socialmente seletivo); câmbios das funções predominantes; adensamento ou desadensamento demográfico e/ou do parque de edifícios; mudanças na capacidade de circulação interna; transformações dos dispositivos de controle social; transformações das relações sociais.

Estrutura urbana: os espaços objeto de intervenções podem transformar o padrão de segregação sócio-espacial da mancha urbana; podem atrair novas atividades econômicas; reforçar a atração seletiva de fluxos demográficos, visitantes e de valor para a aglomeração; mudanças nos padrões dos fluxos intraurbanos; alterações dos níveis de desigualdade sócio-espacial; reposicionamento da aglomeração na rede urbana.

1.3 O espaço urbano e o domínio do comum

As intervenções de reestruturação do espaço urbano, com sua capacidade de alterar intensamente as cidades, podem e devem ser avaliadas em termos de justiça social. Não simplesmente por implicarem a distribuição de recursos – o que remete à questão da justiça distributiva, que é apenas uma dimensão da justiça social –, ou por pressuporem a ação do poder público sobre a coisa pública, mas porque, para além disso, as intervenções tratam da destinação de algo que é comum aos habitantes da cidade: o seu espaço. Comum em um sentido radical, que abarca, mas ultrapassa o sentido de bem ou interesse de uma comunidade sociopolítica. Afinal, o espaço urbano conforma, antes de tudo, um espaço compartilhado e socialmente produzido, *locus* de experiências compartilhadas (em diversas escalas espaço-temporais), fonte e objeto de significações¹⁶. Além do mais, uma dada porção do espaço assume uma única forma a cada vez, e não tantas formas quantas aquelas almejadas por todos os seus habitantes. Isto distingue o espaço dos “bens comuns”, os quais, ao serem apropriados, encerram-se à esfera do privado, deixando de ser comuns. Ainda que em seu estatuto jurídico uma fração do espaço urbano possa ser

¹⁶ Embora estas, tanto experiências quanto significações, costumem variar de indivíduo para indivíduo, ou relativamente aos grupos sociais ou às assim chamadas “posições de sujeito”.

definida como “propriedade privada”, tal fração seguirá assentada no domínio daquilo que é compartilhado. Afinal, aquele que se apropria de uma parcela do espaço urbano e o molda segundo as suas necessidades e interesses, molda também o espaço habitado por outrem.

Aludimos aqui ao espaço urbano enquanto espaço habitado, e sentimos necessidade, agora, de esclarecer alguns aspectos desta alusão. Ao recorrer à noção de “habitar”, não nos encontramos constrangidos a subscrever os programas teóricos e metodológicos de determinadas correntes das ciências humanas, que fazem do conceito de *habitat* um conceito-chave, a exemplo da ecologia humana ou das correntes geográficas inspiradas pela fenomenologia. O termo “habitar” é evidentemente anterior ao conceito de *habitat*, que surge na botânica e zoologia apenas no início do século XIX. Ora, não é preciso “pagar pedágio” às ciências naturais para se refletir acerca da relação entre o homem e seu ambiente, o homem e sua morada, “*L’Homme et la Terre*”. Etimologicamente, o substantivo “habitat”, de origem latina, deriva do verbo *habitare* (habitar), que, por sua vez, é uma derivação (no *frequentativum*) do verbo *habere* (ter, conservar, guardar, possuir, apropriar-se), encontrando-se à raiz dos termos habitação, habituar-se, hábito, e, em outras línguas neolatinas como o francês, “vestir-se” (*s’habiller*). Com efeito, o verbo habitar é tão rico “*que son sens ne peut se limiter à l’action d’être logé, mais déborde de tous les côtés et l’“habitation” et l’“être”, au point où l’on ne puisse penser l’un sans l’autre...*”¹⁷ (PAQUOT, 2005: 50). A habitação e o ser não podem ser pensados um sem o outro¹⁸.

Trouxemos à argumentação a noção de habitar (e da sua substantivação: *habitat*), alinhando-nos assim a uma tradição de teóricos que, tomando esta noção como ponto de partida, conceberam o espaço como elemento fundamental do fazer social-histórico, algo criado pelas relações sociais, ao mesmo tempo que condicionador destas. Recordamos, com Lefort e Pelletier (2015), da importância concedida à noção de “*habiter*” na geografia de Elisée Reclus, autor do clássico *L’Homme et la Terre*:

17 Tradução sugerida: “que não se pode limitar seu sentido à ação de estar abrigado, transpassando por todos os lados tanto a “habitação” quanto o “ser”, ao ponto em que não se pode pensar um sem o outro...”

18 Vale ressaltar que o verbo *habiter*, no vernáculo francês, é normalmente utilizado para designar a cidade ou país onde vivemos: “*j’habite à Paris*”, por exemplo, quer dizer “moro em Paris”. Em português, o verbo habitar é muito menos usado que morar. Talvez seja a familiaridade do termo habitar na língua falada francesa um dos motivos para que tantos teóricos francófonos tenham-no elevado à categoria de conceito, designando um aspecto fundamental da existência do ser.

Intellectuellement, à la croisée des savoirs ethnographiques, naturalistes, sociologiques et d'anthropologie naturelle, la géographie recluisienne fait de « l'habiter » un point de convergence pour réfléchir la façon dont l'homme se saisit de son monde et est saisi par lui, dans la reconnaissance de l'extrême diversité des phénomènes. Il fait de l'habiter l'une des conditions géographiques de l'humanité. (LEFORT e PELLETIER, 2015: 349)¹⁹

A noção de habitar (*habiter*) foi também recuperada por Henri Lefebvre para edificar seu ambicioso edifício teórico sobre a *produção do espaço*. Com ela o filósofo consegue estabelecer um contraponto radicalmente crítico ao urbanismo funcionalista da Carta de Atenas, que reduzia a habitação (e o espaço) a uma função social, isto é, a uma necessidade social abstrata, definida de antemão pelo planejador ou arquiteto e que ignora as práticas concretas dos habitantes²⁰. Para chegar a este contraponto, Lefebvre se vale dos resultados das pesquisas inovadoras desenvolvidas pelo *Institut de Sociologie Urbaine* (ISU), para quem o habitar é considerado como um conjunto de práticas que produzem o espaço de moradia: “[s]pace tends to be produced (fabriqué) according to rules that assign to spaces significations that are a function of a certain vision of social relationships” (ISU, *apud* STANEK, 2011: 81). No prefácio à publicação do referido ISU, *L'Habitation Pavillonnaire*, Lefebvre redefine o habitar como práticas relacionadas a múltiplas escalas do processo social, em vez de confinadas a uma habitação individual (STANEK, 2011). Neste sentido, o habitar torna-se uma forma de *apropriação do espaço* (coerentemente, aliás, com sua etimologia), recobrando um conjunto de práticas, individuais ou coletivas, que modificam, adaptam e remodelam o espaço em múltiplas escalas, desde uma casa isolada até o espaço de uma cidade. Estabelece-se, desse modo, um conceito dialético de *apropriação do espaço*, como negociação criativa entre a disposição do espaço e as significações culturais.

Não é nossa intenção explorar a fundo os sentidos do termo habitar. Desejamos tão somente enfatizar que o espaço urbano é um espaço densamente habitado, coabitado,

19 Tradução sugerida: “Intellectualmente, no cruzamento de saberes etnográficos, naturalistas, sociológicos e da antropologia natural, a geografia recluisiana faz do “habitar” um ponto de convergência para refletir a maneira como o homem se apropria do seu mundo e é também constituído por ele, no reconhecimento da extrema diversidade dos fenômenos. Ele faz do habitar uma das condições geográficas da humanidade.”

20 A crítica do urbanismo e da arquitetura funcionalistas foi objeto da atenção de Lefebvre por muitos anos, estando na base da sua sociologia urbana, pautada em trabalhos de campo e amplo arsenal de pesquisas qualitativas. Com isso, o autor de *A revolução urbana* se debruça sobre a questão da alienação na vida cotidiana, rompendo epistemologicamente com o marxismo ortodoxo. Para Lefebvre, o planejamento e o urbanismo funcionalistas – que ganharam a adesão entusiasta das administrações comunistas tanto no “cinturão vermelho” francês, quanto na União Soviética – eram parte constituinte (e fundamental) da sociedade de consumo de massas, burocrática e dirigista.

compartilhado, vivido, experimentado, apropriado e significado por muitos e em múltiplas escalas espaço-temporais. Na escala da mancha urbana propriamente dita, o espaço urbano conforma o que Milton Santos (1996) definiu como “lugar”, isto é, o espaço do “acontecer solidário”, entendendo-se por solidário a copresença, a coexistência, a interdependência entre sujeitos e a contiguidade de objetos que conformam uma dada parcela do território. Lefebvre já havia definido a “essência” do urbano como “*a place of encounter, assembly, simultaneity. This form has no specific content, but is a center of attraction and life*”. (LEFEBVRE, 1980: 118). Podemos considerar, portanto, que o espaço urbano, *locus* da coexistência, do acontecer solidário, é o espaço da comunidade (política ou não) de quem o habita, isto é, de quem nele realiza parte da sua existência.

Mas o espaço urbano é também do domínio do comum em escalas espaço-temporais que ultrapassam o local e o presente. Todo núcleo urbano é uma centralidade que possui, em termos funcionais, uma zona de influência (*Hinterland*), a qual pode ser conformada por uma área rural ou mesmo por outras localidades centrais hierarquicamente subordinadas, de maneira que aquilo que ocorre na escala intraurbana pode ter implicações para além da localidade. Ademais, o núcleo se insere numa rede de cidades, conjunto de centralidades igualmente solidárias, articuladas por estruturas e fluxos de comunicação e circulação, por trocas e interações, rede esta que grava no espaço a divisão social do trabalho, desde o nível zonal até o internacional. Transformações importantes, como aquelas definidas como intervenções de reestruturação do espaço urbano, podem impactar, portanto, populações que habitam para além da mancha urbana. Este problema se torna ainda mais relevante em função da espacialidade objeto de intervenção, a qual denominamos, na seção anterior, como espacialidade herdada. Há objetos e conjuntos de objetos geográficos que podem estar tanto fisicamente entrelaçados com outras localidades, como rios e florestas, quanto, por sua importância supramaterial (simbólica), podem ser considerados como bens imateriais de comunidades de outros locais, “patrimônio” cultural ou histórico de um estado, de um país ou mesmo da humanidade, ainda que formalmente reconhecidos ou não. O Museu do Louvre e suas obras de arte adquiridas (de maneira nem sempre honrosa) de todas as partes do mundo: a quem realmente pertence? O Cais do Valongo, na zona portuária do Rio de Janeiro, por onde desembarcaram dezenas ou mesmo centenas de milhares de negros escravizados, é apenas dos cariocas? Quem poderia, legal e legitimamente, ter descaracterizado

fisicamente o estádio Mario Filho, o Maracanã, da maneira como foi feito para a Copa do Mundo de 2014? Quem tem autoridade para definir o estatuto político de Jerusalém? Quem legitimamente pode controlar o acesso à Esplanada das Mesquitas, no Monte do Templo? O mesmo objeto geográfico, a mesma parcela do espaço insere-se em múltiplas teias de pertencimento simbólico e disputas territoriais, e por isso seu “pertencimento” ultrapassa, *de facto*, aquele definido por seu estatuto jurídico, ratificado em última instância pelo controle territorial do Estado.

Pensemos, agora, em outras escalas temporais. O espaço urbano, essa “obra” (*oeuvre*) criada por agentes sociais e históricos (LEFEBVRE, 2011), é uma obra que sói permanecer para além, ou para muito além daqueles que a criaram. A Acrópole de Atenas, obra de 2500 anos, afeta diretamente a existência dos atenienses do ano 2017 e incide sobre o imaginário da sociedade moderna – esperamos que siga incidindo, por muito tempo ainda, sobre as sociedades futuras. Mas não precisamos ir tão longe, nem trazer como exemplo maravilhas como o Coliseu ou as pirâmides de Teotihuacan para ilustrar a maneira como as ações sobre o espaço cristalizam-se e afetam a vida das gerações vindouras. Toda abertura de avenida, demolição de edifício antigo, construção de equipamentos públicos, arrasamento de quarteirão, tudo isto produz uma espacialidade que será herdada por uma comunidade futura. A solidariedade, isto é, a interdependência do “lugar” (no sentido miltoniano) projeta-se no tempo, ainda que o produto futuro das nossas ações seja imprevisível.

O espaço urbano pertence ao domínio do comum por ser irremediavelmente coabitado, experienciado por muitos ao mesmo tempo e em tempos distintos, por ser o espaço do “acontecer solidário”, o espaço da interdependência. Não obstante, há uma característica sua que torna tal estatuto mais complexo, ou ambivalente, no sentido de que ele pode ser, a um só tempo, da esfera do comum e do privado, sem que nisso haja contradição. Para demonstrar tal ambivalência, faz-se necessário resgatar alguns conceitos do âmbito da investigação filosófica sobre a política e a justiça, pensados por Aristóteles e repensados por Castoriadis vinte e cinco séculos depois. Castoriadis afirma que a justiça, para Aristóteles, é a própria instituição/constituição da comunidade para a salvaguarda da felicidade, e que tal salvaguarda se dá através da definição do *nómos* – leis, regras, convenções –, o qual, por sua vez, consiste em estabelecer o que é “partilhável” entre os que participam da cidade (a pólis, comunidade política). O partilhável, na interpretação de

Castoriadis, “[r]efere-se àquilo cuja atribuição a um exclui (pela natureza das coisas ou pela lei) a atribuição a outro. O participável, por seu turno, é o que não pode ser partilhável, como a língua ou a virtude:

“[a] apropriação da língua por um indivíduo não somente não exclui mas implica sua 'apropriação' por outros indivíduos em número indefinido. Igualmente: a 'aquisição' por um indivíduo da virtude não torna mais difícil, mas mais fácil sua 'aquisição' pelos outros” (CASTORIADIS, 1997: 370).

O partilhável é escasso; o participável não se mensura.

Apliquemos tal distinção ao espaço urbano: ele pertence, afinal, ao domínio do partilhável ou do participável? Sustentamos que ele perpassa ambos os domínios, residindo aí sua ambivalência. É partilhável em razão da sua materialidade, da sua finitude e escassez: ele pode ser apropriado, parcelado, loteado, ocupado, cercado, de modo que o espaço apropriado por um indivíduo ou grupo exclua os demais. O estoque de solo urbano é finito²¹, e mesmo a produção de solo criado demanda o empenho de recursos, que por sua vez são escassos. Além disso, uma vez apropriado (vale lembrar sua raiz etimológica: *habere*), o espaço ganha formas e funções as quais, embora potencialmente infinitas, são limitadas a cada vez: um edifício pode ser de variadas cores e ter muitos usos, mas terá, a cada vez, um único arranjo de cores e de usos. Nessa perspectiva, o espaço urbano se assemelha a qualquer outra porção de terra, a qual se partilha ou não em função de definições de ordem político-econômicas, isto é, através de relações de poder. Apesar disso, ainda que quase completamente parcelarizado em propriedades privadas ou estatais, o espaço urbano permanece – e deve permanecer, por definição – o espaço da coabitação e da coexistência, do contrário não seria *urbano*.

Deste ponto de vista, o espaço urbano se difere do espaço no campo e dos demais “bens” partilháveis. Dada gleba rural, uma vez revestida do estatuto de propriedade privada e apropriada por alguém, passa a restringir-se, para quase todos os efeitos, à esfera privada. Claro que seu uso certamente incidirá sobre a existência de outras pessoas, no sentido de que a terra rural pode aumentar a oferta de meios de subsistência ou permanecer improdutiva, influenciando, desta forma, os destinos da coletividade. De igual

²¹ Mais do que finito, o solo urbano é *raro*, como bem salientou o Professor Márcio Piñon em sua arguição durante a defesa da presente tese. Justamente por sua raridade que o solo urbano é tão disputado e valorizado.

modo, na porção de terra de um senhorio podem residir camponeses, os quais nela *habitam*, tiram seu sustento e realizam sua existência cotidiana. Por esse raciocínio, todo o espaço terrestre pertence, em “última instância”, ao domínio do comum, tendo em vista que a humanidade só pode viver e subsistir, até o presente e por um bom tempo ainda, neste globo. Isso não pode ser negado, mas o que queremos sublinhar é o fato de que, no espaço urbano, a copresença e a coabitação assumem densidade de outra ordem, produzindo efeitos de interdependência qualitativamente maiores. Cada metro quadrado da cidade é disputado cotidianamente. No modo de produção capitalista, tal disputa se traduz no preço do solo, muitas vezes mais caro na cidade que no campo. Qualquer mudança nas formas e nas funções de um lote, um edifício, uma esquina, uma praça ou avenida incidirá diretamente sobre a existência cotidiana de muitos, sobre o bem comum. Experimente aumentar o limite de velocidade da circulação de automóveis em uma avenida, e em pouco tempo o número de vítimas por acidentes de trânsito crescerá em proporção equivalente à quilometragem/hora adicionada. Incremente a densidade da ocupação do solo de um bairro, e os engarrafamentos serão maiores e mais frequentes, bem como os custos para o bom funcionamento do bairro e da cidade. Transforme um terreno baldio em habitação de interesse social, e o *deficit* habitacional será reduzido. Permita que este mesmo terreno permaneça ocioso para fins especulativos e o *deficit* habitacional provavelmente crescerá. Ou seja, ainda que uma parcela do espaço urbano pertença ao domínio privado, isto não altera o fato de que tal parcela compõe o ambiente onde se realiza a existência cotidiana de muitos.

* * *

Até aqui, temos abordado o fenômeno das intervenções de reestruturação do espaço urbano de maneira abstrata. Tal abstração foi possível pela análise de diversas experiências históricas, análise que será apresentada ao leitor no segundo capítulo da tese. Mas afinal, por que a opção por inverter a ordem da exposição? Não seria mais coerente partir da interpretação do concreto para, em seguida, proceder à abstração dos seus elementos estruturantes? Nossa intenção ao iniciar pela abstração deriva da suposição de que, embora as experiências de intervenções apontem para a recorrência do aprofundamento das injustiças sociais, reestruturar o espaço urbano em grande escala e

em profundidade não precisa, necessariamente, seguir essa tendência. Em outras palavras, sustentamos que, ao menos do ponto de vista lógico, as intervenções também podem ser uma importante estratégia para tornar a cidade mais justa. No entanto, se houvéssimos iniciado a exposição pelas experiências concretas, correríamos o risco de reforçar o entendimento de que as intervenções representam, em si mesmas, antíteses da reforma urbana, quando, na verdade, as antíteses são uma determinada genealogia de intervenções.

Diante desse argumento, pode-se objetar que, sob a égide do modo de produção capitalista (isto é, no mundo “realmente existente”), toda intervenção de reestruturação do espaço urbano, por suas características fundamentais – notadamente a necessidade de mobilizar grandes recursos econômicos e políticos –, seguirá a lógica capitalista, e, portanto, terminará por reproduzir desigualdades. Ora, esse tipo de objeção se sustenta na pressuposição de que o capitalismo é um bloco monolítico e perfeitamente funcional, como se não houvesse conflitos de interesse entre os agentes capitalistas, e entre esses e os demais agentes sociais. Para que as intervenções de reestruturação do espaço urbano, com seu caráter disruptivo, pudessem ter sido empreendidas, foram necessárias mais do que correlações de forças favoráveis aos seus beneficiários, mas também estratégias eficazes. Uma delas tem sido, justamente, concentrar recursos para transformar certas parcelas do espaço, em detrimento de outras, na esteira de grandes projetos. Essa estratégia é estranha entre aqueles que reivindicam a bandeira da reforma urbana, que tendem a priorizar uma leitura macroestrutural dos problemas urbanos. Com base nessa leitura, propõem-se preferencialmente intervenções que, embora possam e devam ter aplicação em espaços específicos (pensemos no instrumento das Zonas de Especial Interesse Social), visam transformar a cidade de maneira integrada. A tendência desse tipo de abordagem é a pulverização de intervenções, costuradas nos marcos de um amplo projeto de desenvolvimento sócio-espacial. A pertinência dessa estratégia se fundamenta no entendimento de que problemas complexos, produzidos por miríades de fatores operando em múltiplas escalas demandam soluções igualmente complexas.

Não obstante, diante das dificuldades de se angariar recursos (econômicos, políticos, simbólicos) para mudar a cidade em seu conjunto, parece sensato extrair lições daquelas experiências que lograram transformar o espaço urbano em profundidade, ainda que motivados por interesses diametralmente opostos aos da reforma urbana. Concentrar

investimentos em zonas específicas, traço distintivo das intervenções de reestruturação, apresenta, potencialmente, aspectos positivos e negativos. A primeira desvantagem é sua tendência de aquecer o mercado imobiliário e encarecer o custo de vida, o que provoca gentrificação, e, portanto, reprodução das desigualdades. Outro impacto negativo, ao menos no curto e médio prazos, é fazer com que áreas dotadas de precária infraestrutura, que sofrem pela carência de equipamentos e serviços públicos e apresentam diversos problemas sociais, permaneçam ainda mais tempo sem se beneficiarem da distribuição da renda pública. Sem querer negar esse problema, é preciso ponderar que o passivo acumulado nas cidades da (semi)periferia do sistema capitalista, em termos de investimentos públicos, é gigantesco. Por força desse passivo, o atendimento ubíquo de todas as demandas sócio-espaciais básicas em uma dada cidade ou conurbação exigiria o concurso de investimentos sistemáticos ao longo de muitos anos, provavelmente por décadas, mesmo quando realizado na esteira de um radical processo redistributivo. O problema central, nesse caso, não reside na demora em sanar as principais necessidades do conjunto dos habitantes, posto que um processo consistente de combate às desigualdades sócio-espaciais deve priorizar o atendimento das demandas mais prementes, estabelecendo-se, com isso, um horizonte palpável de ganhos de qualidade de vida, o qual poderia servir para angariar o necessário apoio ao longo do tempo. O grande entrave para um processo de reformas desse tipo é a sua dependência para com uma correlação de forças políticas favorável, a qual só se pode preservar quando sustentada por uma espiral de mobilização dos cidadãos e conquistas institucionais as quais, juntas, criem contrapesos para equilibrar a balança de poder quando das inevitáveis mudanças dos grupos políticos que controlam o aparelho do Estado.

À luz da dificuldade de se manter um duradouro processo de redução de desigualdades e que invista sincronicamente em múltiplas frentes espaciais, parece pertinente levantar a seguinte questão: em que medida, e sob quais condições, pode-se considerar estratégico, para fins de promoção mais ampla de justiça social à escala do urbano, concentrar recursos escassos em determinados espaços que registram grande passivo de investimentos, em detrimento de outros em situação similar? Grandes projetos em bairros específicos como a Luz, na zona central de São Paulo, ou em conjuntos de bairro, como os que conformam a zona portuária do Rio de Janeiro, podem ser compatíveis com um projeto mais ambicioso de reforma urbana?

Para tentar responder a essas perguntas, há de se considerar, primeiramente, que qualquer projeto que se proponha a instituir uma cidade mais justa será ambicioso. A bandeira da reforma não foge a essa regra. Portanto é importante que se leve em conta, em termos de formulação estratégica, a relação entre expectativas geradas e resultados alcançados. Grandes expectativas de transformação sócio-espacial, ainda que parcialmente satisfeitas, tendem a gerar maiores frustrações, e frustrações fornecem um prato cheio para levar os projetos ao descrédito, em especial quando eles já sofrem a implacável oposição das forças político-econômicas sistêmicas. Nesse sentido, é mais plausível – mas não estritamente necessário – lograr transformações sócio-espaciais tanto mais profundas quanto mais restritas sua escala de incidência. Aumentar significativamente a qualidade de vida dos habitantes de um bairro pode representar a chave para se angariar maior apoio e mobilização popular em torno de um projeto mais ambicioso de transformação da cidade. Os efeitos positivos sobre outras áreas da urbe podem ser ainda maiores se esse bairro gozar de grande centralidade e/ou peso simbólico, transformando sua experiência de mudança em um carro-chefe da reforma urbana. Ao menos em tese. É preciso, para tanto, que se estabeleçam as condições para que as intervenções de reestruturação do espaço se conformem aos objetivos principais da reforma urbana, notadamente a promoção de justiça social. Por isso nossa atenção recai, na próxima seção, sobre o significado da noção e do conceito de justiça social, rastreando, para isso, sua emergência social-histórica.

1.4 As intervenções de reestruturação do espaço urbano e a promoção de (in)justiça social

A questão moral da justiça foi preterida pela Filosofia Política com a emergência do utilitarismo, do marxismo e do positivismo lógico até ser recuperada por John Rawls em sua obra seminal *A Theory of Justice* (1971). A Geografia seguiu trajetória semelhante durante a maior parte do século XX, em grande medida pela influência combinada do utilitarismo e do positivismo lógico, ocultando qualquer vinculação a princípios normativos provenientes de valores ético-morais. Desse modo, a Geografia acreditava-se à altura de atender às exigências epistemológicas do objetivismo e da neutralidade

axiomática, encontrando, igualmente, um pretexto para se prevenir contra instrumentalizações políticas moralmente desabonadoras que comprometeram a disciplina num passado não muito longínquo, com a Geografia Colonial e a *Geopolitik* (COLIN, 2011). Na década de 1940, reagindo às consequências catastróficas da utilização das teorias geopolíticas pela propaganda nazista, Isaiah Bowman (1942) recorreu aos valores da democracia e da justiça como normatizadores de uma Geografia que se propõe subsidiária da política estatal, não para definir o que é a política justa, mas para “sugerir as possibilidades e perigos no domínio das relações políticas, escolhas, moralidades, propósitos e poderes”:

Whether we are dealing with geographic relations, demographic data, or economic statistics, we are only in the fact-and-tool stage of investigation so far as national states and national policies are concerned. Scholarship alone supplies certain definite imperatives in policy making, notably in the fields of conservation, law, and public health, to mention but three examples; but the policies that are adopted represent the people's lethargy or will, foresight or the lack of it, justice or injustice, and the power or powerlessness of leaders in shaping public opinion. A national policy is the “diagonal of contending varieties” of the people's thought and action. It cannot be otherwise under the rule of “consent of the governed.” The concept of justice did not come out of a library, however important libraries are in conserving the concept and disseminating and expanding knowledge about it. The several fields of scholarship furnish in and of themselves no end philosophy of politics, no guaranteed political design. They can, however, suggest possibilities and dangers in the realm of political relations, choices, moralities, purposes, and powers, beginning with the record of human experimentation. (BOWMAN, 1942: 656).²²

Jean Gottmann igualmente procurou aproximar a atividade do geógrafo com os compromissos ético-morais da igualdade e da justiça, seja para orientar uma justa relação entre os Estados-nacionais no acesso aos recursos e nas trocas comerciais, com *La Politique des États et leur géographie* (1951), seja para estabelecer uma boa gestão do território, tema tratado nos *Essais sur l'aménagement de l'espace habité* (1966):

L'aménagement des territoires doit ainsi devenir une politique tendant à rendre plus équitable la répartition à travers les espaces habités des populations, des ressources et des niveaux de vie. Il y a là un grand espoir, une formule quasiment magique qui s'ajoute à la technique de la planification. La géographie présente est pleine d'inégalités certaines, de déséquilibres latents, de jalousies anciennes entre

22 Contraditoriamente com as suas crenças na democracia e na liberdade, Bowman deu expressão ao antissemitismo quando esteve à frente, na qualidade de reitor, da Johns Hopkins University, onde estabeleceu quotas para limitar a admissão de judeus em 1945 (cf. Loeffler, James ""The Conscience of America": Human Rights, Jewish Politics, and American Foreign Policy at the United Nations San Francisco Conference, 1945". *Journal of American History*. **100** (2): 419–420.

*collectivités locales et régionales. C'est tout cela qu'il s'agit d'améliorer et d'apaiser en aménageant l'espace.*²³ (GOTTMANN, 1966: 25)

Mas a questão da justiça como conceito normatizador da análise espacial subsidiária da prática política só seria novamente encarada como um desafio teórico depois do caminho aberto por John Rawls no campo da Filosofia Política e das ondas de lutas sociais que percorreram o mundo no final dos anos 1960. Coube a David Harvey, com *Social Justice and the City* (1973) examinar a fundo a relação entre a “justiça social e os sistemas espaciais” (HARVEY, 1980, cap. 3), iniciando, com isso, uma grande ruptura com a Geografia teórico-quantitativa. No entanto, o próprio Harvey foi um dos responsáveis por orientar a Geografia crítica dos anos 1970 e 1980 para um programa teórico-metodológico mais ajustado ao materialismo histórico, preocupado antes com a relação entre a economia política e a produção capitalista do espaço e as desigualdades resultantes desse processo do que com a reflexão sobre as condições para se estabelecer uma organização sócio-espacial justa. Harvey aponta para esse rumo ainda em *Social Justice and the City*, quando encerra a parte intitulada “formulações liberais” constatando a impossibilidade de promoção de qualquer justiça social sem que se altere a estrutura de mercado capitalista, passando então a analisar as “formulações socialistas”, em que o problema teórico da justiça social é simplesmente ignorado, como se numa futura sociedade socialista o problema da justiça estivesse definitivamente resolvido com a socialização dos meios de produção.

Alguns poucos geógrafos, como David Smith, seguiram pavimentando a senda aberta pela primeira parte de *Social Justice and the City* durante os anos 1970, procurando refundar a Geografia radical com base nas questões ético-morais do bem-estar e da justiça social (SMITH, 1973 e 1979). No entanto, foi necessário esperar os anos 1990 para que a questão da justiça se estabelecesse no cerne das pesquisas de diversos geógrafos²⁴. A importância dada a essa questão na Geografia deve ser, entretanto, relativizada em face da profusão de temas de interesse abraçados pela disciplina a partir desta década. É preciso

²³ Tradução sugerida: “A gestão dos territórios deve, dessa maneira, seguir uma política que tenda a tornar mais equitativa a repartição, pelos espaços habitados, das populações, dos recursos e dos níveis de vida. Reside nisso uma grande esperança, uma fórmula praticamente mágica que se agrega à técnica da planificação. A geografia presente encontra-se repleta de desigualdades, de desequilíbrios latentes, de disputas antigas entre coletividades locais e regionais. É tudo isso o que se deve aprimorar e apaziguar com a gestão do espaço.”

²⁴ “Au cours des années 1980, les géographes anglophones délaissent notablement le terrain de la justice spatiale. Les travaux précurseurs entamés dans la décennie précédente ne font pas école. En 1987, David Smith publie *Geography, Inequality and Society*. Il reste le seul géographe à placer encore la question de la justice spatiale au cœur de ses investigations.” (BRENNETOT, 2011: 125)

admitir que a questão da justiça social ocupa uma posição não negligenciável no âmago das Geografias pós-modernas, pós-estruturalistas, pós-colonialistas, feministas, *queer* etc., mas não muito mais do que isso.

Transcorreram, portanto, mais de quatro décadas desde a publicação do livro pioneiro de Harvey, e avolumaram-se trabalhos sobre a questão da justiça social na Geografia, mas, estranhamente, tem sido pequena a preocupação em contextualizar a emergência do conceito, como se ele fosse tão somente uma atualização dos princípios da justiça formulados na filosofia política, de Aristóteles até Rawls e seus críticos. Sem a devida contextualização, corre-se o risco de generalizar ou restringir demasiadamente o conceito, considerando-o ou como uma utopia, ou como uma bandeira reformista fadada ao fracasso. Ora, a ideia de uma justiça adjetivada como *social* – e não a justiça “pura”, nem a justiça “cega” das instituições do Estado – emerge em um contexto histórico específico, com a entrada em cena de novos atores sociais e da sua luta pela expansão de direitos, tanto políticos quanto “materiais”. O conceito de justiça social jamais esteve restrito à filosofia política, sendo, assim como a reforma urbana, uma bandeira de luta de movimentos sociais e parte integrante dos princípios normativos das constituições políticas de diversos países na atualidade. É preciso, pois, reconhecer a trajetória do conceito e sua estrutura de significados antes de se pretender empregá-lo de modo normativo na ciência.

1.4.1 A emergência da bandeira e do conceito de justiça social

O clamor por um tipo de justiça adjetivado de social emerge em meados do século XIX e expressa a consciência de que o processo de industrialização na Europa gerou uma *questão social*. Tal consciência derivou da constatação de que o crescimento da indústria e a rápida urbanização europeia impulsionaram, a um só tempo, uma acumulação de riquezas sem precedentes na história, acompanhada da formação de um proletariado em situação de miséria. Foi o reconhecimento desta contradição – a socialização cada vez maior do processo produtivo e a apropriação privada e concentrada da riqueza – que esteve na base da identificação da questão social e dos embates, tanto políticos quanto teóricos, para solucioná-la. Uma das principais respostas surgiu da aproximação da Igreja

Católica com o movimento operário (BARZOTTO, 2003). Deste encontro de tradições amadureceram a consciência e um discurso sobre a existência de direitos fundamentais universais, bem como um projeto (em sentido amplo) de reformas políticas, sociais e econômicas para que tais direitos fossem efetivados. A bandeira da justiça social é a maior expressão deste projeto político. Seu corolário é a redução de desigualdades, vislumbrando, com isso, atender às necessidades básicas do conjunto da sociedade e a garantia das condições de uma vida digna para todos.

Pode-se dizer que o encontro destas duas tradições, o catolicismo e o movimento operário, se deu, em grande medida, de forma “orgânica”. Para a Santa Sé, o reformismo servia como antídoto contra o socialismo e as tendências revolucionárias no seio do movimento operário, mas é preciso reconhecer também que os valores da ética social cristã são, em muitos aspectos, contrários àqueles do liberalismo econômico, que legitimam a reprodução das desigualdades em nome da defesa absoluta da propriedade. O contratualismo, sobre o qual está edificado o liberalismo, além de fornecer as justificativas teóricas e morais para solapar o atendimento às necessidades da classe trabalhadora, contribui para minar a autoridade clerical sobre as comunidades, transferindo toda autoridade ao Estado e às empresas. A Igreja compreendeu que o deslocamento da nobreza do centro do poder era um caminho sem retorno. Se ela quisesse manter sua relevância numa ordem burguesa, seria necessário estreitar laços com o proletariado, revestindo-se, com isso, de legitimidade para mediar as tensas relações entre as classes dinâmicas da nova ordem. Nesse movimento, a doutrina do direito natural, antes formulada para legitimar os privilégios dos nobres e soberanos, agora seria adaptada para justificar o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores e a “harmonia” entre as classes. Por seu turno, a classe operária, que já era esmagadoramente cristã e, em boa parte, católica, encontrou em alguns setores da Igreja um poderoso aliado tanto na luta para a melhora das suas condições de vida e de trabalho, quanto na disputa pela hegemonia moral e as reformas sociais. Havia, portanto, proximidade de interesses e de valores ético-morais entre uma Igreja em vias de transformação e amplas parcelas de um proletariado em ascensão.

Do lado da Igreja, os jesuítas foram os primeiros a lançar os elementos teóricos da ética social cristã adaptada à sociedade industrial, com destaque para Louis Taparelli d’Azeglio (1793-1862) e Charles Antoine (1847-1921). Vale destacar, igualmente, o

trabalho de Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811-1877), *A questão operária e o cristianismo* (1864), que teve influência determinante na encíclica *Rerum novarum: sobre a condição dos operários*, do Papa Leão XIII, editada em 1891, a qual estabeleceu os fundamentos da Doutrina Social da Igreja – uma espécie de posição oficial da Santa Sé sobre as questões sociais contemporâneas. Em linhas gerais, estes tratados resgatam a tradição aristotélico-tomista para edificar os princípios de uma ordem social justa, num mundo em que a escravidão e o servilismo, comuns nos tempos de Aristóteles e Tomás de Aquino, já não eram mais moralmente aceitos (BARZOTTO, 2003). Tratava-se de responder à questão do que seria a justiça em uma sociedade alicerçada sobre o princípio da igualdade de direitos, além de definir os critérios para fazer valer, na sociedade moderna, a fórmula tomista da justiça (derivada de Aristóteles), segundo a qual é preciso “dar a cada um o que lhe é devido”.

Conforme veremos adiante, as respostas elaboradas pelos doutrinadores da ética social cristã, posteriormente codificadas pelas encíclicas papais na Doutrina Social da Igreja, conformarão o núcleo de significado do conceito de justiça social tal como adotado pelas cartas magnas de diversos Estados nacionais da atualidade, incluindo a Constituição Federal brasileira de 1988. Tais respostas partem dos princípios fundadores da *dignidade da pessoa humana* e da *igual dignidade de todas as pessoas humanas*. Para a ética social cristã, a dignidade da pessoa humana e a igual dignidade de todas as pessoas humanas decorrem do fato de que os homens teriam sido criados à imagem e semelhança de Deus, sendo, pois, fins últimos, e não instrumentos para se alcançar outros fins. Ou seja, a dignidade humana subordina qualquer outro valor. Por essa lógica, a dignidade e a igualdade humanas são concebidas como direitos naturais, os quais devem ser substantivados para a sua plena efetivação. Isso implica que a dignidade e a igualdade subordinam o ordenamento social para a sua efetivação, como fins últimos a serem alcançados.

Encontra-se ainda na Doutrina Social da Igreja – insistimos neste *corpus* documental por sua ressonância tanto na cultura quanto nas instituições políticas contemporâneas – que a dignidade da pessoa humana se expressa através de uma rede de princípios subsidiários, compreendidos como direitos igualmente fundamentais, tais como a inviolabilidade da vida e a proteção contra situações degradantes e desumanas; a garantia de condições mínimas para uma existência saudável; garantia da liberdade

(dentro dos limites do bem comum, isto é, do respeito à igual dignidade de todas as pessoas humanas); o provento dos meios necessários para que se assegure a existência saudável, entre eles o trabalho e os meios de produção; a autodeterminação e a participação plena na vida social e política da comunidade, entre outros. A realização da dignidade de todas as pessoas humanas conforma o *bem comum*, sendo dever de todos os indivíduos e da comunidade política cooperar para que ele seja alcançado (VATICAN, s.d.).

Da primazia da dignidade da pessoa humana deriva o entendimento de que algumas instituições consideradas como absolutas na ética liberal, como a propriedade privada e o livre mercado, estão subordinadas à realização do bem comum nos marcos da ética social cristã. A Doutrina Social da Igreja estabelece não apenas que a propriedade dos bens seja acessível a todos de modo equitativo (“princípio da destinação universal dos bens”), como impõe à propriedade uma *função social*, de modo que ela seja produtiva e não impeça o trabalho. Consequentemente, a doutrina condena o latifúndio e conclama a necessidade de uma reforma agrária. De igual modo, embora defenda a harmonia entre o capital e o trabalho, ela sustenta a primazia deste último quando de litígios, atribuindo aos patrões o dever de pagar salários condizentes com as necessidades dos trabalhadores e atribuindo ao Estado a função de garantir salários justos. Reconhece ainda a liberdade de associação dos trabalhadores e o direito à greve, tido como instrumento eventualmente necessário para o estabelecimento da justiça.

A justiça social, conceito e bandeira costurados com as linhas de uma ética humanista e universalista de ampla ressonância na sociedade industrial, é, portanto, um tipo particular e historicamente determinado de “justiça distributiva”, pois trata diferentemente aos desiguais, com isso almejando reduzir desigualdades que atentem contra a dignidade da pessoa humana. Ela difere da, mas não se opõe à “justiça legal”, preocupada com o justo cumprimento das leis. Distancia-se, no entanto, da noção de justiça da tradição liberal clássica, que estabelece apenas a igualdade formal de direitos e trata igualmente aos desiguais em todos os aspectos da vida social e econômica, tratamento que, obviamente, potencializa desigualdades.

Se os valores da justiça liberal, como o Estado laico, a garantia da liberdade individual e da propriedade privada foram positivados, sob a forma de direitos, após as grandes revoluções hegemônicas pela burguesia no fim do século XVIII, os valores da

justiça social tiveram que aguardar a catástrofe dos Estados liberais para encontrarem expressão constitucional. Na América Latina, a Revolução Mexicana de 1917 plantou as sementes do primeiro texto constitucional “garantista”, isto é, que atribui ao Estado o papel de garantidor dos direitos sociais, como saúde, educação e previdência. Na Europa, o cenário de terra arrasada imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial e o espectro da Revolução Russa influenciou diretamente a elaboração da Constituição da República de Weimar, de 1919, que afirmou o compromisso do Estado com os valores distributivistas da justiça social. Apesar da sua pouca duração, a Constituição de Weimar representou um marco histórico na vida sociopolítica contemporânea, tendo servido de modelo para as cartas magnas de vários países, inclusive o Brasil (AUAD, 2008).

A Constituição brasileira de 1988, por sua vez, incorpora o princípio da justiça social como normatizador da ordem econômica e financeira e da ordem social, através dos artigos 170 e 193:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, *tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*, observados os seguintes princípios:

I–soberania nacional;

II–propriedade privada;

III–*função social da propriedade*;

IV–livre concorrência;

V–defesa do consumidor;

VI–defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII–*redução das desigualdades regionais e sociais*;

VIII–busca do pleno emprego;

IX–tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

(...)

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, *e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais*.

(CONSTITUIÇÃO DA R. F. DO BRASIL, 1988 - grifos nossos)

Constata-se, pelo texto constitucional, a subordinação da ordem econômica à justiça social, “como forma de assegurar a todos existência digna”, o que implica tanto a determinação de uma função social para a propriedade, quanto a redução de desigualdades e a defesa das partes mais fracas nas relações econômicas: consumidores e pequenas empresas. Barzotto atenta ainda para o fato de que

[O] capítulo da ordem social tem como objetivo a justiça social, isto é, devem ser atribuídos a todos os bens (que formam o conteúdo do bem-estar) necessários ao pleno desenvolvimento de sua personalidade. Este objetivo pode ser alcançado por mecanismos típicos da justiça social, atribuindo a todos o mesmo direito, independente de características particulares, ou por meio de mecanismos de justiça distributiva, qualificando o sujeito de direito de um algum modo. Assim, o direito à saúde, por exemplo, é um típico direito de justiça social: 'A saúde é direito de todos e dever do Estado' (art. 196). Do ponto de vista jurídico, todos têm esse direito: ricos e pobres, trabalhadores, crianças, etc. Os serviços públicos de saúde não podem estabelecer nenhum tipo de diferenciação. A pessoa humana, considerada em si mesma, é o sujeito deste direito. Por outro lado, a 'assistência aos desamparados' do art. 6, como o próprio nome indica, só é devida 'a quem dela necessitar' (art. 203, caput). Vale o critério da justiça distributiva, 'a cada um segundo a sua necessidade'. (BARZOTTO, 2003: s.n.)²⁵

Tendo rastreado o contexto em que a bandeira e o conceito de justiça social foram formulados, o seu significado fundamental e a sua ressonância sobre o ordenamento político do Estado brasileiro e de diversos outros Estados no mundo contemporâneo, podemos agora responder a uma questão levantada ao final da última seção: acaso a ação da autoridade pública no âmbito do planejamento e gestão urbanos *deve* estar subordinada aos princípios de justiça social? A resposta é inequívoca: sim, deve.

Não é necessário lastrear tal resposta por uma justificação de tipo *fundacionista*, pois os valores que orientam a ação política são, inescapavelmente, crenças. Embora a tradição político-filosófica de onde foi forjado o conceito de justiça social seja o jusnaturalismo, não é da “natureza humana” que todos vivam com dignidade, posto que determinadas sociedades históricas criam na legitimidade da escravidão. Tampouco importa ao Estado laico que a dignidade da pessoa humana seja um desígnio divino para os cristãos. O que existe e importa é a crença amplamente compartilhada sobre o valor da dignidade humana e sobre a responsabilidade da comunidade política em assegurá-la. Esta crença legitimou a consolidação das comunidades políticas hodiernas, ainda que em

25 Curiosamente, Barzotto se empenha em distinguir a justiça social da justiça distributiva, o que faria com que aquela se restringisse ao domínio dos direitos que igualam apenas formalmente os cidadãos. O artifício retórico que ele utiliza é o seguinte: primeiramente, o autor reconhece as raízes do conceito de justiça social na tradição tomista, em que a “justiça geral” de Aristóteles é associada à “justiça legal”, isto é, à ação em conformidade com a lei, numa forma de justiça que equaliza formalmente a todos. A falácia reside em reduzir a justiça legal à conformidade com a lei, quando mesmo Tomás de Aquino a considera como aquela que “ordena o homem imediatamente ao bem comum”. O bem comum, como vimos na tradição da doutrina social cristã, de onde emerge o conceito de justiça social, reside na dignidade da pessoa humana, de modo que o atendimento das necessidades que conformam a vida digna implica uma distribuição do tipo “a cada segundo as suas necessidades” e obrigações do tipo “de cada um segundo as suas possibilidades”. Portanto é da natureza da justiça social tanto a redistribuição diferenciada da riqueza social, como a contribuição (em impostos, por exemplo) proporcional às capacidades de cada um. Reafirmamos, portanto, que a justiça social é um tipo específico e historicamente determinado de justiça distributiva.

tensão com outras crenças e interesses centrais nas sociedades capitalistas, em especial relativas à soberania da propriedade privada. A crença de que uma ordem social justa é aquela onde a dignidade de todos é assegurada plasmou compromissos constitucionais que ordenam a ação do Estado, de tal maneira que sua ação, se se pretende revestida de legitimidade e respeitadora do ordenamento jurídico vigente, deve se dar no sentido de envidar todos os esforços necessários para reduzir desigualdades e assegurar a dignidade de todos os cidadãos.

Se a justificativa para a subordinação do poder público aos objetivos de promoção de justiça social repousa em uma explicação de tipo coerentista, pois a ação política se alicerça sobre crenças e valores, e não sobre verdades últimas, cabe agora questionar qual o papel da ciência diante do problema da justiça social. Deve um conceito normatizador pautar as análises nas ciências sociais? Além disso, é possível, ou mesmo viável criar modelos analíticos com base em valores morais, como o da justiça social?

Podemos começar a responder a estas perguntas tomando de empréstimo as palavras de Isaiah Bowman, transcritas algumas páginas atrás:

[t]he several fields of scholarship furnish in and of themselves no end philosophy of politics, no guaranteed political design. They can, however, suggest possibilities and dangers in the realm of political relations, choices, moralities, purposes, and powers, beginning with the record of human experimentation (BOWMAN, 1942: 656).

Ele ainda nos lembra, de modo muito pertinente, que *[t]he concept of justice did not come out of a library, however important libraries are in conserving the concept and disseminating and expanding knowledge about it*. Na introdução à *Justiça social e a cidade*, Harvey critica a maneira como as questões da justiça social vinham sendo abordadas pela filosofia política liberal, em que princípios éticos absolutos são afirmados com toda a força da lei moral. Ele argumenta, alternativamente, que os “conceitos de justiça social e moralidade dizem respeito à prática humana e nela residem, mais do que em argumentos sobre as verdades eternas a serem atribuídas a esses conceitos” (HARVEY, 1980: 6).

Não cabe ao cientista, pois, estabelecer valores éticos e morais ideais, tidos como os mais adequados à sociedade, mas é perfeitamente coerente (além de desejável!) que ele interprete os significados dos sistemas políticos, de suas ideias e valores “*with the record of human experimentation*”. Com isso a ciência pode propor definições calcadas na

própria experiência social, e com essas definições estruturar modelos analíticos que permitam avaliar a sociedade e seu desenvolvimento. Estes modelos têm, ao menos potencialmente, a capacidade de aferir o grau de coerência entre sistemas de crenças e sistemas de ações, além de estabelecer critérios racionais, ou condições para que estes sistemas se relacionem de maneira mais ou menos coerente. Tomemos a questão específica da justiça, que é, antes de tudo, um conceito moral, e portanto aberto a diversas definições. Toda comunidade política procura legitimar sua instituição através de um ordenamento que ela considera justo. No entanto, se conseguirmos identificar uma estrutura dos princípios ordenadores das nossas sociedades e comunidades políticas, suas crenças e valores, podemos determinar se um dado conceito de justiça é ou não coerente com tais princípios. Exemplo: nossa sociedade compartilha a crença na igualdade formal de direitos, entre eles o da liberdade, e nossa comunidade política estabelece tal igualdade por direito. Desse modo, o mérito (no acúmulo de riquezas) não pode ser reivindicado como critério suficiente para justificar a propriedade de escravos, nem do ponto de vista moral, nem legal. Ou seja, em nossa sociedade não é justo escravizar alguém porque se tem dinheiro suficiente para isso, além de ser ilegal. De igual maneira, compartilhamos a crença na universalização de direitos fundamentais, como o direito à saúde e à educação, sendo dever constitucional do Estado assegurar aos seus cidadãos tais direitos. Por essa linha de raciocínio, é perfeitamente válido estabelecer que um ordenamento social em que parte da população não tem acesso à educação e a serviços básicos de saúde é injusto, independentemente das justificativas de mérito ou ordem econômica para tal estado de coisas. Estas justificativas podem ter pertinência lógica no âmbito de um dado sistema de crenças e valores em que a miséria e a insalubridade seriam de inteira responsabilidade dos pobres e doentes, ou no âmbito da qual o Estado não tivesse responsabilidade sobre a reparação destas condições. No entanto, tal justificativa é contraditória com os sistemas éticos e morais amplamente aceitos em nossa cultura, além de contradizer o ordenamento jurídico que subordina nosso Estado.

Na presente seção, constatamos que a noção de justiça social subordina o ordenamento econômico e social na Constituição Federal brasileira. Identificamos também o significado desta noção, produto de um código ético e moral social e historicamente determinado. Podemos sintetizar este significado da justiça social como o

estado de coisas em que a dignidade de todas as pessoas humanas é assegurada, entendendo-se por dignidade a integridade da vida, a autodeterminação, a liberdade, a igualdade e a satisfação de necessidades básicas. Determina nossa Constituição Federal ser dever da comunidade política, encarnada no Estado, agir para promover a justiça social, o que deve ser feito pela redistribuição de bens, direitos e responsabilidades entre os cidadãos, isto é, “tratando desigualmente os desiguais”, de maneira que as desigualdades não atentem contra a realização da dignidade de todas as pessoas. Através desta definição mínima da noção de justiça social, podemos agora adentrar o campo mais específico do planejamento e da gestão urbanas, de modo a propor um modelo analítico que nos permita avaliar a atuação da autoridade pública nas intervenções de reestruturação do espaço urbano. Com isso, estaremos aptos a julgar se elas promovem ou não justiça social, e em que medida o fazem.

1.4.2 A justiça social como subordinadora da atuação da autoridade pública

Diversos autores têm refletido sobre a dimensão espacial da questão da justiça social, como apontado no início deste subcapítulo, ou, como preferem alguns, da “justiça territorial”. Não obstante, foi David Harvey, na primeira parte de *Social Justice and the City*, quem de alguma forma se preocupou em desenvolver um modelo analítico para avaliar o problema da distribuição de renda em contextos territoriais. Ele buscou ponderar sobre os critérios para uma “justa distribuição” e suas implicações “considerando principalmente o problema como sendo o de uma autoridade central alocando recursos escassos sobre um conjunto de territórios, de tal modo que a justiça social seja maximizada” (HARVEY, 1980: 85). Ao fazer isso, Harvey plantou as sementes para operacionalizar o conceito de justiça social na análise espacial, em especial no planejamento urbano e regional, muito embora tenha, em seus trabalhos seguintes, aberto mão de explorar esse campo, provavelmente por considerá-lo próprio do domínio das “formulações liberais”. Seguiremos a trilha aberta por Harvey, procurando refletir sobre a aplicação do conceito de justiça social como parâmetro para se avaliar, no âmbito da gestão e do planejamento, as intervenções de reestruturação do espaço urbano.

Harvey, que poucos anos antes de *A justiça social* havia publicado uma obra que representou um marco da Geografia teórico-quantitativa, *Explanation in Geography* (1969), tinha autoridade suficiente para sustentar que “o pensamento normativo tem um importante papel a desempenhar na análise geográfica” (HARVEY, 1980: 81). Por essa razão, ele considerava surpreendente que considerações como a justiça social não tenham sido incorporadas aos métodos geográficos de análise (evidentemente, ele fazia referência, sobretudo, aos modelos analíticos neopositivistas). Para Harvey, tal negligência derivava do fato de as teorias locacionais repousarem sobre princípios oriundos da economia marginalista, preocupadas com a máxima eficiência. No entanto, a máxima eficiência, traduzida pela lógica do mercado capitalista, não conseguia esconder, apesar dos esforços em contrário, seu caráter normativo, sendo, pois, uma opção ideológica a negligência para com a justiça social.

Além disso, Harvey considera uma falha das teorias locacionais sua desconsideração pelas consequências das decisões sobre a distribuição da renda. Não apenas pela questão moral suscitada por uma distribuição demasiadamente desigual, mas porque tal distribuição, “no longo prazo”, gera problemas de eficiência. São apontadas duas razões para isso: em primeiro lugar, uma distribuição mais justa aumentaria a motivação das pessoas em cooperar e participar no processo social de produção; depois, a desigualdade gera formas de comportamento antissocial (como crime e adição às drogas), os quais demandarão o redirecionamento de investimentos produtivos para a sua correção. Depreende-se desse raciocínio que eficiência e justiça social são inseparáveis: “[a] muito longo prazo, por isso, a justiça social e a eficácia são quase a mesma coisa” (HARVEY, 1980: 82).

Tendo estabelecido este ponto de partida para justificar as preocupações com a justiça social na análise geográfica, Harvey esclarece que o conceito pode ser interpretado como uma série de princípios para a resolução de direitos conflitivos. No entanto, para poder proceder à operacionalização do conceito, ele limita tais princípios a um “argumento possível de justiça social” e à sua formulação de tal modo que seja geograficamente útil. Para tanto, Harvey opta por restringir a análise da justiça social ao problema da distribuição da renda, entendida em um sentido bastante amplo. Sua decisão por limitar o problema ao plano da distribuição de renda – posicionando-se, nesse sentido, no mesmo campo de aproximação do problema da justiça aberto por um teórico político

liberal, como Rawls – foi contestada por autores que criticaram o “paradigma distributivista”. Entre os críticos, merece destaque a feminista Iris Marion YOUNG (1990), para quem as abordagens da distribuição, de caráter universalista, ignoram o problema da diferença (cultural, étnica, religiosa, sexual etc.) e reduzem a questão da (in)justiça a apenas uma das suas dimensões:

I have proposed an enabling conception of justice. Justice should refer not only to distribution, but also to the institutional conditions necessary for the development and exercise of individual capacities and collective communication and cooperation. Under this conception of justice, injustice refers primarily to two forms of disabling constraints, oppression and domination. While these constraints include distributive patterns, they also involve matters which cannot easily be assimilated to the logic of distribution: decisionmaking procedures, division of labor and culture. (YOUNG, 1990: 39)

A autora aponta, pois, para dois aspectos da injustiça que, embora perpassem os problemas distributivos, não se reduzem a eles, a saber, a opressão e a dominação. Adicionalmente, ela identifica quatro diferentes facetas da opressão:

- *Exploração*: do trabalho, remunerado ou não, como no caso da exploração do trabalho doméstico feminino.
- *Marginalização*: sofrida por pessoas que sequer serão incluídas no sistema laboral, em especial idosos, jovens, mães solteiras e deficientes físicos ou mentais, marginalização que se potencializa quando abarca grupos sociais estigmatizados.
- *Ausência de poder (powerlessness)*: definido pela autora como a falta de poder ou autoridade por parte dos trabalhadores para participar dos processos decisórios das empresas, mas que pode ser estendido, acreditamos, para a esfera política.
- *Imperialismo cultural*: definido como a universalização da cultura e da experiência de um grupo dominante, que as estabelece como norma e invisibiliza ou cria estereótipos das demais culturas e experiências.

Acreditamos que as proposições de Young para a sua definição da justiça e das múltiplas dimensões da opressão e da dominação têm pertinência para a noção de justiça social, uma vez que a dignidade da pessoa humana abarca uma série de condições que ultrapassam o atendimento das necessidades ditas materiais, contempladas, em geral, pela renda. A liberdade, a igualdade efetiva de condições de trabalho e de participação na definição dos objetivos e formas de organização do processo produtivo, a possibilidade de autodeterminação e de participação na vida política, a aceitação (institucional e social) das particularidades culturais e identitárias, livres de estigmas e estereótipos, tudo isso constitui a dignidade da pessoa humana. Não pode haver promoção da justiça social, portanto, sem o combate efetivo das opressões e formas de dominação.

Tal ampliação da noção de justiça deve ser contemplada ainda quando se a circunscreve aos limites estabelecidos por Harvey em sua reflexão, isto é, da atuação da autoridade pública na gestão e no planejamento urbano e regionais, que fazem muito mais do que simplesmente redistribuir recursos escassos. O problema que se coloca, porém, reside em saber de que forma a opressão e a dominação podem ser avaliados nestes campos de atividade.

Reconhecemos que a ação da autoridade pública promove a opressão e a dominação de maneira direta e indireta. Diretamente, através da atuação do aparelho do Estado com recurso à violência, física e/ou simbólica, sobre grupos sociais estigmatizados, desprovidos de poder, marginalizados e explorados, *e.g.* remoções forçadas, apreensão de mercadorias de vendedores informais, operações policiais em áreas segregadas sem a observação das garantias legais dos seus moradores, ou mesmo sem a garantia da sua integridade física; controle policial sobre segmentos sociais estigmatizados (exemplo: revistas sistemáticas em ônibus de passageiros dos subúrbios cariocas em direção às praias da zona sul da cidade). Além disso, podemos incluir o *design* urbano hostil aos moradores em situação de rua, a falta de um *design* urbano adaptado aos usuários com deficiência física ou mobilidade reduzida, a inexistência de programas de combate às opressões, bem como de programas de promoção de igualdade de gênero, orientação sexual ou religiosa, entre outras. Indiretamente, o aparelho do Estado promove a opressão e a dominação, sobretudo, através das suas opções na regulação do uso do solo, quando define áreas (em geral habitadas pelos pobres) a serem desapropriadas para darem lugar a projetos imobiliários ou de infraestrutura; quando autoriza, ou mesmo se consorcia

a projetos que promoverão gentrificação; ao privatizar espaços, serviços e equipamentos públicos; ao vedarem a participação da população nas esferas decisórias e na formulação, acompanhamento e implementação de políticas públicas; além, claro, mediante a desigual distribuição dos gastos públicos, a qual reproduz e amplia disparidades sócio-espaciais.

Apontamos acima uma série de tipos de atuação da autoridade pública que promovem, direta ou indiretamente, a opressão e a dominação, e ainda assim há outras tantas que podem ser acrescentadas. Fica claro, portanto, que a distribuição da renda, a qual Harvey se atém para criar seu modelo normativo, é um aspecto necessário, mas insuficiente para se determinar a atuação da autoridade pública conforme a justiça social. Posto isso, retomaremos as considerações de Harvey na primeira parte de *A justiça social e a cidade*, pois elas continuam sendo, em nossa opinião, as reflexões mais aprofundadas para a operacionalização do conceito de justiça social em contextos territoriais, sem deixar, com isso, de refletir como incorporar o problema das múltiplas formas de opressão e dominação.

Vale recordar que Harvey formulou o problema “como sendo o de uma autoridade central alocando recursos escassos sobre um conjunto de territórios, de tal modo que a justiça social seja maximizada” (HARVEY, 1980: 85). Isso suscita, em nossa opinião, dois novos problemas: 1) a relação entre distribuição por parcelas do território e a distribuição “final”, isto é, aquela que contempla aos indivíduos, e 2) os critérios para se proceder a uma justa distribuição da renda pública.

O primeiro problema ocorre porque a distribuição tem como fim os indivíduos, não sendo completamente necessário que uma justa repartição entre as parcelas do território implique a justa distribuição entre os habitantes de tais territórios. A razão principal disso é que a renda pública, compartilhada pela autoridade central, tende a fixar-se espacialmente sob a forma de infraestrutura, bens, equipamentos e serviços, o que acaba por valorizar o espaço contemplado com os investimentos. Por outro lado, os indivíduos residem em espaços de acordo com a sua renda. Se uma dada porção do espaço urbano se valoriza sem o equivalente aumento da renda dos seus habitantes, então o mais provável é que uma boa parte deles será forçada a mudar-se para outro local, dotado de menor oferta de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. Esse é, em linhas gerais, o fundamento dos fenômenos de gentrificação. Quando isso ocorre, a distribuição territorial da renda não terá proporcionado justiça social. Em sua análise do problema, Harvey supõe

que a justiça alcançada em um nível territorial implica justiça alcançada ao nível individual, mas ressalva que o ideal seria que a distribuição se desse sem o uso do mecanismo de mercado, substituindo-o “provavelmente por um processo de planejamento descentralizado” (HARVEY, 1980: 98). Aceitaremos, por ora, essa ressalva, deixando para tratar o assunto com maior profundidade no terceiro capítulo desta tese, quando abordaremos o problema da gentrificação.

O segundo problema, aquele relativo aos critérios para uma justa distribuição, pode ser dividido em dois aspectos: um deles, diz respeito aos critérios a serem escolhidos; o outro, sobre como formulá-los em contextos espaciais. Com relação aos critérios, a solução adotada por Harvey foi reduzi-los àqueles que ele considera como os mais importantes, a saber, a) a necessidade, b) a contribuição para o bem-comum e c) o mérito.

Ao investigar o critério da necessidade, Harvey reconhece tratar de um conceito relativo, e que “o problema é definir exatamente em que a necessidade é relativa, e entender como as necessidades surgem” (HARVEY, 1980: 86). Ele questiona ainda sobre quem deve determinar e avaliar as necessidades, e de que forma: se os especialistas em cada área (saúde, trabalho, educação etc.) ou as próprias pessoas a serem atendidas. Sobre a definição das necessidades, propomos, para os nossos objetivos, que elas sejam limitadas àquelas que efetivamente podem ser atendidas, ao menos em parte, pela autoridade pública no âmbito da gestão e do planejamento urbanos. Em grande medida, elas estão definidas nas próprias pautas do orçamento público, contemplando (adaptamos a seguinte lista dos itens elencados por HARVEY [1980: 86], acrescentando alguns elementos e juntando outros na mesma categoria²⁶):

1. Saúde (o que abarca alimentação, saneamento básico e cuidados médicos).
2. Habitação.
3. Educação.
4. Trabalho e renda.
5. Segurança.
6. Serviço social e ambiental.
7. Oportunidades de lazer.
8. Equipamentos de transporte e acessibilidade.
9. Amenidades de vizinhança.

²⁶ Vale destacar que as necessidades da população de cidades da semiperiferia capitalistas podem diferir consideravelmente das necessidades dos habitantes daquelas dos países centrais.

A definição dos níveis de necessidade de cada porção do território depende de uma série de fatores, mas, para fins práticos, tal definição jamais será dada de maneira descolada da própria ação de distribuir a renda pública. Isso se deve à escassez dos recursos, e, conseqüentemente, ao caráter *político* da sua distribuição. Portanto a avaliação “objetiva” das assimetrias na oferta de bens, serviços, equipamentos e infraestrutura será sempre confrontada com a opinião de quem distribui e elege tal ou qual necessidade como prioritária. O ideal, numa distribuição justa, é que os critérios “objetivos”, estabelecidos por especialistas através de estudos fundamentados, sejam cruzados com a opinião dos cidadãos a respeito das suas prioridades. Afinal, nunca é demais lembrar, a dignidade da pessoa humana, horizonte da justiça social, abarca a autodeterminação e a participação na vida política da comunidade.

O segundo critério para uma justa distribuição territorial é a contribuição para o bem comum. Harvey afirma que esta noção pode ser facilmente transposta para contextos espaciais, bastando, para isso, saber “como uma alocação de recursos para um território afeta as condições de outro” (HARVEY, 1980: 89). Interessa averiguar, nesse caso, os efeitos multiplicadores dos investimentos, sejam eles bons ou ruins. Um exemplo de investimento com efeito multiplicador positivo sobre outras parcelas do território é a oferta de um equipamento público (um hospital, universidade ou parque) de qualidade em um bairro dotado de grande conectividade com outras localidades, facilitando a sua oferta a um número maior de usuários. Exemplos típicos de contribuição para o “mal comum”, por sua vez, são a poluição, o aumento da violência, o desmatamento, o encarecimento do custo de vida, entre outros tantos.

Harvey aponta ainda uma segunda forma de contribuição para o bem comum em contextos espaciais, que é o incremento do produto agregado total, isto é, da renda que poderá ser novamente repartida. Afinal – pode-se argumentar –, ao se desprezar o problema da eficiência na geração de riqueza, corremos o risco de proceder a uma “justa distribuição da pobreza”, a qual dificilmente seria capaz de atender às necessidades de todos, e tampouco efetivar a dignidade de todas as pessoas humanas. Esse argumento, entretanto, merece muitas ressalvas. Afinal, é a ele que recorrem os interessados na aprovação de empreendimentos causadores de grandes impactos socioambientais, como o licenciamento para mineração em áreas de preservação ambiental ou reservas indígenas, a instalação de plantas industriais altamente poluidoras, a desapropriação de imóveis de

pessoas de baixa renda para a implantação de projetos de infraestrutura ou imobiliários etc. Em nome da geração de empregos e de riqueza, legitimam-se abusos que atentam contra direitos básicos.

O argumento da contribuição para o bem comum também costuma ser convocado para legitimar medidas de “limpeza social” contra os pobres urbanos, em especial quando a sua presença em áreas a serem exploradas ou valorizadas conflita com os interesses das elites. Em nome da “higienização” da cidade, muitos cortiços e favelas foram destruídos ou removidos²⁷, em um afã reformador motivado por um amálgama de racismo, preconceito de classe e interesses de acumulação de capital. Nas últimas décadas, a retórica elitista da contribuição para o bem comum tem sido atualizada através do discurso da conservação e preservação ambientais, como bem demonstrado por SOUZA (2015 e 2017). A esse respeito, o referido autor cunhou a expressão “conservacionismo gentrificador” (*gentrifying conservatism*), para designar um tipo excludente de ambientalismo, utilizado pelas elites urbanas como ferramenta para controlar a expansão de favelas e outras formas de assentamentos dos pobres, ou mesmo removê-los, de maneira a preservar não necessariamente o ambiente natural em si, mas um ambiente social exclusivista, o qual acaba por promover a gentrificação.

Souza critica contundentemente o discurso sobre o bem comum *in abstracto*, proferido nos marcos de “uma sociedade em que se constata a existência de uma assimetria estrutural de poder entre dominantes e dominados e de uma enorme desigualdade material (de renda e patrimônio)” (SOUZA, 2015: 27). Não obstante a constatação realista do que significa, em última instância, falar de um “interesse geral” numa sociedade em que predominam os interesses particulares dos mais ricos e poderosos, é preciso ter em conta que a ideia de bem comum é fundamental para a noção de justiça, inclusive a justiça social. Seria possível, então, reter o critério da contribuição para o bem comum como parâmetro orientador de uma justa distribuição? Acreditamos que sim, desde que tomadas as devidas (e muitas) precauções para não incorrer no fetiche de um bem comum abstrato, que legitime situações de opressão e dominação. Para tanto, recorreremos a uma série de questões levantadas por Souza, as quais contribuem para remover o véu ideológico de neutralidade que costuma recobrir o discurso sobre o bem

²⁷ Teremos a oportunidade de analisar casos históricos desses fenômenos no segundo capítulo, quando abordaremos as reformas urbanísticas de Haussmann (Paris) e Pereira Passos (Rio de Janeiro), as operações de *slum clearance* nos EUA e os programas de renovação urbana que se espalharam pelo mundo no pós-Segunda Guerra Mundial.

comum:

Who defines, and on the basis of which parameters, in each particular circumstance, and in the context of specific power relations, what the “common good” is? How to justify morally the many situations in which asymmetries of treatment between rich and poor people can be observed? Where is the compelling evidence that there is a moral justification for sacrificing so often minorities in the name of the “common good”? In cases where, for reasons of safety of the affected persons themselves, a relocation of population is perhaps necessary or recommended, what has been done to adequately compensate for the material and even psychological sacrifices imposed on those who have to give up the places of residence to which they are accustomed? How can we assure that in such cases relocation takes place in a non-authoritarian way? Without persuasive answers to these questions, in the sense of consistency with strong social justice criteria, the “common good” type of explanation will be nothing but a poor excuse (SOUZA, 2017: 6).

Seria possível (e realista) adotar o critério do bem comum para se proceder a uma distribuição que não seja tão somente “uma pobre desculpa” para legitimar abusos? Para responder a essa pergunta, vale recordar que, na presente parte de nossa investigação, estamos a abordar o problema do bem comum de uma forma limitada, tal como proposta por Harvey, que a define como os efeitos multiplicadores positivos dos investimentos ou gastos feitos em uma determinada porção do espaço sobre os habitantes de outros espaços. Acrescentamos, ainda, que tais investimentos serão avaliados nos marcos da atuação direta da autoridade pública, ou, indiretamente, através da regulação do uso do solo. Finalmente, foi estabelecido que o critério do bem comum é *secundário*, estando subordinado ao atendimento das necessidades e da igual dignidade de todas as pessoas humanas que habitam dada parcela do território onde se opera a distribuição. Tendo isso claro, consideramos que investimentos ou políticas que privilegiem certas localidades, em detrimento de outras, podem ser considerados socialmente justos se:

- 1) Tal escolha locacional ou regulação proporcionam o atendimento das necessidades de um número maior de pessoas, de modo a otimizar os efeitos positivos de recursos escassos.
- 2) Essas necessidades contempladas foram definidas como prioritárias em instâncias políticas *as mais democráticas possíveis*, contando, preferencialmente, com a participação direta dos cidadãos, por meio de instrumentos deliberativos, e não apenas consultivos.

- 3) Que tais investimentos, gastos ou regulações espacialmente concentrados tenham sido previstos no âmbito de um planejamento, também ele, o mais democrático possível, em que uma hierarquia de necessidades espacializadas orienta uma hierarquização de gastos, investimentos e regulações.
- 4) Que as mudanças ocasionadas não impliquem violações de direitos, nem prejuízos (materiais ou psicológicos) para sujeitos em posições sociais vulneráveis: pobres, negros, migrantes, minorias étnicas ou religiosas etc.
- 5) Em havendo necessidade de causar algum tipo de prejuízo, esses forem previstos nas instâncias democráticas de planejamento, onde serão justificados e questionados.
- 6) Os sujeitos impactados forem devidamente compensados, garantindo-lhes seus plenos direitos individuais ou coletivos.
- 7) For assegurada, e mesmo estimulada, a participação direta da população afetada, tanto para conceber formas de minorar os impactos, quanto para definir os termos das compensações.

A exigência inicial é uma decorrência lógica do primeiro critério para uma distribuição justa, pois as necessidades básicas são condições mínimas para a realização da dignidade humana. A segunda e a terceira, relativas à escolha democrática das necessidades a serem prioritariamente atendidas, derivam do fato de que a autodeterminação e a participação na vida política da comunidade também são condições da dignidade humana, e por isso devem prevalecer como critérios para a definição de algo por excelência indeterminado. As exigências seguintes, por sua vez, justificam-se como salvaguardas da dignidade humana e da *igual dignidade de todas as pessoas humanas*, e servem como princípios que se contrapõem às justificativas utilitaristas, para as quais o sacrifício de uma minoria é válido, desde que isso aumente o “bem-estar geral”. Ora, a justificativa utilitarista é diametralmente oposta à noção de justiça social, posto que, segundo esta última, o bem comum nada mais é do que a garantia da dignidade de todos, em pé de igualdade, e não o produto líquido entre dignidades satisfeitas e insatisfeitas.

Uma ação que justifique o bem-estar de uma maioria (nos casos em que isso realmente aconteça...), ao arrepio da dignidade de uma minoria, não contribui para o bem comum, mas apenas para a satisfação de uma maioria sob condições de injustiça social.

Passemos, agora, à análise do terceiro critério proposto por Harvey e seus desdobramentos para uma justa distribuição em contextos espaciais: o mérito. Para o autor de *A justiça social e a cidade*, o mérito pode “ser traduzido, num contexto geográfico, como uma alocação de recursos extras para compensar o grau de dificuldade social e natural do meio” (HARVEY, 1980: 91). As dificuldades, por assim dizer, do “meio físico”, são associadas a acidentes ou eventos como secas, enchentes, terremotos e furacões, cujos impactos justificariam a alocação extra de recursos para compensá-los. Evidentemente, o padrão de ocupação espacial das pessoas em áreas consideradas de maior vulnerabilidade a acidentes provocados pelo meio físico é de natureza social. Por essa razão, Harvey faz algumas ponderações para distinguir casos em que o mérito realmente esteja configurado quando de acidentes naturais, recordando que o mérito está subordinado aos critérios da necessidade e da contribuição para o bem comum:

Se as pessoas vivem em planícies inundáveis e se elas não contribuem em nada para o bem comum morando nelas, então, de acordo com o princípio da justiça social, elas não devem ser compensadas por danos ocasionados por nelas viverem. Se, contudo, os indivíduos são forçados pelas circunstâncias (tais como a ausência de alternativa de escolha) a viver nessas planícies, então o critério primário da necessidade pode ser usado para justificar compensação (HARVEY, 1980: 90).

Com relação aos problemas assim classificados como do “meio social”, Harvey indica os acidentes provocados por crimes, incêndios ou mesmo rebeliões, os quais, de algum modo, atentam para a segurança dos cidadãos. Segundo o autor em tela, os indivíduos necessitam de segurança para contribuir para o bem comum e para estarem aptos a alocarem sua capacidade produtiva para satisfazer as necessidades, suas e da coletividade, o que justificaria que, pelo princípio de justiça, “a sociedade deveria subscrever amplamente os mais altos custos de seguro nas áreas de alto risco social” (HARVEY, 1980: 91). Sobre este aspecto, nós já incluímos a “segurança” como um dos elementos constitutivos das necessidades, figurando, portanto, como um dos critérios prioritários para justificar uma maior alocação de recursos em áreas de maior insegurança. São muitos os exemplos concretos de políticas públicas coerentes com este tipo de

princípio. Na França, as escolas públicas cujos alunos são residentes de áreas consideradas como de maior vulnerabilidade social são merecedoras de recursos suplementares. Com essa compensação, possibilita-se o pagamento de bônus para professores que optarem por lecionar nelas, contratar pessoal para desenvolver atividades extracurriculares ou de reforço escolar, equipar adequadamente bibliotecas, laboratórios e salas de informática, oferecer acompanhamento médico e psicológico de maior proximidade etc. Esses recursos extras, para além de atenderem a algumas das necessidades elementares de pais e alunos, têm o potencial de aumentar a sua contribuição para o bem comum.

Tendo chegado a este ponto da análise sobre o problema da justiça social e da justa distribuição em contextos espaciais, estamos aptos a esboçar uma síntese dos princípios norteadores da atuação da autoridade pública, no âmbito do planejamento e da gestão urbanos, que sejam conformes à promoção de justiça social.

- 1) A autoridade pública deve atuar com o objetivo de permitir a efetivação da igual dignidade de todas as pessoas em seu território, usando para isso os instrumentos que lhe competem, e por meios coerentes com esse fim. Seus principais instrumentos são de ordem legal, fiscal, orçamentária e institucional (instituições e funcionários). Eles geram políticas públicas no campo da prestação de serviços, produção do espaço e regulação do uso do solo, além de campanhas pedagógicas e diversas formas de organizar a cooperação social.
- 2) A efetivação da igual dignidade de todas as pessoas consiste em assegurar que suas necessidades básicas serão atendidas; garantir a autodeterminação e o direito à livre participação na vida política da coletividade, inclusive para a definição das necessidades que serão prioritariamente atendidas pela autoridade pública; evitar e combater as diversas formas de opressão e dominação, tanto no âmbito da sua própria atuação, quanto nas relações sociais; fornecer uma educação, entendida em sentido amplo, para que os cidadãos estejam aptos a agir em liberdade e a contribuir, política e individualmente, para a realização do bem comum (a *paideia* dos antigos gregos, ou “educação para a vida na *polis*”).
- 3) A distribuição dos recursos apropriados pela autoridade pública (em

verdade, sua redistribuição) inicia-se, à montante, por uma política fiscal progressiva, e desagua numa distribuição que atenda aos critérios, por ordem decrescente de prioridade, a) das necessidades, b) da contribuição para o bem comum, e c) para o mérito, este último traduzido por vulnerabilidade do meio físico-social. Os meios e condições para a definição das necessidades e do significado de contribuição para o bem comum foram detalhados anteriormente, mas podem ser resumidos da seguinte maneira: as necessidades devem ser definidas da maneira a mais democrática possível, com a participação direta dos cidadãos; a contribuição para o bem comum é a otimização na alocação de recursos ou regulação do solo, que justifica um aporte maior para determinada parcela do território, ou um prejuízo para outra, com vistas a gerar efeitos positivos para um número maior de pessoas, sem que, com isso, a dignidade de outras pessoas seja sacrificada, em especial daquelas socialmente mais vulneráveis.

1.4.3 A justiça social e as Intervenções de Reestruturação do Espaço Urbano

Apresentamos algumas condições básicas para que a ação da autoridade pública no âmbito do planejamento e gestão urbanos sejam mais ou menos conformes à promoção de justiça social. Cabe agora examinar em que medida as intervenções de reestruturação do espaço urbano respondem a essa exigência. Como veremos, alguns dos critérios anteriormente estabelecidos são válidos para esses tipos de intervenção sobre o espaço, posto que, em boa medida, elas implicam a atuação, direta ou indireta, da autoridade pública, além de envolverem questões de distribuição de recursos e bens públicos. No entanto, outros critérios precisam ser observados, tendo em vista as particularidades das intervenções de reestruturação.

Antes de prosseguir, recapitulemos os traços distintivos daquilo que conceituamos como intervenções de reestruturação do espaço urbano. Trata-se, muito sucintamente, de um conjunto de intervenções de grande escala de incidência espacial (relativamente às dimensões da aglomeração), que modifica formas, funções e significados espaciais de maneira tão intensa que acabam por alterar aspectos da estrutura urbana. Para tanto,

costumam pressupor a mobilização de vultosos recursos, e por isso são levadas a cabo, via de regra, por agentes poderosos, em especial o Estado e grandes empresas (ou consórcios empresariais), agentes dotados de elevado capital financeiro, político e simbólico. Ao modificar tantos aspectos de um espaço habitado por muitos, as intervenções incidem inevitavelmente sobre o domínio daquilo que é *comum*, ainda que realizadas inteiramente nas extensões territoriais de propriedade privada.

Apresentando tais características, como avaliar se as transformações sócio-espaciais provocadas pelas intervenções de reestruturação promovem justiça social, e em que medida o fazem? Já adiantamos que, no essencial, é possível avaliar as intervenções a partir dos mesmos critérios válidos para a atuação da autoridade pública. Em primeiro lugar, porque elas sempre exigirão um posicionamento do poder público, tanto por seus investimentos ou empenho de bens públicos, quanto pela regulação do uso do solo. Depois, porque envolvem questões distributivas, seja de recursos financeiros, seja de direitos (e.g., direito de construir, direito à posse, direito de desapropriação etc.). Finalmente, porque as intervenções transformam profundamente algo que pertence ao domínio do comum, e se propusemos critérios para a atuação de uma *autoridade pública* (que antecede e ultrapassa o aparelho do Estado), foi justamente porque consideramos, por este termo, as instâncias de poder que incidem sobre aquilo que é partilhável e participável, ou seja, daquilo que é comum.

Entretanto, existem particularidades nas dinâmicas de intervenção de reestruturação do espaço urbano. Por isso sua relação com a promoção de (in)justiça social também apresenta especificidades. Identificamos dois aspectos diferenciadores: a) a possibilidade de participação direta de agentes privados, e não apenas da autoridade pública, e b) a irredutibilidade do espaço social ao domínio do funcional, o que o distingue substancialmente da renda pública. Iniciaremos abordando o primeiro desses aspectos.

A autoridade pública – encarnada pelo Estado, pela *ekklesia* grega, por conselhos ou por qualquer outra expressão social-histórica de realização da política – é, por definição (e que nos seja escusada a redundância), de caráter fundamentalmente *público* (ainda que muito frequentemente motivada por interesses nada republicanos...). Já as intervenções de reestruturação podem ser protagonizadas por agentes privados, notadamente empresas capitalistas. Se, ao menos por princípio, a autoridade pública deve

ser governada pelos interesses dos cidadãos – e por isso os princípios da justiça social lhe são imposições legítimas –, as empresas agem de acordo com os interesses de seus proprietários ou acionistas. Por essa razão, não cabe à autoridade pública definir o que um ente privado fará com a parcela do espaço de sua propriedade. Ela pode, no máximo, estabelecer os limites do seu usufruto, ou seja, o que *não pode* ser feito. Ocorre que, na quase totalidade dos casos, as intervenções de reestruturação envolvem transformações espaciais de tamanha monta, que, mesmo quando protagonizadas exclusivamente por entes privados, pressupõem mudanças na regulação do uso do solo, uma prerrogativa da autoridade pública. Estabelece-se, portanto, um campo de fricção de interesses, cuja resultante sói beneficiar as elites urbanas, tal como ficará demonstrado no capítulo seguinte.

O segundo aspecto que distingue as relações no âmbito das intervenções de reestruturação daquelas no âmbito da distribuição da renda pública é a irredutibilidade do espaço à sua dimensão funcional. A renda pública existe exclusivamente como dispositivo de repartição dos produtos do trabalho social e de reorganização do próprio trabalho social. Ela cumpre, pois, uma função específica. Por isso podemos estabelecer como o primeiro critério de repartição da renda pública, sob o crivo da promoção de justiça social, a satisfação das necessidades sociais, mais especificamente, de um conjunto de necessidades que podem ser parcial ou integralmente atendidas por gastos e investimentos públicos: serviços médicos, educação formal, equipamentos de transporte, áreas de lazer etc.. Afinal, esse é, do ponto de vista lógico, o critério mais elementar para se assegurar a igual dignidade de todas as pessoa humanas *naquilo em que a renda pública pode contribuir para isso*. Em outros aspectos, valem outros critérios que ultrapassam em muito o domínio estrito das necessidades, como, por exemplo, a liberdade, a autodeterminação e a participação na vida política da coletividade.

O espaço urbano, objeto de disputa e cooperação nas intervenções de reestruturação, é, obviamente, de natureza distinta da renda pública. Embora possa desempenhar funções específicas, o espaço e sua produção são *fins em si*, posto que condição da existência humana, do seu habitar. O espaço é referência para, e referente de significados sociais, e esses, a rigor, não “servem” para alguma coisa, não têm função específica, sendo, antes, uma dimensão ontológica da instituição do social (CASTORIADIS, 2000). Todo espaço é um espaço de criação, de transformação

potencialmente infinita da realidade existente, podendo assumir formas, funções e significados indeterminados. Por essa razão, a definição sobre a transformação do espaço, do ponto de vista da promoção da justiça social, não pode se reduzir a fazer com que ele venha a atender às necessidades sociais, isto é, que ele possua um conjunto de funções específicas. O fundamental é que o espaço *seja* o espaço da dignidade humana, através da sua estrutura, seus significados, funções e relações que encarna.

Diante dessas duas características, quais sejam, a possibilidade de participação direta de entes privados e a irredutibilidade do espaço à sua dimensão funcional, como avaliar as intervenções de reestruturação a partir da exigência de promoção de justiça social? Para responder a essa pergunta, precisamos antes definir os limites de validade da exigência moral da justiça social sobre as intervenções. Cabe recordar, primeiramente, que em nossa investigação tratamos as bandeiras da reforma urbana e, subsidiariamente, a noção de justiça social tal como formulações social e historicamente determinadas, e não como ideias traçadas pela pena de um pensador iluminado. Constatamos, desse modo, que elas são de conteúdo programático reformista, e não revolucionário – ainda que possam se adequar, perfeita e coerentemente, às estratégias de um projeto de transformação radical da sociedade²⁸. Não figura como objetivo da reforma urbana, por exemplo, abolir a propriedade privada do solo. O mesmo vale para os princípios da justiça social²⁹. Consequentemente, a exigência de promoção de justiça social como normatizadora das intervenções de reestruturação se limitam àqueles aspectos em que elas envolvem: a) mudanças na regulação do uso do solo e nas disposições legais que salvagam a preservação de determinados edifícios ou monumentos, patrimônios materiais ou imateriais, além de alterarem espaços de elevado valor simbólico para determinados grupos sociais; b) utilização de recursos e/ou bens públicos; c) apropriação privada de externalidades positivas produzidas pela ação do poder público ou derivadas daquilo que é do domínio do comum (*e.g.* proximidade de amenidades ou uma área valorizada por abrigar patrimônio material ou imaterial); d) geração de externalidades negativas sobre outras localidades, *i.e.* poluição (em sentido amplo: lixo, gases, poluição sonora, visual

²⁸ Ao menos desde a publicação, por Rosa Luxemburgo, do clássico *Reforma ou Revolução?*, que ficaram elucidadas, do ponto de vista teórico, as razões pelas quais um programa de reformas sociais não precisa, necessariamente, se contrapor a um projeto revolucionário de transformações radicais da sociedade.

²⁹ Por essa razão, é muito mais apropriado falar em condições para a promoção de justiça social (note-se, aqui, a referência a um processo e a um caráter relativo da justiça), do que sobre um estado (absoluto) de justiça social.

etc.), violência, gentrificação, entre outras.

Em síntese, o que delimita a “fronteira” sobre a qual incide a exigência de promoção de justiça social, na esteira das intervenções de reestruturação, é aquilo que elas afetam, de maneira mais direta, o interesse público. Isso não impede, contudo, que, nos marcos das intervenções haja transformações que beneficiem entes privados. Pensemos na situação hipotética em que, após a readequação de uma antiga zona de armazéns portuários há tempos ociosos em uma área residencial e comercial, a companhia portuária proprietária das terras e imóveis desapropriados seja justamente indenizada, ou até mesmo que conserve alguns imóveis que serão valorizados pelas mudanças. De igual maneira, os comerciantes que ali se instalarem terão melhores condições para fazer negócios. O fundamental, para fins de promoção de justiça social, é que, de um lado, os benefícios proporcionados pelo empenho da renda pública ou por efeito do bem comum sejam objeto de uma justa repartição, e, por outro lado, que as transformações que beneficiarão mais a alguns não acabem por atentar contra a dignidade de outros.

Agora estamos aptos a estabelecer os critérios – ainda em um elevado grau de abstração – para que as intervenções de reestruturação do espaço urbano promovam justiça social, ou, ao menos, para que elas não ampliem injustiças:

- 1) A primeira e mais elementar exigência, tendo em vista que o espaço urbano é o *locus* do habitar compartilhado (o espaço do comum), é que as intervenções sejam definidas nos marcos de um planejamento o mais democrático possível. Quanto mais profundamente democrática for a definição dos meios e fins das intervenções, maiores serão as chances de que elas sejam socialmente justas. Ainda que as ações sejam protagonizadas pela iniciativa privada, as prováveis mudanças nos parâmetros regulatórios daquela parcela do espaço urbano devem ser coerentes com um plano de desenvolvimento democraticamente formulado.
- 2) De igual maneira, a gestão institucional das intervenções deve ser integrada da maneira a mais democrática possível. Entendemos por gestão institucional o conjunto de instituições, de caráter temporário ou permanente, responsável pela administração das iniciativas relacionadas às intervenções, bem como a sua

fiscalização e prestação de contas³⁰.

3) Ao implicar a partilha de recursos ou bens públicos, a distribuição deve ser orientada pelos princípios de justiça social, de modo que tais recursos ou bens atendam às necessidades sociais, contribuam para o bem comum e/ou compensem dificuldades do ambiente físico e social.

4) Os espaços de uso público, ainda que no interior de propriedades privadas (uma galeria comercial, por exemplo), devem ser moldados e organizados de modo que a igual dignidade de todas as pessoas seja assegurada em seu habitar. Não é nosso propósito, aqui, estabelecer exatamente o que é um espaço público que assegure a igual dignidade de todas as pessoas, mas apenas indicar que esse tipo de preocupação deve ser levado a sério quando se procura reestruturar o espaço urbano. Há, atualmente, muitos ativistas, organizações da sociedade civil, instituições da administração pública em diversas partes do mundo e pesquisadores dedicados a refletir sobre as condições de um espaço público incluyente, tanto do ponto de vista da sua acessibilidade, quanto da “convivialidade” que ele proporciona³¹, além dos símbolos que carrega (semiótica do espaço), os quais podem reproduzir ou subverter representações opressoras³².

³⁰ Para mencionar um exemplo, na Operação Consorciada Porto Maravilha a principal instituição gestora do projeto – a qual deveria zelar pela salvaguarda dos interesses públicos – é a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP).

³¹ O conceito de “convivialidade” foi cunhado pelo crítico radical da sociedade industrial, Ivan Illich (*Tools for conviviality, 1973*). Segundo esse pensador, o desenvolvimento ilimitado da técnica e dos instrumentos que ampliam a capacidade produtiva, em vez de libertar os seres humanos da escravidão do trabalho, acabaram por torná-los dependentes de um sistema de dominação e exploração, que, através das técnicas e das grandes instituições sociais (escolas, clínica médica, empresas etc.) impõe suas finalidades. Uma sociedade convivial seria, para Illich, aquela que subordina (e limita) o desenvolvimento da técnica e das instituições para que elas atendam às necessidades humanas e possibilitem a autonomia individual e coletiva. Ora, as cidades da modernidade industrial são muito pouco “conviviais”, na medida em que sua espacialidade se produziu orientada para o atendimento das necessidades da produção industrial, e não dos seus habitantes, adoecidos pela poluição, debilitados pelo estresse, tornados escravos das longas jornadas de trabalho, das jornadas *para o trabalho* e do encarecimento do custo de vida provocado pela mercantilização generalizada das relações sociais. No nosso entendimento, é possível deduzir que uma espacialidade convivial é aquela que diminua a dependência dos indivíduos para com o sistema de dominação e exploração do trabalho e potencialize a liberdade individual e interações que desenvolvam a autonomia. Nesse sentido, acreditamos que os ativismos que lutam pela “humanização” do espaço urbano, centrada na motricidade ativa dos corpos pelo espaço, no respeito à diversidade de capacidades motrizes, na conformação de um meio-ambiente aprazível, menos estressante e melhor adaptado aos ciclos da natureza, que acolham a diversidade; esses ativismos procuram instituir uma cidade “convivial”, ainda que não façam referência a Illich, ou mesmo que não subscrevam boa parte do seu projeto de transformação radical da sociedade.

³² Dão exemplos de ativismos as muitas associações de deficientes físicos e mentais para influenciar a implementação de políticas públicas incluyentes, bem como associações de ciclistas e motociclistas, os quais organizam desde atos públicos até mobilizações pela mudança nos marcos legais e no próprio desenho

5) Devem ser estabelecidos mecanismos de partilha de parte dos benefícios privados auferidos com as intervenções, naquilo em que tais benefícios foram possibilitados pela atuação do poder público ou pelo efeito dos bens comuns. Um mecanismo desse tipo que tem ganhado cada vez mais aceitação entre planejadores e urbanistas progressistas é a assim chamada “captura das mais-valias urbanísticas”, ou “mais-valias imobiliárias”, com especial destaque para o dispositivo da outorga onerosa do direito de construir. Abordaremos as possibilidades e limites desses dispositivos no terceiro capítulo.

6) As intervenções devem ocorrer sem ocasionar o deslocamento forçado (*displacement/desplazamiento*) da população pobre. Mais que isso, é de fundamental importância que tal população possa gozar dos benefícios trazidos pelas intervenções. Ademais, procurando-se respeitar o princípio da contribuição para o bem comum, convém considerar a atração de novos residentes de baixos rendimentos para os espaços que são objeto de reestruturação, assim como a acessibilidade de habitantes de outras áreas para usufruírem das melhorias implantadas³³. Com isso será possível atender às necessidades de um número maior de pessoas. Trata-se, contudo, de um grande desafio assegurar, numa estrutura social hegemônica pelas relações capitalistas, a permanência e a atratividade dos residentes menos aquinhoados em espaços que tendem a se valorizar economicamente. Para tanto, faz-se necessário, como sugerido por HARVEY (1980), investimentos e regulações que fiquem de fora da esfera do mercado³⁴. Deixamos para o terceiro capítulo uma análise sobre as possibilidades de eficácia de mecanismos para contrarrestar a tendência à gentrificação dos espaços reestruturados, a exemplo das controversas propostas de “mistura social” (*social mixing*).

urbano. Com relação a iniciativas das administrações públicas, podemos citar a experiência do MobiLab (Laboratório de Mobilidade Urbana), criado em 2014 pela Prefeitura de São Paulo, com a missão de realizar pesquisas e coordenar o desenvolvimento de tecnologias que contribuam para a melhoria da mobilidade urbana. Do lado da pesquisa científica e da extensão universitária, podemos mencionar o LABMOB (Laboratório de Mobilidade Sustentável, da UFRJ).

³³ Veremos, no próximo capítulo, como as antíteses da reforma urbana ambicionam, antes de tudo, atrair capitais, novos moradores abastados e consumidores de alto poder aquisitivo.

³⁴ No terceiro capítulo faremos uma revisão crítica da literatura sobre as possibilidades de eficácia dos mecanismos para contrarrestar a tendência à gentrificação dos espaços reestruturados, a exemplo das controversas propostas de “mistura social” (*social mixing*).

7) Por último (mas não menos importante): em havendo necessidade de causar prejuízos (materiais ou psicológicos) para pessoas em posições sociais vulneráveis, argumentando-se, para isso, a contribuição para o bem comum e, em alguma medida, o bem das próprias pessoas impactadas, devem ser observadas as mesmas atenuantes e compensações elencados nos critérios utilizados para esse tipo de situação nos marcos de uma justa distribuição de recursos. Isto é: os impactos negativos, como desapropriações ou remoções forçadas, devem ser previstos pelas instâncias democráticas de planejamento, onde serão justificados e questionados. Além disso, as pessoas impactadas precisam ser devidamente compensadas, garantindo-lhes seus plenos direitos individuais e coletivos. Por fim, deve ser assegurada e estimulada a participação direta da população afetada, tanto para conceber formas de minorar os impactos, quanto para definir os termos das compensações.

1.5 Em busca de um referencial teórico para a análise das intervenções de reestruturação do espaço urbano

Em nosso estudo sobre os conceitos normalmente empregados para representar os processos de intervenção de reestruturação urbana, pudemos constatar uma espécie de “lacuna teórica”, lacuna que se faz notar quando da passagem das narrativas sobre os processos de renovação urbana, que se alastraram pelas cidades e gozaram de prestígio no meio acadêmico até meados dos anos 1960, para as narrativas sobre os processos de revitalização, reabilitação ou regeneração urbanas. Afinal, para explicar – e legitimar – os programas de renovação urbana e suas intervenções traumáticas, recorria-se a referenciais teóricos bastante explícitos, fossem eles vinculados à sociologia urbana da Escola de Chicago, ou às teorias urbanas tributárias das premissas da economia neoclássica. Em ambos os casos, tende-se a naturalizar os padrões de ocupação dos espaços urbanos em termos de competição (ecológica/econômica) e a estigmatizar os espaços dos pobres como sendo desviantes, decadentes, degradados, degenerados, deteriorados ou obsoletos, valendo-se, para isso, de critérios que não escondem seus preconceitos moralistas e sua lógica funcionalista.

Com relação aos fenômenos de revitalização, reabilitação e requalificação urbanas, os quais, como já demonstramos, procuram distanciar-se criticamente da renovação urbana, constata-se uma recorrente ausência de enquadramento teórico, de modo que as narrativas tendem a limitar-se à descrição dos fenômenos (e ao seu elogio). Nos melhores casos, procede-se tão somente a uma contextualização histórica, a qual indica como, no processo de expansão urbana e de mudanças nas técnicas de produção e circulação de mercadorias, as áreas centrais da cidade periféricas aos Distritos Centrais de Negócio (CBDs) viram suas funções serem esvaziadas e caírem em declínio econômico, em deterioração física e terem proliferados os problemas sociais. As explicações sobre as causas da mudança estrutural ou são ignoradas ou tidas como dadas, sem haver necessidade de formulá-las teoricamente. Desprovidas de amarração teórica satisfatória, fica fácil entender as imprecisões conceituais, bem como a frequente sobreposição dos conceitos de revitalização, reabilitação e requalificação. Ainda assim, como recorrem amiúde a termos como “áreas decadentes”, “degradadas” ou “deterioradas”, estes conceitos compartilham, mesmo que não intencionalmente, dos preconceitos das teorias funcionalistas da ecologia urbana ou da economia neoclássica.

Encontrar um referencial teórico que seja satisfatório para elucidar os câmbios nas áreas centrais verificados em um número crescente de cidades no mundo inteiro não é tarefa fácil, tendo em vista, em primeiro lugar, o acúmulo de formulações teóricas concorrentes nos estudos urbanos existente em diversas disciplinas (Sociologia urbana, Economia, Geografia urbana...) e a partir de distintas tradições científicas (evolucionismo organicista, economia neoclássica, economia política marxista, entre outras). Em segundo lugar, porque a maior parte destas teorias preocupou-se demasiadamente em generalizar processos tendo como *loci* de referência analítica as cidades do centro capitalista, de tal modo que uma transposição não problematizada para a compreensão dos processos urbanos de cidades como o Rio de Janeiro representa mais do que perda de capacidade explicativa, levando, antes, à perda de sentido da explicação. Se não se pretende encontrar modelos teóricos acabados para pronta aplicação a um caso específico, é preciso começar, então, por submeter algumas das teorias existentes ao escrutínio crítico, partindo de um grau maior de abstração, de onde poderemos encontrar princípios epistemológicos com os quais estaremos aptos a analisar criticamente as formulações teóricas que procuram dar conta do nosso problema de pesquisa particular.

O teórico greco-francês Cornelius Castoriadis, em sua crítica generalizada à tradição de pensamento ocidental, que remonta, pelo menos, a Platão, argumenta que as explicações filosóficas (e, conseqüentemente, científicas) tributárias desta tradição procuraram explicar a sociedade e a história (acrescentaríamos também o espaço) referindo-se a outras coisas que não a própria sociedade, o que significa que não foram capazes de reconhecer a sua alteridade radical para com os outros entes da natureza: “se o social-histórico é pensável por meio de categorias que valem para outros entes ['naturais'], ele só pode ser essencialmente homogêneo a estes; seu modo de ser não coloca nenhuma questão particular” (CASTORIADIS, 1982: 203). Segundo Castoriadis, o esforço primordial para a elucidação da sociedade e da história consiste em tentar responder a duas questões fundamentais: “no que consiste a coexistência (o social)?” e “como é possível a emergência do novo (o histórico)?”

Para Castoriadis, a questão da coexistência em sociedade assume, no pensamento tradicional, duas formas principais de respostas: a *sistêmica* e a *orgânica*. Na primeira delas, o social é compreendido como um sistema, dotado de subsistemas que podem ser definidos e decompostos em elementos cujas partes e relações são passíveis de definição unívoca de determinação. Na segunda forma, o social é tido como um organismo, composto por funções interdependentes determinadas a partir de um fim, qual seja, a sua reprodução. Perde-se, com essas explicações, o fato de que a articulação do social, isto é, as partes que coloca e as relações que estabelece entre as partes e entre estas com o todo são a cada vez *indeterminadas*. Ora, não há sistemas definidos de uma vez, nem partes coesas e totalmente estabelecidas, nem funções transistóricas. Elas devem ser compreendidas, portanto, como criações da própria sociedade, gênese ontológica de partes e articulações de partes, indeterminadas por componentes, finalidades ou estruturas exteriores ou passadas.

Quanto à questão sobre o que é o histórico, Castoriadis argumenta que o pensamento tradicional tampouco consegue escapar aos esquemas deterministas, vendo a sucessão como *implicação*, *causalidade* ou *finalidade*, em todos os casos como repetição essencial do mesmo. Como implicação, o resultado é apenas uma desimplicação do que já estava nas premissas – uma repetição, portanto. Na causalidade, um determinado conjunto de causas provoca um determinado conjunto de efeitos, de tal maneira que a repetição das causas ocasiona a repetição dos efeitos. Por fim, pela finalidade, um meio condiz

necessariamente com um fim, pois guarda em si mesmo um desdobramento em um sentido inexorável. Por estas três formas de consideração do problema do histórico, a diferença entre fenômenos (ou a sua sucessão) é reduzida à identidade essencial da norma e tudo aquilo que subsiste de forma irreduzível é considerado residual, exterioridade ou uma mera aparência. Tanto esquemas teleológicos simples, como dialéticos ou causalistas consistem na assimilação do novo ao já dado na forma de norma, fim ou *telos*.

Como o nosso objetivo não é esmiuçar a ontologia castoriadiana do social-histórico, mas encontrar as premissas epistemológicas que orientarão nossa apreensão dos fenômenos urbanos, pode-se dizer, sinteticamente, que, para Castoriadis, os pensamentos científico e político-filosófico precisam abandonar as categorias herdadas e tomar a coexistência social e a emergência do novo tais como eles são: uma criação, instituição da sociedade através de normas, valores, costumes, leis, representações e significados que, apesar de elaborados a partir de elementos preexistentes (significações, representações, ideologias...), são a cada vez radicalmente novos. Isto implica reconhecer a indeterminação do fazer social-histórico. Não que as relações sociais, suas instituições e seus espaços sejam impossíveis de se apreender pelo analista de modo racional. Significa que a necessária racionalidade com que reduzimos o domínio do social para torná-lo inteligível, e a racionalidade que os seres adotam em sua prática, em maior ou menor medida, para relacionarem-se uns com os outros em sociedade, não esgota a instituição total da sociedade, posto que os significados últimos que dão identidade aos seus elementos estão alicerçados sobre bases indeterminadas. Não existem, portanto, razões culturais, ou econômicas, ou biológicas perenes e transistóricas que determinariam, “em última instância”, a dinâmica da sociedade. Tampouco elementos específicos de alguma sociedade que determinariam, de maneira causal, o conjunto desta sociedade.

Apresentada de maneira (excessivamente até) breve a crítica castoriadiana da epistemologia herdada, iremos retomando agora ao nosso problema de pesquisa. Constataremos que, no campo de investigações referente à produção do espaço urbano e, mais especificamente, às intervenções de reestruturação, a maior parte das teorias portam os problemas do determinismo organicista ou sistêmico, concebendo para o desenvolvimento urbano formas exteriores ao domínio do social-histórico. Isto se apresenta no evolucionismo organicista e no funcionalismo economicista, tanto de corte neoclássico quanto da economia política marxista.

Entre os estudiosos preocupados em compreender a produção do espaço urbano, GOTTDIENER (1993) pode ser considerado aquele que, de modo mais aprofundado e consistente, identificou as aporias das principais correntes teóricas sobre o tema. O referido autor se empenhou em construir uma teoria alternativa que, recusando as explicações deterministas e funcionalistas, articula *estrutura* e *ação*, em uma abordagem denominada por ele como sendo a da *produção social do espaço urbano*. Tal abordagem, como o próprio nome indica, contou com a influência decisiva dos trabalhos de Henri Lefebvre a respeito da produção do espaço.

Em sua revisão crítica do *mainstream* das ciências urbanas, Gottdiener aponta como as teorias tributárias da Escola de Chicago adotaram modelos organicistas ou economicistas neoclássicos para explicar os padrões espaciais de expansão urbana. Tanto para uns quanto para outros, as relações entre os grupos responsáveis pela modelagem do espaço de assentamento seguem princípios invariáveis, determinados seja por uma suposta “natureza” humana, seja pelas “leis” de um mercado capitalista com poucas imperfeições. Resulta dessas pressuposições apreender a cidade ou como um meio ecológico de competição entre grupos distintos que disputam recursos escassos e espaços mediante processos adaptativos e esquemas de sucessão (que não escondem seu evolucionismo spenceriano), ou um campo econômico de competição, em que o fator da distância determina a diferenciação espacial intraurbana, ambas compartilhando esquemas de regulação com uma tendência inexorável ao “equilíbrio”.

Além de naturalizarem a ação dos grupos sociais, essas teorias incorrem no problema, segundo Gottdiener, de tomar indistintamente o espaço real por seus modelos, enquadrando seu objeto pelo recurso das explicações *ex post*, reputando aos fenômenos fora deste enquadramento o caráter de “perturbações”, as quais, aliás, tenderiam a ser progressivamente normalizadas pelos mecanismos de equilíbrio ecológico ou econômico. Com isso, excluíram de suas teorias elementos fundamentais da constituição do ambiente urbano, como a sua historicidade, a existência de classes, o papel do Estado como agente interventor, a predominância das relações de mercado monopolistas sobre a livre concorrência, entre outros tantos.

Gottdiener aponta que, justamente por portarem essas deficiências, os modelos explicativos influenciados pela Escola de Chicago – que se constituíram como o *mainstream* dos estudos urbanos até, pelo menos, os anos 1970 – mostraram-se incapazes

de elucidar as profundas alterações nos padrões espaciais dos assentamentos humanos, na escala urbana e regional, que começaram a se verificar nas grandes cidades dos Estados Unidos a partir da Segunda Guerra Mundial, em especial a constituição da metrópole polinucleada. Afinal, nem a proliferação de novas centralidades no tecido metropolitano, nem a reestruturação das áreas centrais se explicam pelo padrão de vitalidade da cidade central a comandar a expansão periférica ou pelo progresso das tecnologias de transporte, causas que forneciam as bases para os modelos convencionais.

O autor de *A produção social do espaço urbano* também dirige profundas críticas às formulações teóricas dos autores filiados a uma economia política de corte marxista, que começava a se estabelecer no ambiente acadêmico norteamericano nos anos 1970 e se diferenciava das principais correntes do marxismo na Europa, o estruturalismo e o historicismo. No âmbito da economia política marxista, o autor identifica dois principais conjuntos explicativos, aquele dos teóricos do conflito de classes, e outro, das teorias da acumulação de capital, cujo maior expoente é David Harvey.

Com relação aos teóricos do conflito de classes, Gottdiener aponta que grande parte de suas explicações

apenas reproduz o pensamento convencional dentro de uma forma marxista, pois possui a mesma ênfase positivista em descobrir um ou dois fatores que “causam” fenômenos urbanos. Invariavelmente, nesse modo de análise, considera-se que o fator trabalho é o principal determinante das decisões capitalistas sobre localização (GOTTDIENER, 1993: 80).

Quanto aos teóricos da acumulação de capital, o centro das explicações consiste em considerar a urbanização como manifestação espacial do processo de acumulação, tendo o mérito de configurar-se como uma abordagem mais global do que aquela das correntes do conflito de classes, pois procura relacionar os processos de reprodução das relações capitalistas no espaço e a luta entre capitalistas e a classe trabalhadora. A despeito disso, Gottdiener identifica nessas explicações uma limitação básica, por incorrerem em problemas semelhantes àqueles dos demais economistas políticos marxistas, pois “atribui demasiada racionalidade tanto ao processo de acumulação de capital quanto, mais significativamente, à articulação Estado-capital” (GOTTDIENER, 1993: 98). Por essa *rationale*, incorrem novamente em falácias funcionalistas, como a de atribuir à desvalorização do espaço construído uma necessidade do capital, em vez de considerá-la, antes, como uma disfunção. Fazendo um balanço geral das insuficiências da economia

política marxista, Gottdiener aponta para três aspectos fundamentais:

Primeiro, possui uma tendência positivista que busca desenvolver sua argumentação explanatória negando a atuação de outros fatores, de tal modo que causas distintas podem estar ligadas a efeitos distintos. Segundo, seu funcionalismo endêmico sugere que os eventos históricos servem às necessidades do capital, de modo que os efeitos benéficos são identificados, *ex post facto*, como as causas da mudança, explicando, dessa forma, as causas pelos efeitos. Finalmente, a abordagem se concentra na análise dos padrões de desenvolvimento econômico na sociedade, mais do que no projeto revolucionário de transformá-la. A economia política marxista compartilha essa limitação ideológica com a ciência urbana convencional, ou seja, uma tendência a concentrar-se em descrições econômicas cada vez mais detalhadas da sociedade. Isso equipara a compreensão do bem-estar social à investigação da riqueza das nações. É preciso fugir do economicismo (GOTTDIENER, 1993: 113).

O paradigma alternativo proposto por Gottdiener, que ele denomina *produção social do espaço*, se caracteriza por uma série de assertivas primordiais, dentre as quais destacamos:

Rotular de 'capitalista' o motivo produtor do espaço não significa necessariamente, como afirmam alguns marxistas, que as relações capitalistas se refletem diretamente em formas urbanas. Ao contrário, é o desenvolvimento contínuo desse sistema que vem a ser materializado no espaço em qualquer tempo dado, de tal modo que padrões observáveis de organização sócio-espacial são formas fenomenais. Assim, os traços distintivos da morfologia espacial estão dialeticamente relacionados com as mudanças estruturais na organização social. Um procede em interação com o outro, muito mais do que através de algum elo positivista entre causa social e efeito espacial (...)

O setor imobiliário, inclusive a fração de capital financeiro organizada em torno dos investimentos na terra, é a linha de frente da materialização d[o] processo de desenvolvimento capitalista tardio no espaço. É constituído de frações de classe, que muitas vezes competem entre si, bem como de redes pró-crescimento que unem interesses de outro modo díspares. Embora as ações desse setor possam ser combinadas e organizadas, não existe nenhum mecanismo abrangente de coordenação. (...) Consequentemente, a forma que o espaço de assentamento assume não é necessariamente benéfica a qualquer um, com exceção dos que lucram no setor imobiliário. Tanto o capital quanto o trabalho são obrigados a viver num meio ambiente difícil de controlar, mas cujos efeitos negativos sempre podem ser mais bem transcendidos pelo rico e pelo poderoso. (...)

Além das considerações econômicas e políticas, a produção de espaço se realiza através do desdobramento da ideologia, especificamente através da fixação cultural no crescimento econômico como o principal objetivo de áreas locais. A ideologia pró-crescimento equipara o bem-estar do lugar à sua capacidade de promover desenvolvimento econômico. (...) Essa ideologia é falsa em todas as suas dimensões. Não só o crescimento traz consigo custos e benefícios, mas também a expropriação privada de riqueza distribui de modo desigual os lucros do desenvolvimento, embora deixando o ônus dos custos para o poder público. (...)

Em suma, (...) [e]m lugar de explicações para a produção do espaço baseadas no estudo de grande número de atores econômicos que tomam decisões marginais sobre custos de transporte e de produto, precisamos analisar estritamente as ações das grandes firmas e as redes conjuntas público-privadas organizadas em torno do circuito secundário do espaço, que manipulam o espaço na busca de lucros e superlucros. Em vez de focar as negociações políticas tipificadas por mecanismos pluralistas de ajuste desenvolvidos equitativamente dentro de um quadro de Estado neutro, precisamos examinar a luta política dos desiguais que se encontra no centro dos ajustes diários à maneira desigual como ocorre o desenvolvimento sócio-espacial. Além disso, em lugar do próprio Estado neutro, precisamos especificar a atuação de interesses especiais – inclusive os próprios administradores relativamente autônomos do Estado – na arena política, especialmente com relação à tríplice articulação do Estado, da sociedade civil e do espaço (GOTTDIENER, 1993: 267-272).

Retomemos, à luz destas considerações, o tema das intervenções de reestruturação do espaço urbano. De que modo esse enquadramento teórico pode orientar a análise desse tipo de fenômeno? Afinal, se desejamos verificar em que medida tais intervenções se adequam aos princípios da reforma urbana, faz-se necessário encontrar um método adequado para analisá-las, o qual evite reproduzir os equívocos dos esquemas teóricos deterministas.

Primeiramente, é de fundamental importância recusar tanto as “sobredeterminações” típicas do materialismo – como aquela do esquema infraestrutura econômica-superestrutura política – quanto a tendência positivista a compartimentar excessivamente o conhecimento, tendência muito comum aos enquadramentos institucionalistas. A apropriação do espaço habitado típica das intervenções de reestruturação do espaço urbano responde tanto às demandas de ampliação do poder econômico de agentes específicos, em disputa com outros, quanto às exigências de manutenção e ampliação do poder político, além de precisarem negociar ou entrar em conflito com demandas e interesses de grupos sociais diretamente implicados nas áreas reestruturadas, e, indiretamente, em outros espaços, numa escala de abrangência distinta. A bem da verdade – como, aliás, têm demonstrado certas correntes teóricas, a exemplo da “Escola de Regulação”, das teorias do “regime urbano” e das teorias do “sistema-mundo”, cada uma a seu modo – a separação do “poder econômico” e do “poder político” apenas faz sentido enquanto ferramenta intelectual, posto que a realidade histórica da sociedade capitalista se constituiu, precisamente, a partir de uma relação indissociável entre a ampliação do poder político do Estado-nação e da ampliação dos circuitos econômicos controlados por redes de negociantes, no sentido de uma centralização crescente de poder

e riqueza.

Na escala local, onde ocorrem as intervenções de reestruturação do espaço urbano, verifica-se o que Gottdiener definiu como a constituição de “redes pró-crescimento”, ou “coalizões pró-crescimento”, legitimadas pela ideologia fundamental da vida municipal (nas sociedades do capitalismo tardio), que é aquela do impulso ao crescimento econômico (GOTTDIENER, 1993: 269). Na atual quadra do desenvolvimento capitalista, vemos que a ideologia do impulso para o desenvolvimento econômico, ao menos na escala do urbano, assume novos matizes, apresentando-se primordialmente sobre a forma de competição entre lugares, numa luta feroz contra a depressão econômica. Acreditamos derivarem desse imaginário os grandes programas de revitalização ou regeneração urbanos. Nesse sentido, não existe grande diferença entre as “coalizões pró-crescimento”, identificadas por Gottdiener em 1985, e a formação de “consensos”, na esteira dos “planos estratégicos” e seus “*stakeholders*”, que ficaram tão populares a partir dos anos 1990. A coisa se opera através da seguinte lógica:

Já que a ideologia fundamental da vida municipal envolve a legitimação do impulso de crescimento econômico e como o controle da terra é o poder principal através do qual as jurisdições locais podem regular o setor privado, líderes políticos municipais e interesses organizados em torno do desenvolvimento da terra formam muitas vezes como que uma corporação de desenvolvimento imobiliário, juntando governo e empresários para criar uma rede pró-crescimento. Essas redes constituem o modo principal pelo qual a transferência local da terra se transforma num motor para a produção do espaço. (GOTTDIENER, 1993: 269)

Veremos, no próximo capítulo, que é exatamente esse o mecanismo institucional que remonta às reformas da Paris de Haussmann, no último quarto do século XIX, mecanismo que volta a ganhar relevância através das *Urban Corporations* britânicas a partir dos anos 1970, das Empresas Municipais de Capital Misto, responsáveis pela “revitalização” de Barcelona nos anos 1980, e que se atualiza na Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, na virada da primeira para a segunda década do século XXI.

Finalmente, acreditamos que os contextos sócio-espaciais locais precisam ser considerados, bem como as particularidades do espaço em processo de reestruturação. Afinal, formulações teóricas como as de Gottdiener foram elaboradas tendo como *loci* de referência analítica as cidades do centro do sistema capitalista, e a sua aplicação não

problematizada a realidades tão diversas como a do Rio de Janeiro representam, primeiramente, insuficiência explicativa, e, em segundo lugar, incapacidade de aprimoramento da explicação teórica. Vejamos o primeiro aspecto: em tecidos urbanos marcados por disparidades sociais tão grandes como o Rio de Janeiro, e no âmbito de uma economia semiperiférica, as atribuições do Estado para caucionar intervenções de reestruturação vão muito além de oferecer incentivos, subsídios e transferências de terras. Mas isso discutiremos no terceiro capítulo, quando abordaremos o problema da gentrificação em cidades da semiperiferia.

Agora, o segundo aspecto, relativo à incapacidade de aprimoramento da explicação teórica. Via de regra, costuma-se dar pouca atenção ao que acontece fora do “Norte global” (pois, na visão do *mainstream* acadêmico, o fundamental dos processos estruturantes aconteceria ali). Os estudos (menos numerosos) do que acontece na periferia do sistema, em geral são estudos de caso, tendo a finalidade de identificar as especificidades dos processos globais em seu desdobramento a partir do centro, permitindo, assim, refinar as teorias elaboradas no próprio centro. As formulações teóricas feitas pelos pesquisadores da periferia, por sua vez, levam sempre o adjetivo regional de seu contexto (latinoamericanas, africanas etc.), como se apenas as teorias do centro fossem universais. Ocorre que a relação centro-periferia é uma via de mão dupla, e o que se passa nesta parte do mundo pode ser igualmente desdobrado para aquela, mesmo que a relação de subordinação estrutural não seja alterada. As trocas de experiências em um sistema que já nasce global, e baseado em assimetrias regionais, é um pressuposto para o seu funcionamento. Saber, portanto, como ocorrem os processos de reestruturação nas cidades dos países do “Sul global” não é importante apenas para entender as suas especificidades, mas para compreender o funcionamento geral do avanço do capitalismo no espaço urbano: para teorizá-lo.

CAPÍTULO 2

A linhagem da antítese da reforma urbana

Intervenções visando à transformação sócio-espacial de partes já construídas das cidades são fenômenos recorrentes em sociedades urbano-industriais, podendo ser consideradas mesmo como fundamentais para a criação das condições de reprodução dos sistemas político-econômicos da modernidade³⁵. Como consequência da pluralidade de tipos e objetivos dessas intervenções, surgiu uma multiplicidade de termos para conceitualizá-las, mas não apenas por isso. A multiplicidade conceitual revela também a disputa sobre o sentido de ações marcadas por relações de poder, em especial de imposição dos interesses de certos grupos em prejuízo de outros, tendo em vista que a apropriação do espaço para demolições, reconstruções e demais formas de transformação do tecido urbano estão longe, via de regra, de resultarem benéficas para todos, configurando-se, antes, como “jogos de soma zero” de grande assimetria. Termos como *renovação*, *revitalização*, *reabilitação* e *regeneração* são dotados de uma semântica que

35 Vale aqui uma justificativa para o emprego da expressão amorfa “condições de reprodução dos sistemas político-econômicos da modernidade”. Em um primeiro momento da redação, quisemos utilizar a expressão “condições de reprodução do capital”, mas isso nos levaria a uma interpretação reducionista dos fenômenos de transformação sócio-espacial das cidades abordados no presente trabalho. Ainda que autores como David Harvey (1982, 1985 e outros) venham se empenhando em demonstrar com razão os vínculos entre as necessidades de superação das contradições do capital e as intervenções no espaço urbano, sabemos que as grandes transformações “urbanísticas” empreendidas sob a autoridade do Estado – em parceria ou não com os grupos capitalistas privados –, como aquela de Haussmann em Paris, na segunda metade do século XIX, tinham explicitamente finalidades políticas tão ou mais importantes que a superação da crise econômica em que a França estava mergulhada à época. Não por acaso, o próprio Harvey (2003), ao caracterizar a Paris haussmanniana como a “capital da modernidade”, está sublinhando aspectos que transcendem a esfera econômica, remetendo as mudanças na estrutura urbana a uma dimensão sociocultural mais ampla: a da modernidade. Em *La production de l'espace*, Lefebvre (1974) interpreta as intervenções de Haussmann como a produção, pelo Estado, do *espaço abstrato*, concebido para o controle do cidadão, em oposição ao espaço social da vida cotidiana. Um parêntese: é interessante notar que, ao contrário dos teóricos liberais do espaço público, os quais interpretam as intervenções urbanísticas nas cidades europeias do século XIX como indissociáveis da instituição de uma esfera pública fundamental à democracia moderna, Lefebvre vê nessas mudanças espaciais justamente a condição para o controle social. É curioso que não costume ocorrer entre tais teóricos liberais do espaço público que as reformas de Haussmann, marco da criação de um espaço urbano moderno, tenha se dado durante o império – nada democrático – de Luís Napoleão Bonaparte... Explicada, portanto, a razão por termos colocado em pé de igualdade os aspectos político e econômico (tanto quanto socioculturais) das mudanças na estrutura urbana já construída, justificamos a escolha do termo *sistema* no plural. Com efeito, a modernidade viu emergir em si regimes políticos e sistemas econômicos, notadamente as democracias liberais e o “socialismo real” – ou “capitalismo de Estado”, como certos autores preferem designar os regimes vigentes sob a égide da União Soviética e da China maoísta –, e em todos eles as intervenções de maior ou menor envergadura sobre o espaço urbano desempenharam um papel preponderante, como atesta o modernismo funcionalista nas cidades da União Soviética e do Leste europeu a partir do pós-II Guerra mundial.

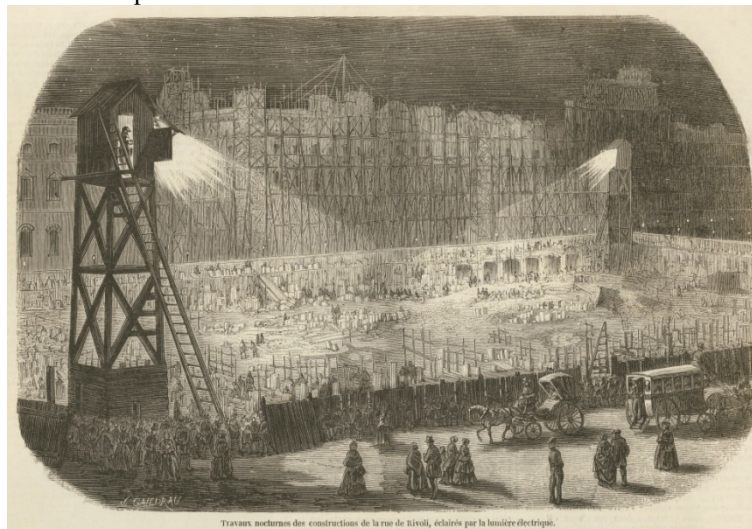
difícilmente esconde seu conteúdo ideológico. Fazendo uma reflexão sobre a variedade de terminologias aplicadas às práticas urbanísticas, em especial aquelas portadoras do prefixo “re”, VASCONCELLOS e MELLO (2003) observam que

[O] prefixo **re** começa a ser empregado nas novas definições, representando referências explícitas às preexistências. O **re** é uma estratégia que considera (ou finge considerar) a inclusão do Tempo na análise do Espaço, sem, contudo, explicitar um significado e uma metodologia para tal. Aparece aí o modismo oportunista, as imprecisões de definição e da própria metodologia a ser adotada. Misturam-se os conceitos, pois estes foram transportados de um campo de conhecimento para outro. Concomitantemente, o poder público e as classes dominantes colaboram para essa confusão, legitimando novos termos, para manter o privilégio de definir que culturas devem ser selecionadas e valorizadas (VASCONCELLOS e MELLO, 2003: 62-3).

São muitos os exemplos da adoção de conceitos diferentes para designar os mesmos processos de intervenção sobre o espaço urbano. Uma breve leitura da apresentação oficial da operação Porto Maravilha é suficiente para encontrar tal ambiguidade, com o documento fazendo referência tanto à “revitalização” quanto à “requalificação” da zona portuária. A mesma ambiguidade se aplica a casos mundialmente famosos, como aqueles da transformação das zonas portuárias de Londres e Barcelona. Concordamos com a interpretação de Vasconcellos e Mello a respeito da confusão que é deliberadamente fomentada pelo poder público e os agentes privados mediante a proliferação terminológica e a imprecisão conceitual dos processos de transformação do espaço urbano. Pensamos que esses termos enfatizam apenas determinados aspectos das mudanças espaciais as quais eles se referem, pressupondo uma caracterização em geral estigmatizante dos espaços que são alvo das intervenções, e muito frequentemente são apenas “rótulos” novos para designar políticas já desgastadas pela crítica de movimentos sociais e pesquisadores quanto aos efeitos socialmente deletérios de experiências anteriores. Por isso achamos importante fazer um resgate, mesmo que breve, das origens de determinados processos de intervenção sobre os espaços urbanos centrais e os seus termos, explicitando o porquê nos valeremos de certos conceitos, em prejuízo de outros, para designar o nosso estudo de caso.

2.1 Haussmann e a “destruição criativa” de Paris: a mãe de todas as grandes intervenções modernas

Figura 1 - Trabalhos noturnos da construção da rue de Rivoli, iluminados pela luz elétrica



Autor: Jules Galdray, 1854. Fonte: Wikimedia Commons (domínio público).

Na presente seção, analisaremos as intervenções de reestruturação do espaço urbano de Paris, durante o Segundo Império de Napoleão III, na esteira da reforma orquestrada pelo Barão de Haussmann, entre 1853 e 1869. Nosso interesse pelos “Grandes Trabalhos” (*Grands Travaux*) de Paris reside no fato de que eles podem ser considerados um marco na gênese das intervenções urbanísticas modernas, antecipando técnicas, arranjos institucionais e estratégias de apropriação do solo que serão adotadas em muitas intervenções posteriores. O leitor reconhecerá, mais adiante, que muito do que se tem planejado e feito nos programas de renovação urbana do pós-Segunda Guerra Mundial, ou mesmo nos projetos mais contemporâneos de revitalização e regeneração, teve origem na Paris de Haussmann.

As intervenções na Paris do Segundo Império são modernas em praticamente todos os sentidos que se costuma atribuir à palavra: inovação que rompe com o precedente; submissão das ações, ou do plano, a uma lógica racional(ista); adequação do espaço à expansão incessante das forças produtivas e à generalização das relações de mercado. Evidentemente, até 1853 já haviam se passado séculos de transição para a sociedade

moderna, com intervenções sobre o espaço urbano que antecederam as de Paris. Londres, por exemplo, foi profundamente redesenhada e, por assim dizer, modernizada pelo arquiteto Christopher Wren após o grande incêndio de 1666. É bastante sabido, inclusive, que a capital britânica foi uma fonte de inspiração para o imperador Luís-Napoleão Bonaparte³⁶.

Lisboa, por sua vez, foi quase inteiramente reformada após o terremoto de 1755, um dos mais fortes que se tem conhecimento, arrasando, segundo estimativas, 85% das construções da cidade (KOZAK e JAMES, 2010). Após o tremor, o primeiro-ministro do império português, Marquês de Pombal, mandou trazer engenheiros de toda a Europa e ordenou a abertura de amplas avenidas e praças. Quem hoje visita a Baixa Pombalina tem a oportunidade de ver o conjunto de edifícios construídos nessa época, portadores de inovações para meados do Século XVIII, como a sua resistência a sismos e incêndios. O caso da reforma de Lisboa é, para os fins que nos interessam aqui, particularmente interessante, pois o arrasamento provocado pelo terremoto permitiu ao Marquês de Pombal remodelar o espaço urbano da capital sob os mesmos princípios que orientavam sua ampla reforma administrativa do império português. Para Pombal, a retidão e largura das ruas e a centralização da administração territorial e comercial nas mãos do Estado seguiam os mesmos imperativos da racionalização iluminista. Veremos, em seguida, as razões para que, diferentemente do Marquês de Pombal e de Christopher Wren, Haussmann não precisou de um desastre natural para erguer uma nova cidade sobre os escombros da antiga.

A despeito destes e de muitos outros precedentes, o que se operou em Paris entre 1853 e 1869 foi radicalmente novo, tanto pela escala quanto pela multiplicidade de aspectos das intervenções. Para sustentar os traços distintivos – e modernos – dos Grandes Trabalhos, proponho que eles mobilizaram duas novas forças de remodelação espacial, para além da centralização do poder do Estado e do racionalismo, fatores que já estavam presentes em reformas como as de Londres e Lisboa. São elas a) *o conjunto de técnicas e forças produtivas da sociedade industrial* e b) *as instituições financeiras do capitalismo monopolista*. Mostraremos nesta seção como a reforma de Paris é, pois, uma investida de larga escala e de múltiplos aspectos sobre o espaço urbano construído, possibilitada pela associação entre um Estado altamente centralizado (e autoritário) e a burguesia financeira,

36 Napoleão III exilou-se em Londres entre 1846 e 1848, após uma malsucedida tentativa de golpe de Estado contra a monarquia de Luís Filipe de Orléans.

para reforçar suas posições de poder e remover obstáculos à acumulação de capital. Evidentemente, a reforma não se reduziu a isso, mas é pertinente sustentar que essas foram suas características primordiais e distintivas.

Propusemos anteriormente que as “intervenções de reestruturação” são conjuntos de ações visando à alteração das formas, funções e significados espaciais em parcelas do espaço urbano construído, em tal escala de incidência e intensidade que alteram aspectos da estrutura urbana, isto é, das relações sociais condicionadas e condicionantes da configuração espacial. Justamente por incidir sobre uma configuração espacial urbana previamente existente que as transformações em Paris são um marco, diferenciando-se de outras grandes operações de reordenamento territorial (*aménagement*), como o ambicioso e inovador *Plan Cerdà*, de Barcelona (1860). Afinal, em contraste com os planos de expansão urbana, a exemplo daquele de Ildefons Cerdà, as intervenções sobre o espaço construído implicam disputas pela apropriação do território com uma tendência para afetar um número muito maior de pessoas e interesses.

Em seu estudo sobre os Grandes Trabalhos, Harvey (2003) indica que as necessidades de acumulação de capital organizada pela capital francesa já não era compatível com a estrutura espacial da cidade na metade do século XIX. Ao menos sem que fossem produzidas constantes crises econômicas, tensões políticas e epidemias. O imperador Luís-Napoleão Bonaparte tinha, afinal, muitos motivos para ordenar o *plan d'aménagement* da cidade. Quando ele assumiu o poder imperial, em 1852, após promover um golpe de Estado, a área central da capital, de estrutura fundamentalmente medieval, abrigava e obstaculizava o vertiginoso crescimento da capacidade industrial, bem como seu crescimento comercial e demográfico³⁷. Para que possamos dimensionar o adensamento do centro de Paris, apenas o bairro de Halles – o entreposto comercial de abastecimento mais importante da cidade – abrigava, em 1850, cem mil pessoas por quilômetro quadrado (LAVEDAN, 1975). As ruas e edificações eram, em sua maioria,

37 Em menos de duas décadas, a população da cidade passou de 786.000 habitantes para mais de 1.000.000 em 1846 (CHEVALIER, 1950 *apud* HARVEY, 2003: 89). Em um tempo em que as políticas de habitação social não eram mais que experimentos marginais, não restaram outras opções aos pobres camponeses recém-chegados, que encontraram precárias condições de moradia nas pensões, cortiços e casas de cômodo da superdensada área central de Paris, ou os *bidonvilles* (favelas) suburbanos. Foi Napoleão III quem ordenou a construção da primeira cidade-operária da França, em 1848, quando ainda era presidente da Segunda República. Inspirada nos falanstérios de Fourier, e concebida para disciplinar a classe operária, afastando-a do seu pendão revolucionário (a França testemunhou revoluções em 1789, 1830 e 1848), a Cité Napoleón foi composta por quatro edifícios, que abrigavam 400 famílias distribuídas em 86 imóveis (MONIM, 2009).

medievais, dificultando a circulação de mercadorias, o abastecimento e a construção de equipamentos urbanos maiores e mais apropriados às demandas da produção industrial e do comércio de uma metrópole.

Além disso, a capital da França possuía precário abastecimento de água e um sistema de recolhimento de esgotos praticamente inexistente. Esses fatores eram responsáveis pela rápida e devastadora propagação de doenças, a exemplo da grande epidemia de cólera de 1832, que vitimou mais de 32 mil pessoas (DELAPORTE, 1990). O surgimento dessas epidemias, cujas causas e vetores não estavam ainda cientificamente provados, reforçavam teorias médicas que recomendavam a “medicalização” da cidade, isto é, intervenções no espaço urbano, ou “cirurgias”, para, entre outras coisas, permitir a entrada de luz solar nas habitações, além da livre circulação do ar e das águas (COSTA, 2013).

A estrutura medieval de Paris, com suas relações sociais, estrangulava também o crescimento econômico e abrigava frequentes revoltas e revoluções. Em 1830, a França viveu sua primeira crise capitalista de superacumulação, seguida de uma revolução que pôs fim ao absolutismo de Carlos X. Na década seguinte, em 1847, ocorre o estouro da bolha especulativa das ferrovias na França e na Inglaterra, ocasionando uma sucessão de falências, redução de investimentos e uma onda de desemprego. Essa crise esteve na base da revolução de 1848, que instaurou a Segunda República e se alastrou por vários outros países europeus, em uma série de revoluções que ficariam conhecidas como a Primavera dos Povos.

Vale a pena fazer, aqui, um esclarecimento. Quando se afirma que a estrutura medieval de Paris estrangulava o desenvolvimento econômico e provocava tensões, é importante afastar a ideia de que o espaço é uma simples carapaça que, em dado momento, se choca com a expansão da atividade social. Ora, a estrutura espacial são as próprias relações sociais materializadas em objetos e relacionadas em um sistema de posições no espaço. Quando se diz, portanto, que a estrutura espacial de Paris estrangulava a acumulação de capital e fomentava conflitos sociais, é porque as relações que a constituíam portavam contradições.

Muita coisa poderia ter sido feita em Paris e no restante da França, nas décadas de 1830 e 1840, para que o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais fosse direcionado para outro rumo. O crescimento econômico verificado nesse período

poderia ter sido canalizado, por exemplo, para o provimento de moradias, que abrigariam as ondas migratórias provenientes do campo pauperizado. O próprio campo poderia ter recebido investimentos para uma reforma da sua estrutura fundiária, o que reduziria o êxodo rural. As condições de trabalho dos operários poderiam ter sido melhoradas, reduzindo-se as jornadas de trabalho e aumentando-se os salários. Sabemos, hoje, que tais medidas tendem a incrementar o consumo, elevando a demanda e permitindo uma expansão mais duradoura da capacidade produtiva. No entanto, para que um programa de reformas desse tipo fosse implementado, seria necessária uma república social, tal como reivindicavam os socialistas e reformadores da época, de posições políticas tão diversas quanto Louis Blanc e Victor Hugo (SAMIS, 2011).

Mas a Segunda República contrariou os anseios por reformas. Hegemonizada pela burguesia, em especial pela burguesia financeira, ela manteve a superexploração do trabalho e canalizou o excedente de capital para a rápida expansão da malha ferroviária, ocasionando seu crescimento a um ritmo muito superior ao da demanda. Quando a bolha ferroviária estourou, reduzindo toda a atividade econômica nacional, Paris possuía, de um lado, vasta capacidade produtiva ociosa e, de outro, um imenso contingente de desempregados, miseráveis, pessoas mal alojadas e famintas. Evidente que tal contraste era um formidável gerador de descontentamento, fazendo da capital francesa a maior sementeira de revoluções da agitada Europa, ao menos até o esmagamento da Comuna de 1871.

Por essas razões, estabilizar a vida político-econômica da França era vital para Napoleão III, que instaurou o Segundo Império após um golpe de Estado. Mas afinal, por onde começar as mudanças que retomariam o crescimento e a paz? Paris era o centro político do império, sua cidade mais importante, o principal nó de conexão da rede nacional de rodovias e da nascente malha ferroviária francesa, além de ser o maior mercado consumidor do país. Reformar Paris representava reformar a França, tanto do ponto de vista prático quanto simbólico. Parece bastante lógico, portanto, que o imperador tenha elegido a reforma da capital como uma de suas prioridades.

Ainda assim, por mais compreensível que seja a importância estratégica de transformar a capital, é legítimo questionar por que razão Napoleão III decidiu realizar a modernização de Paris através de intervenções sobre o espaço construído, com todos os conflitos que isso implica. Por que não se optou por um plano de expansão da malha

urbana, a exemplo de Barcelona e seu *Plan de Ensanche*? Por que não se seguiu a tendência de deslocamento das residências da elite de Paris para os subúrbios do norte e do oeste (PINON, 2011), investindo-se na edificação de uma cidade nova, planejada, ampla e arejada?

Atacar a modernização de Paris pelo centro foi uma opção política. Com as reformas, Napoleão III colocava em prática um antigo projeto das elites para retomar o controle sobre a área central da cidade – velha, inadequada e empobrecida aos olhos da burguesia:

Desde o início do século XIX o objetivo dos edis era abrir o centro de Paris, para evitar seu deslocamento em direção Norte-Oeste (em direção aos novos bairros para além de Chaussée d'Antin), e permitir à burguesia reinvestir no centro abandonado pelas classes superiores desde o fim do século XVIII. A ideia é de que o centro das atividades deve continuar permanecendo no centro geográfico (simbolizado pela Île de la Cité). Para que o centro permaneça no centro, é necessário que se possa circular livremente por ele, o que não era o caso, por conta da sua saturação. A primeira solução encontrada foi aquela do alinhamento, isto é, do alargamento progressivo das vias existentes³⁸ (PINON, 2011: 2).

De certo modo, pode-se admitir que os Grandes Trabalhos de Paris foram precursores do movimento “*back-to-the-city*”³⁹. Pinon lastreia sua afirmação com base em uma série de decretos que remontam a 1807, além de projetos de intervenção formulados na década de 1840, da autoria dos assim chamados “teóricos”, como Victor Considéran, Chabrol-Chaméane, H. Meynadier e uma plêiade de engenheiros e arquitetos renomados da época. Segundo Pinon (2011: 2), Napoleão III estuda as publicações desses “teóricos” ainda em 1848, quando se torna presidente da república. Faure (2004), por sua vez, aponta a crise política e social da Segunda República como o fator determinante para por em

38 No original em Francês: “*Dès le début du XIXe siècle l’objectif des édiles est de désenclaver le centre de Paris, pour éviter son déplacement vers le Nord-Ouest (vers les nouveaux quartiers, au-delà de la Chaussée d’Antin), et de permettre à la bourgeoisie de réinvestir le centre abandonné par les classes supérieures dès la fin du XVIIIe siècle. L’idée est que le centre des activités doit continuer à rester dans le centre géographique (symbolisé par l’île de la Cité). Pour que le centre reste le centre, il faut que l’on puisse y circuler aisément, ce qui n’est pas le cas, à cause de son encombrement. La première solution trouvée est celle de l’alignement, c’est-à-dire de l’élargissement progressif des voies existantes*”.

39 *Back to the city* (volta à cidade) foi a expressão cunhada na década de 1970 pela mídia, e logo capturada pela academia, para designar a reversão da tendência de esvaziamento econômico e demográfico – sobretudo de uma população afluyente e branca – das áreas centrais de algumas cidades dos Estados Unidos, em especial aquelas do nordeste americano. Este assunto será retomado no terceiro capítulo.

marcha as demolições na área central da antiga Paris – um projeto antigo, mas entravado por uma legislação que protegia os proprietários de imóveis e encarecia as desapropriações. Para este autor, o medo da burguesia de que pudessem se repetir as jornadas de junho de 1848, somado à devastação causada pela epidemia de cólera de 1849 e a importância do voto democrata-socialista pesou mais na decisão de se “atacar” o centro do que propriamente as perspectivas de lucro: “*C’est la peur, plus que l’affaire, qui explique le passage à l’acte*” (FAURE, 2004: 443)⁴⁰. Esse tipo de genealogia dos Grandes Trabalhos é importante por ajudar a desfazer a ideia de que as demolições no centro de Paris teriam respondido a uma espécie de necessidade “orgânica”, ou que elas seriam um simples efeito das contradições econômicas e tensões sociais. Pelo contrário, a opção interventora, de demolir para reconstruir, era um projeto das elites, que ambicionavam reaver o lugar simbólico do poder e do prestígio para, a partir dele, modernizar e controlar a França.

Fotografia 1 – Canal de la Bièvre



Autor: Charles Marville (c. 1862). Fonte: Wikimedia Commons (domínio público). O canal de la Bièvre, afluente do Sena, no coração de Paris, recebia os resíduos de indústrias, curtumes e lavanderias instalados em acanhados e antigos edifícios. Poucos anos após essa foto, o canal foi coberto e conectado ao novo sistema de esgotos da cidade. Os edifícios foram demolidos. Autor: Charles Marville (c. 1862). Fonte: Wikimedia Commons (domínio público).

Analisaremos, agora, alguns dos principais aspectos constitutivos dos Grandes Trabalhos de Paris sob o comando de George Eugène Haussmann. Sabemos que ele foi

⁴⁰ “Foi o medo, mais do que a ambição por negócios, que explica a passagem ao ato”.

nomeado prefeito do departamento do Sena em junho de 1853, o qual abrangia, à época, quatro municípios. Ele assume, portanto, sete meses após a instauração do Segundo Império, recebendo de Napoleão III grandes prerrogativas para “aerar, unificar e embelezar a cidade” (MONCAN, 2009: 30-31). Tais prerrogativas estavam, em grande medida, juridicamente respaldadas pelo decreto imperial de 26 de março de 1852⁴¹, que dava ao prefeito do Sena o poder de definir o perímetro das expropriações para fins de interesse público, desde que tais expropriações não fossem contrariadas em processo movido por um dos proprietários, e com parecer favorável do comissário competente. Ora, uma vez que os comissários eram indicados pelo prefeito, este tinha plenos poderes para expropriar vastas extensões.

O poder imperial dava a Haussmann uma autoridade que seus predecessores da Monarquia de Julho (1830-1848) e da Segunda República (1848-1852) não dispunham. Segundo Harvey (2003: 96), Haussmann era um “autoritário bonapartista”, e, assim que assumiu a prefeitura do Sena, tratou de marginalizar o Conselho Municipal (que representava os interesses dos proprietários e havia colocado obstáculos à realização das reformas comandadas por Berger). Ele ignorou, igualmente, a Comissão de Planejamento, que fora praticamente reduzida a ele. Sem o autoritarismo do Segundo Império, em especial nos seus primeiros anos, seria muito difícil expropriar e demolir as ruas de Paris na escala e no ritmo como se procedeu nesse período.

O financiamento dos grandes trabalhos – outro aspecto importante para a nossa análise – depõe sobre as inovações institucionais desenvolvidas pelo Barão de Haussmann e seus colaboradores. Ao longo de dezessete anos de expropriações, demolições e obras, foram gastos 2,5 bilhões de francos, soma equivalente a um ano de todo o orçamento do império francês (MARCHAND, 2011: 3). Tanto Haussmann quanto Napoleão III comungavam dos ideais saint-simonianos, o que foi fundamental para colocar em marcha um tipo de heterodoxia econômica numa época em que as economias nacionais e as altas finanças eram fortemente arraigadas ao padrão ouro e a tradições aristocráticas. Segundo Harvey,

[t]he government took the Saint-Simonian path and sought by a mix of direct governmental interventions, credit creation, and reform of financial structures to facilitate the conversion of surplus capital and labor into new physical infrastructures as the basis for economic revival. It was a politics of mild

41 *Décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris*. Disponível na Internet através do endereço <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000479416&categorieLien=cid>

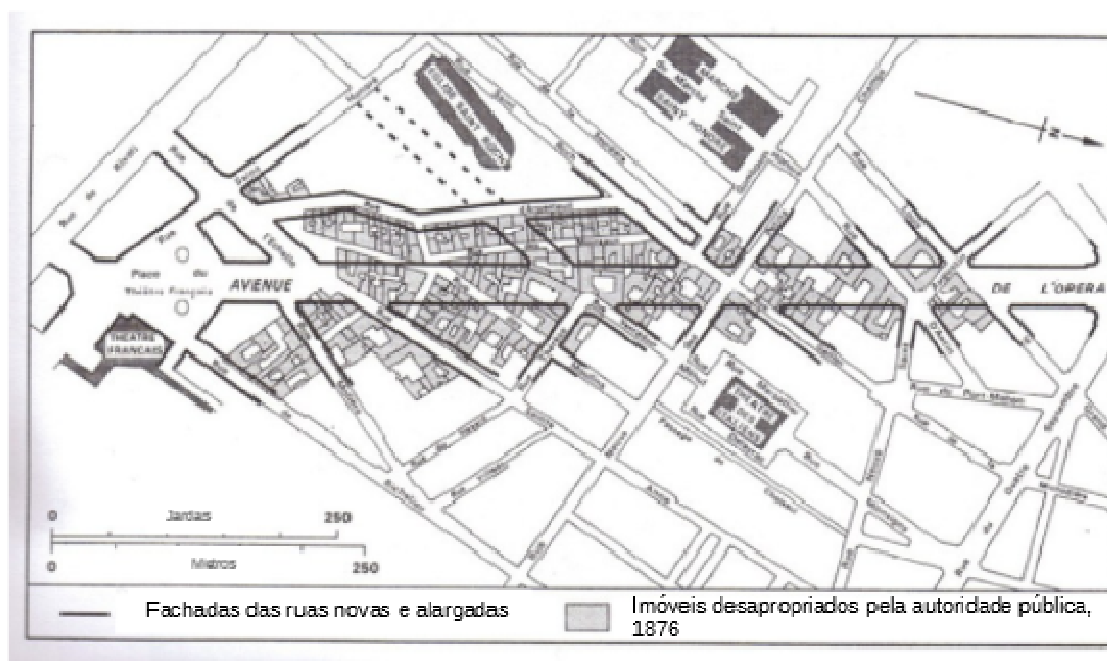
inflation and stimulated expansion (a sort of primitive Keynesianism) lubricated by the strong inflow of gold from California and Australia (HARVEY, 2003:114).

Todo um novo sistema de finanças foi desenvolvido para realizar o reordenamento de Paris. Mais do que isso, operou-se uma transformação radical na relação entre os setores público e privado para a administração e produção do espaço, alterando, igualmente, o significado social atribuído ao solo urbano.

Hausmann estabeleceu um sistema de financiamento privado dos Grandes Trabalhos que, apesar de endividar os cofres públicos, foi concebido de tal maneira a não pesar excessivamente sobre o bolso dos contribuintes (MARCHAND, 2011). O sistema seguia a teoria saint-simoniana das “despesas produtivas”, isto é, investimentos no setor produtivo que retornariam ao Estado através de receitas decorrentes da ampliação da atividade econômica. O poder público faz dívidas de longo prazo – Paris contraiu empréstimos com amortização em 50, 60 e até 70 anos –, as quais são pagas, e com sobras, pelo aumento de receitas, ou pelos cidadãos do futuro.

Parte substancial das novas receitas provinha daquilo que, no futuro, ficaria conhecido como “apropriação das mais-valias do solo”, geradas com a construção das novas e modernas vias. O Estado expropriava os imóveis e construía novos eixos viários, dotados de todos os equipamentos disponíveis à época, como água encanada, iluminação a gás e esgotos. O dinheiro gasto nessas operações, provenientes de empréstimos anuais, que variavam entre 50 e 80 milhões de francos (MARCHAND, 2011), era recuperado, e com lucro, mediante a venda dos terrenos lindeiros a essas novas vias, agora valorizados por conta dos melhoramentos recebidos. Foi o já mencionado decreto de 1852 que possibilitou esse expediente, pois, até então, ao poder público apenas era permitido expropriar uma área equivalente à superfície da nova via. Com a nova lei, o Estado estava autorizado a expropriar um perímetro maior do que o necessário para as novas vias. Graças a esse instrumento, as mais-valias geradas pelas intervenções, que antes seriam capitalizadas pelos proprietários das áreas beneficiadas, podiam ser apropriadas pelo poder público, criando, assim, condições financeiras para prosseguir com a renovação de Paris. O Estado assumiu, com isso, o protagonismo na expansão do mercado imobiliário, tornando-se, como reclamavam os críticos, o “maior de todos os especuladores” (HARVEY, 2003: 130).

Mapa 1 – Plano de abertura da Avenida de l'Opéra, Paris



Autor: Léopold Lambert. Fonte: disponível (na Internet) em 10/07/2017: <http://www.leopoldlambert.net/2014/12/05/1871-paris-commune-2014/>. Legendas adaptadas ao português por nós. A avenida foi construída entre 1864 e 1879. Graças às desapropriações dos imóveis das futuras áreas lindeiras às novas ruas, para posterior venda aos construtores, a prefeitura de Paris obteve recursos para dar prosseguimento às reformas.

A parceria com o setor privado foi outro traço distintivo do financiamento e execução dos Grandes Trabalhos. Os lotes vendidos pelo poder público eram adquiridos por promotores imobiliários, os quais tinham a obrigação de construir os novos imóveis seguindo rígidos parâmetros edilícios determinados pelas autoridades. Esse tipo de desenvolvimento imobiliário promoveu uma forma de apropriação oligopólica do solo urbano, pois, como indicado por Harvey.

To draw the benefits, however, companies had to be large enough to orchestrate their own externality effects (by, for example, holding onto the prime real estate locations that rapidly improved in value as they developed the land around) and to be able to wait (sometimes several years) for the rise in land value to materialize (HARVEY, 2003: 130).

É importante compreender esse tipo de associação entre o Estado e o capital financeiro, conformando monopólios e oligopólios, não apenas como um movimento econômico de concentração de capital, mas também como uma dinâmica de alianças para a acumulação do poder. Napoleão III e Haussmann representavam um novo tipo de condução do aparelho do Estado, interventor e tecnocrático. Os capitalistas financistas

com os quais eles se articularam também eram de novo tipo, e concorriam com outros grupos, economicamente mais “ortodoxos”, que concebiam as finanças de maneira diversa.

Para obter a liquidez necessária ao financiamento dos Grandes Trabalhos, Haussmann articulou a criação de um novo banco, o *Crédit Foncier*, que reagrupava vários pequenos bancos imobiliários. Além disso, ele pôde contar com o surgimento, em 1852, do *Crédit Mobilier*, de propriedade dos irmãos Pereire, também seguidores da doutrina de Saint-Simon. A trajetória dos Pereire sintetiza bem a ascensão de um novo tipo de agente capitalista, e por isso trataremos dela nas próximas linhas.

Os irmãos Jacob e Isaac Pereire edificaram seu império financeiro, em boa parte, através da assim chamada – com muitas ressalvas – “democratização do dinheiro”. Seus bancos captavam as poupanças de pequenos investidores e ofereciam crédito para pessoas até então excluídas do setor financeiro, como artesãos e pequenos comerciantes, rompendo com o conservadorismo dos financistas tradicionais. Esses aglomerados de capitais eram articulados em um banco de investimentos, o qual se engajava na compra de participações acionárias em empresas em dificuldades financeiras. Estas e outras empresas criadas por eles conformavam uma *holding*, a qual investia em diferentes setores da economia: o novo mercado das ferrovias, minas de carvão, transporte marítimo, lojas de departamento, operações imobiliárias, serviços urbanos, entre vários outros. O apetite dos Pereire para os investimentos de risco, somado ao declínio do império de Napoleão III, terminou por conduzir seu império financeiro à ruína no final da década de 1860. No entanto, é justo reconhecer que esse empreendedorismo fáustico foi de fundamental importância para financiar o crescimento acelerado do capitalismo francês durante o Segundo Império, e com ele os Grandes Trabalhos de Paris (GASTON-BRETON, 2004).

Uma intervenção urbana com a amplitude das reformas de Haussmann necessita, como vimos, grandes somas de dinheiro, com remuneração, na maior parte dos casos, de médio e longo prazos. Em meados do século XIX, a única maneira do Estado obter semelhantes somas era através do financiamento privado, uma vez que o financiamento público via tributação ampla foi uma inovação institucional do pós-II Guerra Mundial (PIKETTY, 2014). Ora, que tipo de agente privado dispunha de capital suficiente para investir tanto dinheiro em operações de médio e longo prazos? *Holdings* como a dos irmãos Pereire. Eles detinham o controle de bancos munidos de capital suficiente para

erguer quarteirões inteiros com os mais modernos edifícios. Eram proprietários de lojas de departamento, que valorizavam os novos bairros e conseguiam capitalizar com os hábitos de consumo de seus afluentes moradores. Controlavam empresas de transporte, gás e iluminação pública aptas a assumir a concessão dos novos monopólios de serviços urbanos. A reunião dessa diversidade de empresas, cujos negócios estão visceralmente atrelados à valorização do espaço urbano, sob o controle de um mesmo grupo, ou sob um clube seletivo de grupos de financistas, era uma condição para se criar as externalidades necessárias à lucratividade deste tipo de “megaoperação”.

Com essa argumentação, queremos sustentar que a própria escala dos Grandes Trabalhos da Paris de Haussmann, considerado o estado da regulação do capitalismo em meados do século XIX, era apenas possível pela apropriação oligopólica do espaço urbano. O montante gigantesco de capital investido por agentes privados numa única cidade, e num período tão curto de tempo, reforça a concentração de capital. Isto nos parece uma regra muito importante, e por isso queremos enfatizá-la: *grandes intervenções sobre o espaço urbano, que necessitam de vultosos investimentos privados, apenas podem ser realizadas por monopólios, ou consórcios de monopólios (oligopólios), implicando, necessariamente, a apropriação oligopólica do espaço.*

Afinal, é difícil conceber uma espécie de financiamento de grandes intervenções urbanas através de uma multidão de pequenos investidores. Sua dependência a retornos de curto prazo e a concorrência que seria produzida simplesmente inviabilizariam o negócio – exceto, obviamente, que estes capitais estivessem associados em operações conjuntas (de certa maneira, foi o que os Pereire fizeram), ocasionando, também por esta via, novos monopólios⁴².

Com o espaço transformado em instrumento financeiro fundamental à atração de investidores, a concentração de capital passou a ser encarnada também pela concentração

42 Quando historicamente o Estado assumiu, pela primeira vez, o financiamento público de grandes operações urbanas, tipicamente durante os “Trinta Gloriosos”, em especial na Europa ocidental, por meio de fortes e progressivas tributações, ele o fez, via de regra, para criar monopólios sobre os equipamentos de consumo coletivo, como a habitação social e os transportes públicos; isto é, com a predominância do valor de uso destes equipamentos sobre o seu valor de troca. Veremos mais adiante que, sob a regulação neoliberal, mesmo os investimentos públicos em intervenções urbanas, oriundos de tributação, em associação com os investimentos privados, criam espaços-mercadoria e equipamentos de consumo coletivo (cada vez menos públicos) regidos pela preponderância do valor de troca e apropriados de maneira oligopólica. Essa deriva histórica reforça a convicção de que capitais privados, quando investidos sobre o espaço urbano sem prévia apropriação pública, obrigatoriamente criam espaços-mercadoria de oligopólios.

da propriedade do espaço urbano. Quando se fala em monopólio, de qualquer espécie, fala-se em superlucros, oriundos da elevação dos preços das mercadorias em um ambiente não-concorrencial. Conseqüentemente, o espaço/instrumento financeiro apropriado por monopólios é um espaço mais caro. Tal encarecimento terá profundos impactos sociais, os quais teremos a oportunidade de analisar mais adiante.

Até aqui, vimos como a conjugação de um poder político altamente centralizado e autoritário, a parceria entre o poder público e os grandes capitais privados e a transformação do espaço urbano em instrumento financeiro viabilizaram as profundas transformações sócio-espaciais da Paris durante o Segundo Império. Agora trataremos de demonstrar como as transformações foram operadas.

Napoleão III e Haussmann puseram em marcha uma sorte de “destruição criativa” de Paris, três quartos de século antes que o economista Joseph Schumpeter cunhasse essa expressão. No entanto, se para o economista austríaco a destruição criativa queria dizer, sobretudo, o incessante processo de inovação capitalista, em que novas empresas “destroem” empresas ultrapassadas, para os condutores dos Grandes Trabalhos a destruição que daria lugar ao novo assumia expressão bem mais concreta. Pela primeira vez na história moderna, centenas de quarteirões e dezenas de milhares de edifícios foram postos a baixo deliberadamente, como parte de um plano de reforma, sem que para isso fossem necessários ataques bélicos, incêndios ou terremotos. As demolições foram a principal marca da reforma de Paris. Através delas, mudaram-se as formas espaciais da urbe em uma escala de incidência sem precedentes, modificando-se, concomitantemente, funções, significados e a estrutura urbana.

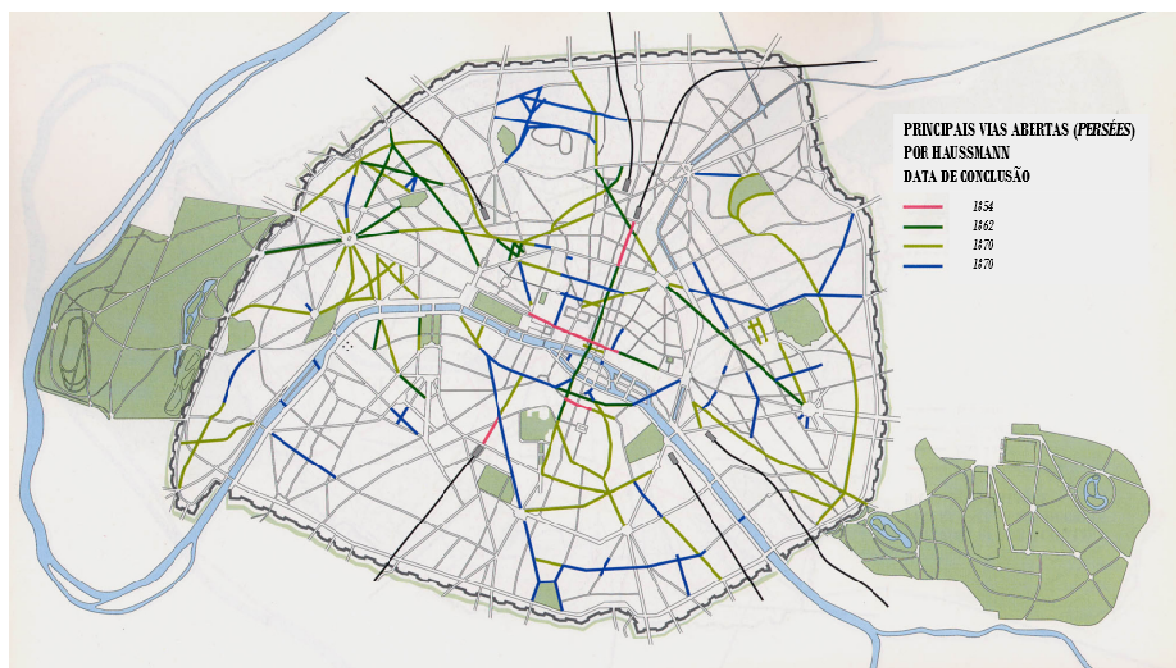
Fotografia 2 – Construção da Avenida de l'Opéra



Autor: Charles Marville (1877). Fonte: Wikimedia Commons (domínio público). As demolições previstas pelo projeto de Haussmann tiveram continuidade mesmo após a sua destituição do cargo de prefeito, em 1869.

As demolições de Haussmann ficaram conhecidas como “perfurações” (*persées*), cujo objetivo era “aerar” e “embeleazar” o denso tecido urbano medieval, por meio do estabelecimento de uma rede viária melhor adaptada às necessidades de circulação da modernidade. O mapa, no próximo parágrafo, indica as principais vias “perfuradas” entre 1854 e 1870. Cada uma das novas ruas, avenidas e bulevares contava com larguras que parecem desmesuradas para as necessidades de circulação de fluxos materiais da época: em geral, alcançavam entre 20 e 30 metros, chegando-se mesmo aos 120 metros, como no caso da Avenida Foch. Somam-se a essas larguras outras tantas dezenas de metros para cada lado das vias, que também foram objeto de desapropriações e demolições para a construção de novos edifícios. Com efeito, as “perfurações” foram pontas-de-lança das transformações sócio-espaciais de Paris.

Mapa 2 - Vias abertas por Haussmann entre 1854 e 1870



Fonte: <https://reggiawang.wordpress.com> (adaptado do original).

Além das novas vias, Haussmann ordenou a construção e ampliação de uma vasta e moderna rede de equipamentos urbanos, como estações ferroviárias, mercados, parques, iluminação pública, água e esgotos. A construção do principal mercado da capital, Les Halles, é significativa das mudanças nas formas e funções espaciais introduzidas nesse período. A antiga configuração do mercado, pequeno e com acessos estreitos, causava permanentes problemas de higiene – ali funcionavam diversos abatedouros – e circulação de cargas. Ainda em 1842, o então prefeito Rambuteau cria a Comissão de Halles para estudar soluções para o mercado. Em 1848, foi promovido um concurso arquitetônico para a sua reforma, cujo vencedor fora o arquiteto Victor Baltard. De seu projeto resultou a construção do primeiro pavilhão de Halles, com fachadas de pedra, ostentando arquitetura mais conforme à velha Paris gótica. O edifício desagradou Haussmann, quem ordenou a interrupção das obras quando elas já se aproximavam do fim. Baltard viu-se pressionado a mudar radicalmente o projeto, introduzindo materiais cuja leveza e produção industrial, notadamente o ferro e o vidro, permitiam a ampliação do equipamento para dimensões inéditas. Ao fim e ao cabo, o superadensado bairro de Halles fora praticamente todo demolido para dar lugar a dez enormes pavilhões. Para HARVEY (2003: 97), a reforma de Halles estabelece “um novo conceito de urbanismo comercial”, com a produção de todo um bairro da cidade destinado a uma única função, estabelecendo, com isso, uma nova “textura da cidade”.

Fotografia 3 - Marché des Innocents (antigo Halles), por volta de 1851



Autor: Charles Marville (ca. 1851). O antigo mercado, no centro da cidade (1^o *arrondissement*), era incapaz de abastecer satisfatoriamente a uma metrópole de mais de um milhão e meio de habitantes. Fonte: Wikimedia Commons (domínio público).

Fotografia 4 - Primeiro pavilhão de Halles Centrales



Autor: Charles Marville (1866). A fachada de pedra do projeto de Baltard, conhecida como “A fortaleza”, e as dimensões relativamente acanhadas do edifício desagradaram ao Barão de Haussmann, quem ordenou a interrupção das obras para a construção de outro mercado.

Fotografia 5 - Les Halles Centralles, pavilhões 7 e 8



Autor: Charles Marville (1867). Com seus 10 pavilhões, a escala do novo mercado é incomparavelmente maior do que aquela imaginada pelo concurso de 1848.

Todas as intervenções orquestradas por Haussmann assumem dimensões monumentais. As duas estações ferroviárias construídas sob seus desígnios, a Gare de Lyon e a Gare du Nord, assemelham-se a palácios. Todas as estações parisienses serão conectadas por grandes eixos viários, encurtando o tempo para a conexão de passageiros e transbordo de mercadorias. Além dessas estações, por si só monumentais, foi erguida a imponente Ópera de Garnier, coroando a Avenue de l'Ópera, com seus 30 metros de largura. Incluem-se ao rol de edifícios grandiosos do período haussmanniano outros dois teatros na Place du Châtelet, além de diversas igrejas e as sedes das prefeituras (*Mairie*) dos oito novos *arrondissements* acrescentados à cidade no período.

Outro aspecto importante do remodelamento de Paris é a abertura de espaços verdes (os *espaces verdoyants*, no léxico haussmanniano), raros na cidade até então. Para construí-los, Haussmann encarregou o engenheiro Jean-Charles Alphand da criação de uma rede de bosques, parques e praças. Os principais são os bosques de Boulogne e Vincennes, nas margens exteriores da muralha de Thiers, a oeste e leste, contando com 847 e 995 hectares, respectivamente. Na Paris intramuros, são abertos três grandes parques: Buttes-Chaumont, Montsouris e Monceau. Finalmente, a cidade é polvilhada com 80 praças, uma para cada bairro, de modo que todo habitante pudesse encontrar um

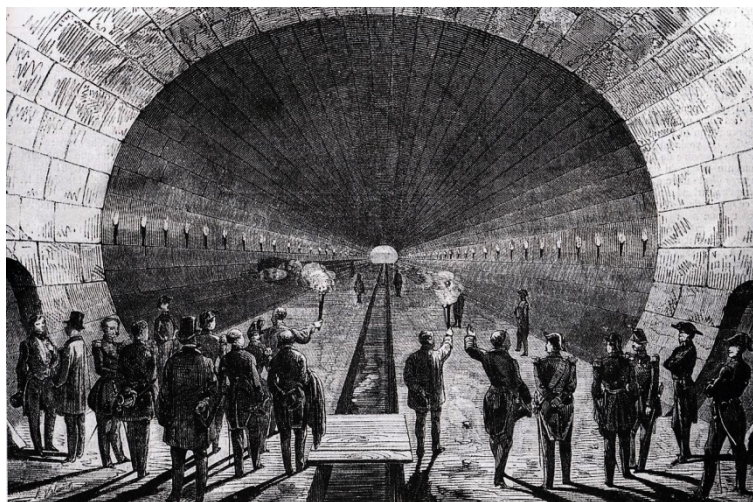
square a não mais que dez minutos de caminhada de sua casa⁴³. A implantação dessa rede de áreas verdes desempenha um papel estratégico. Segundo Harvey (2003), tratou-se de introduzir no ambiente urbano um determinado conceito de natureza construída, com os temas arcadistas e góticos caros ao romantismo. Com isso, atendiam-se às recomendações higienistas sobre os efeitos reparadores do “ar puro” para o saneamento da urbe, mas também se buscava cooptar o romantismo politizado dos anos 1840 (de pendor revolucionário), por meio da sugestão de uma relação mais contemplativa com a natureza em espaços abertos da cidade.

A modernização fáustica da Paris do Segundo Império também investe sobre o abastecimento de água, o escoamento de esgotos e a iluminação pública. O engenheiro Belgrand foi encarregado de planejar uma nova rede de abastecimento de água potável, que resultou a construção de 600 quilômetros de aquedutos entre 1865 e 1900. Os aquedutos levam as águas provenientes de grandes distâncias até reservatórios no interior de Paris. Um desses reservatórios, situado ao lado do novo parque de Montsouris, será o maior do mundo à época, testemunhando, uma vez mais, a obsessão de Haussmann pelas grandes intervenções. Paralelamente à rede de aquedutos e reservatórios, Belgrand projeta uma segunda rede, de água não potável, cuja finalidade era limpar as ruas e irrigar parques e jardins.

Para escoar as águas utilizadas e dejetos – que até então eram despejados no rio Sena ainda dentro de Paris, quando não se acumulavam em valas a céu aberto –, Belgrand orienta a construção de 340 quilômetros de tubulações de esgotos, conectadas à captura de águas pluviais, as quais, através de um engenhoso sistema hidrostático, auxiliam no escoamento dos rejeitos para dezenas de quilômetros longe de Paris. As galerias dos novos esgotos são tão inovadoras e grandiosas que serão abertas à visita, a partir de 1889, pela administração pública (BERNARD, 2001: 240).

⁴³ Segundo o documentário *Comment Haussmann a transformé Paris*, de autoria de Yves Billon, produzido em 2011 pelo canal Histoire.

Figura 2 - Visita guiada ao esgoto coletor construído sob o Bulevar Sébastopol



Autor: Monde Illustré (1858). Fonte: Disponível na plataforma Gallica, da BNF.

Outro equipamento moderno irá transformar substancialmente a experiência dos habitantes de Paris com o espaço urbano, especialmente durante a noite: a iluminação pública. Napoleão III atribuiu, em 1855, a concessão para o abastecimento de gás da cidade a uma única empresa privada, a Companhia Parisiense de Iluminação e Aquecimento a Gás. Essa companhia, em verdade, foi conformada pela fusão das seis empresas que, desde 1839, detinham o monopólio do abastecimento de gás sobre diferentes bairros da cidade. O novo contrato teve duração de 50 anos. Um dos fundadores da companhia, Jules Guichard, será, tempos depois, presidente da Companhia Universal do Canal de Suez (WILLIOT, 1989), fato que ajuda a desvendar a rede de altas finanças urdida no vasto projeto de expansão capitalista do Segundo Império, projeto no âmbito do qual a reforma de Paris cumpria importante papel. O gás, que possibilitou a proliferação dos postes de iluminação pública pelas ruas da capital e o aquecimento das novas edificações, era um subproduto da fabricação do coque. A produção do coque, por sua vez, crescia vertiginosamente para suprir as demandas da siderurgia, as quais funcionavam a todo vapor para, entre outras coisas, fornecer o ferro e o aço necessários à reforma de Paris.

A nova iluminação da cidade foi feita por postes de luz ornamentados, os quais estão inseridos num “sistema de objetos” detalhadamente concebido por Haussmann. Esse sistema de objetos abarcava um rico mobiliário urbano, que incluía, para além dos postes de luz, os quiosques comerciais e as curiosas vespasianas (mictórios masculinos) e colunas Maurice (murais em forma de torre para a fixação de cartazes).

Fotografia 6 - Mobiliário urbano haussmanniano



Autor: Charles Marville (1876). Neste enquadramento, pode-se observar a quatro objetos do mobiliário urbano concebido por Haussmann: as luminárias, as “vespasianas” (mictórios masculinos), os quiosques e, em último plano, as torres para a fixação de cartazes.

O mobiliário compõe um sistema de objetos interconectados. Eles estão dispostos em um espaço formado por redes de infraestrutura e áreas verdes, vias alargadas, monumentos, tudo isso enquadrado por um ordenamento edilício estrito e pela rigidez do código de posturas. Conforma-se, assim, uma organização espacial que reforça o papel do espaço público na vida da cidade, mas um tipo de espaço público mantido sob controle. Os mictórios, quiosques e colunas Maurice são assertivos: urinar, vender e publicar nas ruas ainda é permitido, desde que em seu devido lugar. As avenidas “perfuradas” oferecem perspectivas para a contemplação dos palácios do poder, da fé, da cultura e das *forces de l'ordre*. Por elas as tropas imperiais desfilam ao retornarem de campanhas imperialistas pelo mundo. É bem verdade que as ruas da “cidade luz” ficaram famosas pela vagabundagem dos *flâneurs*. No entanto, para o cidadão prosaico, caminhar pelos bulevares parisienses geralmente representava o olhar deslumbrado para as vitrines, convidando a entrar no Bom Marché ou demais grandes lojas de departamento, essa outra invenção da Paris do Segundo Império.

O espaço público na área central de Paris, que até 1848 fora o espaço da propaganda de agitação política em muros empastelados de cartazes e jornais, da algazarra dos vendedores nas barracas ou sobre o *trottoir*, o espaço da gente maltrapilha que chegava famélica do campo e pedia esmolas em *Les Halles*, o território das barricadas,

esse espaço fora progressivamente soterrado com as demolições, para dar lugar ao espaço público de uma nova visibilidade: a visibilidade do poder do Estado, da exposição do progresso das forças produtivas, do controle social, da exibição da moda, das mercadorias, o espaço do consumo, enfim.

A Paris de 1870, ano da queda do Segundo Império, é profundamente diferente daquela de 1848, quando da ascensão de Luís Napoleão Bonaparte à presidência da Segunda República. Consideramos pertinente atribuir a esse período o epíteto de “parteiro” da Paris moderna. Sabemos que pelo termo “moderna” devem ser entendidos tanto o concurso de novas técnicas e forças produtivas, quanto as relações sociais que se estabelecem no processo de industrialização e urbanização. No entanto, os aspectos da modernização parisiense que ganham lugar de destaque no imaginário social, e mesmo entre boa parte dos profissionais do urbanismo e planejamento – sem falar nos alcaides da atualidade⁴⁴ –, são, sobretudo, aqueles aspectos relacionados às mudanças nas formas, funções e simbologia do urbano. Quando uma cidade como Buenos Aires se reivindica a “Paris da América”, ou Manaus se arvora a “Paris da selva”, é à cidade dos bulevares, da monumentalidade dos edifícios, das áreas verdes e da imposição das linhas retas que se faz referência. As profundas mudanças sociais postas em marcha com a reforma de Paris são, entretanto, bem menos decantadas. Elas foram, porém, responsáveis por estabelecer um novo padrão de desigualdades sócio-espaciais, o qual caracteriza a Paris contemporânea de maneira tão acentuada quanto as avenidas monumentais. Trataremos de analisar, nos próximos parágrafos, no que consistiu esse novo padrão.

É forçoso reconhecer que a Paris de antes do Segundo Império já era uma cidade profundamente desigual, e talvez ainda mais miserável. Não dispomos de elementos para avaliar se as desigualdades sociais efetivamente cresceram sob o governo de Napoleão III e as reformas de Haussmann. Não obstante, é possível determinar que as intervenções reproduziram desigualdades na destinação dos recursos públicos. Elas competiram decisivamente para o aburguesamento da área central da cidade, justamente aquela contemplada com a parte mais substancial dos investimentos. Ademais, as intervenções alteraram, e, em grande medida, acentuaram a segregação residencial, com as classes

⁴⁴ São muitos os prefeitos que admitem, e mesmo exaltam sua admiração por Haussmann. No Rio de Janeiro, cujas reformas de princípios do Século XX foram abertamente inspiradas na Paris haussmanniana, mandatários de longas e marcantes gestões, como César Maia e Eduardo Paes, consideravam-se continuadores da obra de Pereira Passos, definido por BENCHIMOL (ANO) como um “Haussmann tropical”.

abastadas encontrando exclusivismo nos *faubourgs* “embelezados” a oeste e concentrando em suas mãos propriedades no centro renovado, restando aos operários pobres e migrantes miseráveis residirem nos bairros industriais a leste, ou nas *banlieux* desservidas de equipamentos e conexões eficientes com a área central.

As demolições, por si só, não são suficientes para explicar o aburguesamento da área central e segmentação espacial de classes. Afinal, os edifícios demolidos eram substituídos por prédios novos. Depois, em que pese a profusão e amplitude das “perfurações”, muitas das antigas ruas de Paris, com seu velho casario, foram deixadas intactas. As demolições representavam, efetivamente, veículos de câmbio social, mas é preciso buscar em seus condutores as motivações para as mudanças. A figura emblemática das reformas, Haussmann, era funcionário do governo imperial, o qual encarava a reforma da capital como uma condição para a estabilização político-econômica da França e, com isso, sua consolidação no poder.

Consequentemente, as dimensões fáusticas das intervenções eram adequadas ao projeto de estabilização, pois, segundo Harvey (2003), possibilitavam a absorção dos excedentes de capital e de força de trabalho, uma combinação que se demonstrava explosiva em 1848. Tendo em vista a modesta capacidade arrecadatória dos Estados em meados do século XIX, as despesas com desapropriações, demolições, obras e implantação de equipamentos requeriam financiamento privado. Não qualquer forma de financiamento, mas um tipo que evitasse a elevação de impostos, que encontraria resistências e sabotaria o objetivo de estabilização do império. Sobretudo a partir de 1858, quando, após a vitória dos Republicanos na Câmara, o imperador viu-se forçado a tecer uma aliança com a burguesia liberal. Tal aliança reforçou o poder dos proprietários imobiliários, que haviam sido marginalizados, desde 1853, pelo controle “ditatorial” de Haussmann sobre o Conselho Municipal. A Justiça passou a atender as demandas dos proprietários, tornando consideravelmente mais dispendiosas as indenizações. Haussmann solucionou o problema mobilizando a participação direta do capital privado na consecução dos trabalhos, tanto para a incorporação dos terrenos expropriados e posterior construção dos novos imóveis, quanto para se encarregarem dos custos dessas expropriações, mediante subvenções (FAURE, 2004).

A “parceria” – para usar um termo tão em voga no planejamento urbano contemporâneo – com o grande capital privado determinou os moldes das operações, em

especial depois de 1858. O poder público dependia da valorização do solo nas áreas reformadas, pois somente assim as empresas do setor imobiliário seriam atraídas a construir e, conseqüentemente, pagar os impostos, os quais, ao fim e ao cabo, retornariam às suas próprias arcas graças aos juros dos empréstimos concedidos. O setor privado, por seu turno, contava com a valorização do solo para obter lucros com a venda dos imóveis que eles construía. A valorização estava assegurada, justamente, pelas “despesas produtivas” do poder público, com o alargamento das ruas, a dotação das modernas redes de água e esgoto, o provimento de iluminação pública, abertura de parques, construção de teatros, palácios etc. Um gestor dos nossos dias provavelmente diria se tratar de um jogo de “ganha-ganha”, mas é evidente que nessa partida houve, forçosamente, perdedores.

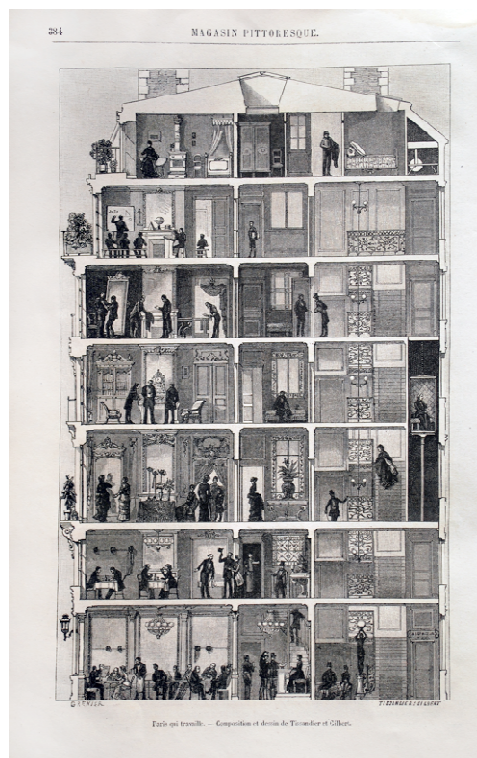
A começar pelo tipo das habitações construídas nas novas vias “perfuradas”. A área central de Paris e suas imediações eram densamente habitadas e abrigavam grande diversidade de classes sociais, que trabalhavam, negociavam, consumiam e moravam ali. Em geral, as lojas ao rés-do-chão pertenciam a um patrão pequeno-burguês, que empregava seus funcionários e vendia para uma clientela diversificada. Em um mesmo edifício, as classes se separavam por andares, caricaturados na Figura 3: aristocratas no primeiro piso, burgueses afluentes no segundo, a pequena-burguesia em unidades acanhadas no terceiro, e a ralé apertada e tremendo de frio no sótão. As pequenas indústrias, como aquelas do canal de la Bièvre, retratadas na Fotografia 1, empregavam o proletariado, que vivia em casas de cômodo alugadas por senhorios ávidos em obter a máxima renda com os menores gastos possíveis de manutenção.

Essa coabitação com as classes subalternas vinha sendo progressivamente rejeitada pelas elites, já há pelo menos um século antes de 1848 (FAURE, 2004), com um processo de fuga do centro por parte das classes abastadas, encontrando nos *faubourgs* a oeste, na direção de Chaussée d'Antin, um hábitat considerado mais adequado, sem o barulho, a sujeira, as epidemias e, claro, os pobres da velha Paris. Os construtores da reforma de Haussmann sabiam que, para atrair uma demanda solvável, impunha-se outro padrão imobiliário, mais conforme aos anseios de exclusividade da burguesia. A *Ilustração 4*, retirada da mesma revista da figura anterior, retrata a nova estratificação social dos típicos *immeubles* haussmannianos, sugestivamente intitulada *Paris que trabalha*.

Figuras 3 - Os cinco andares do mundo
Parisiense em 1845



Figura 4 – Paris que trabalha



Autor: Bertall. Fonte: Revue commique (disponível na Internet em <http://grial4.usal.es/MIH/parisBuildings/resource1.html>)

Os novos imóveis destinavam-se a uma clientela de *status*, seja para uso residencial, seja para funções comerciais ou de serviços. As “espeluncas” “mal frequentadas” de propriedade de pequeno-burgueses deram lugar as lojas elegantes e escritórios dos grandes. Faure encontra no valor cobrado pelos aluguéis nos novos imóveis um forte indício de câmbio social. Ele recorre, para tanto, às fontes consultadas por M. Lescure em *Les banques, l'État et le marché immobilier en France*:

dos 102 imóveis construídos nos anos 1860 pela Compagnie Immobilière dos irmãos Pereire, no atual bulevar Voltaire – isto é, em um *faubourg* do leste de Paris –, apenas 19% dos apartamentos, em vista dos aluguéis, parecem, a rigor, acessíveis às famílias operárias, a menos que se trate simplesmente de cômodos localizados nos sótãos. (FAURE, 2004: 445)⁴⁵

⁴⁵ No original: “dans les 102 immeubles construits dans les années 1860 par la Compagnie Immobilière des frères Péreire, boulevard Voltaire actuel – c’est-à-dire dans un faubourg de l’est de Paris – à peine 19 % des appartements, au vu des loyers, semblent à la rigueur accessibles à des familles ouvrières, à moins qu’il ne s’agisse tout simplement de simples chambres situées sous les combles.”

As ruas poupadas das demolições, que gozaram, portanto, dos novos ares das “perfurações”, foram, num primeiro momento, o refúgio preferencial das famílias deslocadas, mas um refúgio demasiado caro, posto que o aumento repentino da demanda provocou uma alta de pelo menos 50% nos aluguéis dos antigos imóveis nos anos 1850 (FAURE, 2004: 445). No entanto, com o transcorrer dos anos, cada vez mais famílias deixavam o centro em direção aos *faubourgs* mais populares e, em seguida, em direção à periferia parisiense, para se juntarem aos mais pobres e aos migrantes.

O significado e a estrutura da propriedade fundiária também foram profundamente alterados com Os Grandes Trabalhos. Os imóveis passaram a ser considerados, cada vez mais, ativos financeiros como outros quaisquer. O resultado, como era de se esperar, foi a concentração deste “ativo” em mãos de rentistas e financistas:

Thanks to Daumard’s meticulous studies, we can discern the main lines of change that followed. Parisian property, while a favored means of storing wealth within all segments of the bourgeoisie, was dominated in the 1840s by shopkeepers and artisans (half), with liberal professions and commercial interests holding another third. By 1880, the pattern had changed completely. Shopkeepers and artisans had dropped to 13.6 percent and liberal professions to 8.1 percent, being supplanted by a class of people who identified themselves solely as landowners (53.9 percent). Only commercial interests (particularly when joined with the new category of “companies”) maintained their position (table 3). And only in the periphery did shopkeepers retain a significant presence, having a quarter of the sales there in 1870 but falling to 18.1 percent in 1880. Commerce, companies, and liberal professions had a disproportionate share of center city property, though they were nowhere near as dominant as the property owners. The lower middle class and petite bourgeoisie, therefore, were steadily excluded from property ownership (particularly in central locations) and replaced by a haute bourgeoisie of landlords and commercial interests. Such a change is consistent with important shifts in commercial, financial, and manufacturing structure that saw the subordination of artisans and small-scale producers and shopkeepers to the hegemony of grand commerce and finance. (HARVEY, 2003: 123-4)

Hausmann precisou contar com a *haute finance* para tirar do papel a reforma de Paris. A escolha de atacar o centro, com sua intrincada estrutura fundiária, despertou a oposição de uma miríade de proprietários individuais, entre eles rentistas aristocratas, profissionais liberais e artesãos, além do proletariado que, de uma maneira ou de outra, empregado na indústria ou não, lutava pela sobrevivência na velha cidade. Os grandes financistas aquiesceram em empenhar os capitais e serviços necessários à operação, mas, evidentemente, desde que ela atendesse aos seus interesses, o que pressupunha a máxima valorização do solo urbano. A partir do momento em que a autoridade pública aceita estas

condições, são os interesses do capital financeiro que passam a ditar a orientação das intervenções.

A primazia do capital financeiro responde, em grande parte, pelo crescente desequilíbrio urbano centro/oeste-periferia, sobretudo após a anexação de outras onze comunas ao território de Paris, em 1860. Com efeito, uma parte dessas comunas, sobretudo ao norte e ao leste, já recebia boa parcela do fluxo migratório das últimas décadas, fluxo acelerado, bem entendido, pelos Grandes Trabalhos. Muitos dos moradores pobres expulsos do centro pelas demolições também se dirigiram para essas *banlieues*. Tratava-se de um espaço que, apesar da proliferação de indústrias, era ainda insuficientemente conectado por vias e meios de transporte com o centro da metrópole em formação, e praticamente nada conectado transversalmente, de comuna para comuna. Faltavam-lhe também moradias e equipamentos que atendessem às necessidades crescentes dos seus habitantes. Por isso a anexação legal dos subúrbios à administração parisiense denota a intenção do Estado em integrá-los efetivamente a uma urbe que crescia e se modernizava. Era de se esperar, portanto, a destinação de recursos compatíveis com tal intenção. Mas não foi isso o que se deu:

Dos 1,4 bilhões de francos gastos nos trabalhos em Paris, a zona anexada representou apenas 9,3% das despesas, e, mesmo assim, tratava-se, sobretudo, de despesas feitas a oeste, sobre o território de Passy, para o ordenamento de Trocadéro e a ligação do bairro de l'Étoile e Champs-Élysées com o Bois de Boulogne. Essa era, aliás, uma concepção original e pessoal de Haussmann: lançar as bases de um grande oeste parisiense burguês, em continuidade com os subúrbios abastados do oeste, nascidos depois de 1750. A ideia era uma cidade reservada à elite da fortuna, onde se poderia estar real e completamente entre si (FAURE, 2004: 447)⁴⁶.

O autor do trecho citado logo acima pondera que as comunas anexadas também foram objeto de melhoramentos, como as redes de água e esgoto, mas indica que, infelizmente, os documentos que permitiriam determinar o que foi efetivamente implantado no período 1860-1869, isto é, da anexação das comunas à destituição de Haussmann, foi queimado nos incêndios da destruição da Comuna de Paris, em 1871. Mas

⁴⁶ No original: “*Sur les 1,4 milliards de francs dépensé en travaux à Paris, la zone annexée représenta à peine 9,3 % des dépenses, et encore s’agit-il surtout de dépenses faites à l’ouest, sur le territoire de Passy, pour l’aménagement du Trocadéro et la liaison du quartier de l’Étoile et des Champs-Élysées avec le bois de Boulogne. C’était là d’ailleurs, une conception originale et personnelle d’Haussmann: jeter les bases d’un grand ouest parisien bourgeois, en continuité avec les faubourgs aisés de l’ouest nés après 1750. L’idée était celle d’une ville réservée à l’élite de la fortune, et où on serait réellement et complètement entre soi.*”

os números que o próprio autor apresenta, bem menos de 9,3% do total das despesas, atestam a assimetria entre os bairros do centro e subúrbios prósperos e os da periferia.

Assimetria que se reforça se o parâmetro de comparação é o provimento de moradias para atender à demanda de uma cidade em rápido crescimento. É bem verdade que, à época, os Estados ainda esboçavam os primeiros experimentos de construção de moradias populares, cabendo aos proprietários industriais tomar medidas para solucionar este problema da “esfera da reprodução” da força de trabalho, por meio das vilas operárias. Conforme exposto em nota, páginas atrás, o primeiro conjunto habitacional operário da França, a Cité Napoleón, construído sob as ordens de Napoleão III em 1849, abrigava apenas 400 famílias. No entanto, o fato de em meados do século XIX ser pouco comum que o Estado provesse moradias populares não significa que isso não representasse uma opção política. Os créditos para a compra de moradias de alto padrão e os subsídios para os incorporadores e construtores de edifícios para as elites, oferecidos por Haussmann, atestam a escolha do Estado. Pode-se argumentar que a autoridade pública dispunha de poucas margens de manobra para investimentos sem retorno direto, como a habitação popular. Esse argumento teria alguma pertinência, não fossem as enormes despesas assumidas pelo Estado com construções suntuosas, parques, palácios e avenidas desmesuradas, cujo propósito era, em grande medida, valorizar o solo urbano e, com isso, assegurar os lucros de financistas como os irmãos Pereire.

Na *banlieue* anexada à Paris, a construção de novas moradias coube a pequenos empreendedores locais, ou aos próprios trabalhadores, por meio da autoconstrução. Multiplicaram-se também os assentamentos informais, os *bidonvilles*.

Fotografia 7 – Favela (*bidonville*) em Ménilmontant, Paris, por volta de 1877



Autor: Charles Marville. Fonte: www.commune1871.org. A data desta fotografia depõe sobre os problemas habitacionais da Paris pós-Haussmann, em plena *Belle Époque*.

De um lado, os especuladores não tinham nenhum interesse em construir para a potencial clientela da *banlieu*, pobre, desprovida de direitos, sem estabilidade e perspectiva de poupar. De outro lado, o Estado não fornecia créditos nem subsídios para este público, e tampouco investia nesses bairros periféricos o suficiente para atrair outro tipo de clientela, e, com ela, os investidores. Como Haussmann pretendia, então, integrar essa zona à Paris? Pressionando as indústrias a se retirarem, e, com elas, o proletariado! As indústrias das comunas anexadas doravante teriam que pagar os mesmos impostos da Paris intramuros, sendo, assim, “desincentivadas” a permanecer. Com elas, supunha-se, partiriam os trabalhadores, liberando o espaço para o aburguesamento dos novos bairros:

A ideia do prefeito teria sido, portanto, a seguinte: a saída das usinas e, então, a saída com as suas famílias de operários reputados como os mais pobres e menos qualificados permitiria empreender, no futuro, as obras do sistema viário necessárias à valorização da Paris anexada e à promoção de um *habitat* que atenda à demanda de uma população mais solvável e mais conveniente do que o exército de despossuídos excluídos da velha Paris. (...) Os únicos beneficiários dos trabalhos – além dos proprietários – foram os representantes das classes abastadas, isso é evidente (FAURE, 2004: 447-8).

Quadro 2: Características definidoras da reforma urbanística de Paris, 1853-1870

<u>Espacialidade herdada</u>	Malha viária e estoque de edifícios de diversos períodos, remontando à Idade Média; ruas estreitas e irregulares; edifícios de pedra, em geral pequenos, sem disciplinamento edilício ou disciplinamento muito variado. Elevada densidade demográfica. Diversidade de classes sociais, apesar de um processo secular de esvaziamento da área central pelas elites. Estratificação de classes sociais por ruas ou mesmo por andares num mesmo edifício. Insuficiência ou inexistência de redes modernas de esgotos, água e luz. Inadequação entre a malha viária e os crescentes fluxos (de pedestres, transportes, mercadorias). Relativamente às intervenções nos subúrbios próximos e às comunas anexadas em 1860: espaços com escassa malha viária; áreas de crescimento demográfico; segmentação espacial de classes bem definida, com algumas antigas comunas exclusivamente habitadas pelas elites, e outras, compondo um espectro que abarcava desde a pequena-burguesia até os trabalhadores em estado de miséria, passando por operários pobres.
<u>Agentes</u>	- Estado : atuação autocrática do executivo à escala da aglomeração urbana (departamento do Sena); alterações das disposições de regulação do solo urbano; despesas

diretas com as intervenções, através das obras e das desapropriações, via endividamento de longo prazo; costuramento de alianças, por meio de concessões, com o grande capital financeiro e seus segmentos no mercado imobiliário e de empresas prestadoras de serviços.

- **Grande capital financeiro:** bancos mobiliários com massas financeiras formadas pelas poupanças de pequenos investidores; *holdings* formadas por empresas de engenharia com atuação internacional, indústrias, empresas no setor de transportes, gás, águas e esgotos e no setor imobiliário, atuando desde à incorporação à venda; bancos imobiliários. Foram responsáveis por financiar as intervenções, tanto por empréstimos ao poder público, quanto por meio das despesas assumidas por suas empresas no pagamento de desapropriações, incorporação fundiária e construção. Tornaram-se os principais proprietários de imóveis na “nova” Paris, sob a forma de ativos financeiros.

- **Grandes empresas controladas pelo capital financeiro:** as empresas de engenharia prestaram serviços ao poder público para a realização das obras; os bancos imobiliários adquiriam concessões sobre áreas desapropriadas para indenizar os proprietários, demolir, construir edifícios de alto padrão e comercializá-los. As empresas de transporte, iluminação, água e esgoto assumiram, por concessão, o monopólio sobre a prestação desses serviços.

- **Alta e baixa burguesias:** frações de classe que mais se beneficiaram com a expansão econômica do Segundo Império. Tornaram-se os habitantes preferenciais dos *faubourgs* ricos do oeste parisiense e das novas vias “perfuradas” na área central. A baixa burguesia (que, pelos seus rendimentos, hoje seria considerada a “classe média”), beneficiou-se das linhas de financiamento para aquisição de imóveis de alto padrão abertas pelo poder público.

- **Rentistas, profissionais liberais e artesãos:** conformaram as frações de classe mais desapropriadas por Haussmann e os financistas, de forma autocrática até 1858. A partir dessa data, conquistaram maior influência no Segundo Império, conquistando decisões judiciais favoráveis, o que lhes permitiu, em muitos casos, obterem indenizações acima do valor de mercado.

- **Trabalhadores:** os principais impactados pelos Grandes Trabalhos. Apesar de muitos terem sido empregados nas frentes de trabalho abertas por Haussmann, a esmagadora maioria sofreu com o encarecimento do custo de vida na cidade. A ausência de

	<p>uma política habitacional para as classes populares, bem como a falta de interesse dos capitalistas em produzir moradias para uma clientela insolvável, gerou um enorme déficit habitacional. Agravaram-se suas condições de moradia, com o adensamento em casas de cômodo e proliferação de favelas (<i>bidonvilles</i>). Muitos foram direta ou indiretamente expulsos dos bairros centrais, sobretudo pelos imóveis de alto padrão construídos nas novas ruas “perfuradas” e pelo encarecimento dos aluguéis dos imóveis preservados pelas demolições.</p>
<u>Intenções motivadoras</u>	<p>“Modernização” (funcional, estrutural, simbólica); controle social; “higiene social”; dinamização econômica mediante “despesas produtivas”; realização de lucros através da valorização do solo urbano.</p>
<u>Recursos</u>	<p>Econômicos: sem precedentes: bilhões de francos. Políticos: grande centralização do poder durante a primeira década de governo de Napoleão III. Gestão autocrática do departamento do Sena por Haussmann, em especial entre 1853 e 1858. Simbólicos: intervenções como símbolos do progresso; autoridade do saber técnico; imperativos de ordem econômica (crise de superprodução, problemas de circulação), política (medo de revoltas populares) e sanitárias (medo de epidemias); estigmatização da espacialidade herdada.</p>
<u>Abrangência espacial</u>	<p>Diversas zonas da cidade, como os subúrbios próximos e, em menor medida, as comunas periféricas anexadas em 1860. Ênfase nos bairros centrais.</p>
<u>Transformações das formas, funções, significados, estruturas espaciais e de aspectos da estrutura urbana</u>	<p>Formas: demolições para abertura e alargamento de vias, abertura de uma rede hierárquica de áreas verdes; construção de novos edifícios dotados de grande uniformidade arquitetônica e alto padrão; paisagismo, mudança do mobiliário urbano; formas monumentais. Funções: funções residenciais e comerciais de diversas classes transformadas para uso exclusivo das classes abastadas. Ampliação da circulação de mercadorias. Reforço dos hábitos de consumo pelo espaço urbano. As vias assumem funções de controle social, permitindo melhor acesso das forças da ordem. Significados: A monumentalidade simboliza a glória do poder imperial sobre a França e as colônias pelo mundo. O centro geográfico da capital torna-se a metonímia do centro do poder. O espaço público torna-se o <i>locus</i> preferencial de exposição dos signos da cultura dominante e do estímulo ao consumo. Estrutura</p>

espacial: mudanças no perfil de classe das áreas impactadas, com a predominância da alta e média burguesias; novos tipos de apropriação do espaço, por meio da aliança entre o capital financeiro e o Estado; atração das funções industriais do centro para a periferia; ampliação da capacidade de circulação interna; transformações dos dispositivos de controle social; transformações das relações sociais de propriedade e de trabalho.

Estrutura urbana: mudanças no padrão de estratificação espacial das classes sociais → as diversas classes que coabitavam o centro passam a residir em bairros de menor diversidade social, estabelecendo-se um padrão de segregação sócio-espacial centro-periferia. Atração de fluxos migratórios para a periferia; reforço de um fluxo intraurbano de tipo pendular, do centro para a periferia. Ampliação das desigualdade sócio-espaciais; reforço da centralidade de Paris na rede urbana Francesa e Europeia.

2.2 O “Bota abaixo” de Pereira Passos

(V)arias capitaes da Europa também imitaram Pariz. Vienna fez arrazar suas trincheiras, e, onde essas existiram admiram-se hoje magníficas ruas que se estendem pelo coração da cidade e ramificam-se pelos arredores. Bruxellas que não conta com mais habitantes que o Rio de Janeiro, fez abater extensos quarteirões e abrir longas avenidas. Em Londres na própria city, onde as casas têm valor incauculavel, os inglezes (...) não hesitaram em rasgar ruas largas e levantar elegantes prédios naquelle labyrinth de ruas estritas e sinuosas. (...) A cidade do Rio de Janeiro já é importantíssima pelo seu commercio, riqueza e população, tem ante si um futuro immenso, que lhe garantem sua situação geographica e a circumstancia de ser a capital de um dos mais extensos e mais ferteis paizes do mundo. (COMISSÃO DE MELHORAMENTOS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1875)

Ao tempo dos Grandes Trabalhos de Haussmann, a cidade do Rio de Janeiro era a capital de um país escravocrata na periferia do sistema mundial. Em Paris, como vimos, o advento da modernidade industrial fez alterar profundamente uma espacialidade herdada do passado medieval. No Rio de Janeiro, em seu compasso, os trapiches, casario, ruelas e relações sociais de origem colonial desajustavam-se mais lentamente, perante uma ordem de coisas que não observou grandes inovações nem abalos revolucionários, mas, antes, acomodações. Nunca é demais recordar que a escravidão foi abolida do Brasil apenas em 1888. Um ano depois, caiu o Império, dando lugar a uma república dominada pelas

mesmas elites latifundiárias do regime anterior. O que mudara nesse país para que a sua capital precisasse mudar?

Com efeito, as mudanças mais substanciais ocorriam fora dos nossos portos, no centro sistêmico, mas, evidentemente, reverberavam na periferia. Com o avanço das forças produtivas e o aumento do mercado consumidor europeu, verificado no último quarto do século XIX, amplia-se a escala da demanda pelos “produtos tropicais” por parte de potências como a Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos. Tal incremento na demanda impulsionou transformações no Brasil, em especial no atual Sudeste, onde se localizava a cadeia de produção e exportação do nosso principal produto, o café. Com os ganhos da exportação cafeeira, as elites paulistas, caucionadas pelas finanças internacionais, puderam acumular poder e capital, investir em ferrovias e na construção do moderno porto de Santos (1892). Surgia também, no mesmo embalo, ainda que incipientemente, uma indústria voltada para as atividades de apoio da exportação. O Brasil se modernizava pontual e seletivamente, conservando intocada a estrutura fundiária e a negação dos direitos mais elementares aos ex-escravos e a toda sorte de trabalhadores despossuídos, que afluíam às cidades em busca de uma vida possível.

Algumas mudanças, apenas esboçadas em teorias e discursos nas grandes potências, encontravam laboratório de experimentação nos países periféricos. É o caso do liberalismo econômico, que vinha importado junto com os investimentos diretos e empréstimos para financiar a modernização da infraestrutura, ou para socorrer Estados ainda pouco organizados e ameaçados por revoltas e rebeliões. Isso explica o papel fundamental desempenhado por bancos e grandes companhias internacionais no processo de modernização do Rio de Janeiro, que analisaremos na presente seção.

Mudavam também os hábitos, pintando-se, na esteira da *Belle Époque*, os primeiros traços da sociedade de consumo – nos países centrais, evidentemente. Em países periféricos, como o Brasil, a “sociedade” que consumia era apenas a elite, e de maneira conspícua, fazendo equilibrar, com prodigalidade, uma balança comercial que enviava, a cada ano, toneladas e toneladas de café, borracha, algodão e tabaco, mas que importava pouquíssimos bens de capital, para além dos bens de subsistência não produzidos aqui, como a farinha de trigo a até mesmo a banha de porco.

Podemos observar com a epígrafe que encima o presente capítulo, que projetos para reformar a cidade do Rio de Janeiro existiam desde a época do Império. O trecho foi

extraído do primeiro relatório da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, formada por engenheiros e chefiada por Francisco Pereira Passos. Nessa passagem, fica explicitada a influência exercida pela Reforma Haussmann e os trabalhos realizados em outras capitais europeias. A rigor, já em 1843, no começo do Segundo Reinado, o Relatório Beaurepaire recomendava uma série de intervenções na capital, objetivando a sua salubridade e “aformoseamento”, propondo, entre outras medidas, a abertura de um canal de navegação no mangue da Cidade Nova, o arrasamento do Morro do Castelo e a arborização da cidade. Se algumas dessas iniciativas foram executadas ainda na vigência do Império, notadamente a abertura do canal do Mangue, iniciada em 1857 e concluída em 1860, as recomendações da Comissão de Melhoramentos teriam que aguardar o alvorecer do novo século para se tornarem realidade.

Não por falta de urgência de algumas iniciativas. O relatório da Comissão de Melhoramentos incluía medidas, entre outras coisas, para solucionar a persistente crise de abastecimento de água da Corte, bem como iniciativas voltadas para a prevenção de epidemias que assolavam a cidade, a exemplo do surto de febre amarela de 1850⁴⁷, que viria a se repetir em 1875, ano da publicação do primeiro relatório. No entanto, a parte mais substancial dos relatórios da Comissão, que foram publicados em 1875 e 1876, só seria executada um quarto de século depois, com a chegada de Rodrigues Alves à presidência da República. FURTADO (2003) procura entender as causas para tamanha demora. Para a autora, o primeiro fator foi de ordem política, com a destituição de João Alfredo como ministro dos negócios do Império. Fora João Alfredo quem ordenara a criação da Comissão de Melhoramentos, e ao seu afastamento seguiu-se o engavetamento dos seus planos, numa tradicional política de terra arrasada. Outro fator, ainda segundo a referida autora, teria sido a diminuição dos casos de febre amarela após o término da epidemia de 1875, fazendo com que as medidas saneadoras passassem para segundo plano. Quando, na década seguinte, as epidemias voltaram a apossar a cidade, encontraram um Império em crise e uma República claudicante, abalada por instabilidades políticas, revoltas e uma crise econômica que se instalou com o Encilhamento – o estouro da bolha, já no primeiro ano da República, formada pela política de liberação de créditos arquitetada pelo ministro da fazenda, Ruy Barbosa. A crise, evidentemente, impactava diretamente o Distrito Federal, que foi governado por nada menos que 19 prefeitos

⁴⁷ O então senador Pereira Rego estimou que a doença atingiu 90.658 pessoas, de uma população de 166.000 habitantes, causando 4.160 mortos (RODRIGUES, 1997).

diferentes entre 1889 e 1902 (FURTADO, 2003), até a chegada de Pereira Passos. Faltavam, portanto, condições políticas e econômicas para proceder a intervenções da envergadura daquelas recomendadas pelos relatórios da Comissão de Melhoramentos.

A situação mudaria na virada do século, com o término dos governos provisórios dos marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, e a estabilização econômica alcançada graças às medidas draconianas de Rodrigues Alves, ministro da fazenda do governo Prudente de Moraes. Livre da tutela dos militares, a oligarquia cafeeira pôde assumir diretamente as rédeas do governo, de modo a conduzi-lo na direção dos seus interesses. A valorização internacional da borracha e do café permitiu sanar mais rapidamente a economia (PRADO JUNIOR, 2004), e isso, por sua vez, abriu as arcas nacionais para os empréstimos das principais casas financeiras do mundo. À frente do poder e dotada de liquidez, a elite dirigente tornou-se capaz de executar seus projetos considerados estratégicos. A remodelação do Distrito Federal era um deles.

Quando Rodrigues Alves assumiu a presidência da República, em 1902, estabeleceu as intervenções no espaço urbano do Rio de Janeiro como medidas prioritárias. O eixo estruturante seria a modernização do porto e o aprimoramento das vias de circulação da cidade, objetivando, com isso, facilitar a atração de imigrantes europeus para a lavoura cafeeira e a nascente indústria, aumentar a arrecadação de tributos para o governo federal e melhorar a imagem do Brasil perante o mundo, saneando e embelezando uma capital com características coloniais, negra e assolada por epidemias. Detecta-se, portanto, motivações relacionadas aos imperativos da esfera da produção, decorrentes da crise da força de trabalho instalada com a abolição da escravidão e o florescimento da indústria; imperativos de circulação do capital, entravada pela ausência de um porto moderno e a precariedade do sistema viário da urbe; imperativos de reprodução das relações de produção, e mesmo de preservação da vida, colocados pelas doenças crônicas e as vagas epidêmicas, que não raro ceifavam vidas sem distinção de classes sociais; mas também, perpassando todas estas demandas, imperativos ideológicos, oriundos do racismo das elites brasileiras e do próprio sistema de relações capitalistas, elites que se envergonhavam abertamente da coabitação com uma maioria negra ou considerada mestiça. O branqueamento da nossa população, mediante a importação do trabalhador europeu, era um projeto político:

A massa de homens de cor, com os anos, desapareceu numa proporção notável (...). Entre nós essa população ascende a uns 20 ou 30%. Não obstante, é bem menor que a de uns vinte anos atrás e isso apesar do surto da abolição e do conseqüente abandono das terras de cultura por inúmeros pretos, que tomaram o caminho das cidades.

O Rio de Janeiro do começo do século, com menos de 600 mil habitantes, já não lembra mais, em 1901, a “Cafraria lusitana” dos primeiros decênios da centúria anterior. Quando muito lembrará certas cidades do setentrião africano, as da orla do Mediterrâneo: Tânger, Alexandria ou Oran, com a sua população descalça e mal vestida, as suas toscas lojas de comércio, de toldozinho esgarçado à frente e o homem de feição árabe, roliço e porco, ao fundo, vendendo a mercadoria; com seus burricos pejados de hortaliça ou fruta cruzando o logradouro público, e levados pela rédea do nativo, amarelão e triste, tudo isso numa evocação perfeita daqueles centros que a Civilização esqueceu e que a civilização só visita, de quando em quando. (...) Nós, porém, vivemos satisfeitos, acreditando que habitamos a mais branca, a mais linda e a mais adiantada das metrópoles do mundo, conformados, até, com o espectro da febre amarela; sem indústria, mandando buscar calçado na Inglaterra, casemiras na França, e até palitos em Portugal; com um comércio todo de estrangeiros, com uma agricultura que não muda do plantio do que possa fazer concorrência às “nações amigas” (Luís Edmundo, 1938 *apud* BENCHIMOL, 1992: 204).

Segundo AZEVEDO (2003), não houve apenas uma reforma no Rio de Janeiro entre 1902 e 1906, mas, a rigor, dois conjuntos de reformas, ambos designados por Rodrigues Alves. O primeiro conjunto, projetado pelo governo federal, visava a modernização do porto. A segunda, cujo planejamento ficou a cargo da prefeitura, adotava uma perspectiva organicista e buscava integrar as diversas regiões da cidade ao centro, o qual fora pensado para irradiar os ares da civilização para toda a capital.

A modernização do porto era estratégica para o equilíbrio orçamentário da União, tendo em vista que o pacto federativo da antiga República estipulava que as receitas obtidas com a tributação das exportações pertenciam aos estados, ao passo que, ao governo federal, cabiam os tributos sobre as importações. No princípio do século XX, o grande porto exportador do país era Santos⁴⁸. O Rio de Janeiro, por sua vez, figurava como a principal porta de entrada de importações, sendo, ademais, o maior mercado consumidor de produtos importados. No entanto, o porto da capital não passava de trapiches e ancoradouros espalhados pela faixa da Baía de Guanabara que se estendia do Calabouço à Praia de Inhaúma, sem possibilidade de atracação para embarcações de grande calado. Isso implicava o transbordo das mercadorias por meio de embarcações pequenas, mediante o pagamento de frete, o que, evidentemente, retardava e encarecia a carga e descarga.

⁴⁸ “As exportações de café deslocaram-se para Santos que, em 1902/1903, já movimentava o dobro das exportações da capital” (BENCHIMOL, 1992: 219).

Fotografia 8 – Terminal marítimo na Gamboa, 1870



Autor: Marc Ferrez. Fonte: O Rio de Janeiro do fotógrafo Marc Ferrez.

A foto acima ilustra a precariedade dos terminais marítimos do Rio de Janeiro antes da construção do novo porto. Notam-se, ao fundo, os navios de maior porte longe do atracadouro, as “voadoras”, faluas e demais embarcações de menor porte manobrando para operar o transbordo de sacas e caixas. Em terra, faltam grandes armazéns para depositar as mercadorias que aguardam a retirada ou o embarque. No primeiro plano da fotografia, a densidade dos edifícios e o próprio relevo acidentado – do qual dá testemunho o ponto do observador – indicam os entraves para a circulação dos fluxos que chegavam e saíam do terminal.

Apresentamos os principais motivos para as intervenções que reestruturaram o espaço urbano carioca nos primeiros anos do século XX, enfatizando aspectos econômicos, políticos e ideológicos. É importante, agora, traçar um panorama da espacialidade que sofrera tais intervenções, ou a “espacialidade herdada”, conforme o termo proposto no primeiro capítulo. Esse exercício é importante por oferecer uma contraposição à narrativa que prevaleceu na história, segundo a qual o espaço do Rio de Janeiro, tal como produzido até o final do século XIX, bem como as suas formas de habitar predominantes e a própria composição étnica dos seus habitantes eram econômica e moralmente inadequados à ideia de progresso, sendo inferiores à espacialidade e ao habitar das grandes cidades “civilizadas”. A prova de que essa narrativa prevaleceu reside nas características e efeitos das intervenções, conforme veremos mais adiante.

Fotografia 9 – Vista panorâmica da Saúde, c. 1893.



Autor: Marc Ferrez. Fonte: Instituto Moreira Salles.

Do Rio de Janeiro do início do século XX, desejamos destacar os aspectos que causavam repulsa e descontentamento aos grupos dirigentes que arquitetaram a reforma da cidade. Para tanto, convidamos o leitor a tomar o trem da história, de modo a fazermos uma visita guiada. Desembarcamos no antigo edifício da Estação Central, no ano de 1902, quando a cidade contava com pouco mais de 800 mil habitantes. Saímos pelas arcadas do palácio que, três décadas mais tarde, será demolido por Vargas. Logo à frente da estação, admiramos o verdor do Campo de Santana, que nos ofereceria uma boa sombra para o sol de fevereiro, mas nosso destino é outro. Desviamos do bonde que nos levaria a Botafogo, destino, já a algumas décadas, da elite carioca que escapa das antigas freguesias centrais, tumultuadas e miscigenadas. Contornamos a estação pela esquerda e notamos como o Palácio Duque de Caxias ganha em imponência sem a concorrência dos arranha-céus construídos a mando de Getúlio. Cruzamos a rua Senador Pompeu, onde mora o rapazola João da Baiana, com seus 15 anos de idade. Por ora, ele é conhecido apenas como o filho caçula – o único dos 14 a nascer no Rio – da Tia Perciliana, responsável pelo apelido “da Baiana” no nome do João. Tratava-se, evidentemente, de uma baiana de grande reputação, assim como outras que, com alguma sorte, cruzaremos pelo caminho.

Fotografia 10 – Foto aérea da antiga Estação Central e imediações, c. 1930



Autor não identificado. Acervo Biblioteca Nacional.

A próxima rua é a Barão de São Félix. Melhor levantar a barra das calças, pois choveu forte anteontem e essa zona da cidade inunda no primeiro aguaceiro. A lama que escorre das ladeiras não sai até que alguns comerciantes e moradores se dignem a removê-la. Esse é um problema que a Reforma Passos, e nenhuma outra depois dela, solucionou.

Curiosamente, a rua está menos movimentada que de costume. Entenderemos, mais tarde, a razão para isso. Veja como se apinham os sobrados e as casas de testada curta, embora compridas de dezenas de metros. Note os labirintos de corredores e pátios cobertos pelos lençóis quarando no varal. Ao tempo da escravidão, funcionavam aqui algumas casas de angu, ou zungus, onde comiam, cultuavam seus deuses, dançavam, jogavam e se escondiam pretos alforriados ou fugidos. Muitas dos antigos zungus se transformaram, com o tempo, em pensões. Você ainda não tinha ouvido falar na Barão de São Félix? Nunca veio aqui? Então venha, dobremos à esquerda. Deste lado da calçada, rente à estação, fica a entrada da estação da Marítima. Agora olhe para o outro lado, para a casa de número 174. Os vasos de barro por sobre o portão indicam que aqui é local de culto dos orixás. Há outros não muito longe daqui, mas este é um dos mais fortes no axé. Trata-se do terreiro de João Alabá, provavelmente o primeiro candomblé do Rio de Janeiro. A casa fora aberta duas décadas atrás, por Bangboshê Obitikô, quem iniciou, ainda em Salvador, nada mais nada menos que Mãe Aninha, fundadora do Ilê Axé Opô Afonjá. Bangboshê, que nasceu em Oyó, antiga capital Iorubá, regressou a Salvador, e depois foi morrer em Lagos, deixando a casa de santo do Rio de Janeiro sob a direção de

João Alabá.

Nessa casa, Hilário Jovino Ferreira é Ogan de grandes responsabilidades. Figura de proa da paisagem cultural carioca da virada do século, ele fundou ranchos como o Rei de Ouro e o Rosa Branca, blocos, cucumbis, sujós e outras dezenas de agremiações. Foi responsável, nada mais nada menos, por transferir os festejos da baianada do dia de Reis para o carnaval (MOURA, 1995). Hilário Jovino é um dos grandes pais fundadores do carnaval carioca, tal como o conhecemos hoje, e é Ogan no terreiro de João Alabá. A sua xará, Hilária Batista de Almeida, mais conhecida como Tia Ciata, é *Iya Kekerê*, Mãe Pequena, braço direito de Alabá. Tia Bebianá, irmã de Ciata, também é filha de santo aqui, junto com a Tia Perciliana, da qual já falamos, além da Tia Amélia, mãe do moleque Donga, Tia Mônica, entre outras dezenas de iaôs que passaram anônimas para a história. As tias daqui são as matriarcas, mantenedoras e aglutinadoras de uma comunidade duplamente desenraizada – primeiro da África, depois da Bahia ou de Minas ou do interior do estado –, estigmatizada e perseguida. Semearam, a partir dos terreiros e das festas, alguns dos elementos mais potentes do pouco que há de civilizador na máquina de triturar gente que é a formação social brasileira. Aqui na Barão de São Félix 174, e também nas casas dessas tias, os erês Heitor dos Prazeres, João da Baiana, Donga, Pixinguinha e Sinhô aprenderam os toques de Ijexá, fizeram improviso de partido alto, sambaram o samba de roda do Recôncavo, transformaram pratos, facas, raladores e latinhas de manteiga em finos instrumentos de percussão. Depois, aprenderam com eles Ismael Silva, Bide, Marçal, Brancura, Baiaco, Saturnino, Paulo da Portela e tantos outros. Ao tempo em que Machado de Assis se esforçava, com pouco sucesso, para reunir alguma inteligência na recém-fundada Academia Brasileira de Letras, incapaz de alçar nossa literatura a um lugar de destaque perante o mundo, o terreiro de João Alabá reunia e formava gênios, criadores de alguns dos nossos mais potentes e reconhecidos produtos culturais brasileiros. Infelizmente, quando embarcarmos no trem de volta para o futuro, constataremos que a casa 174 da Barão de São Félix deu lugar a um terminal de ônibus.

Prossigamos, pois ainda há muito por ver só nesta rua. Se continuássemos por este sentido até próximo do túnel, chegaríamos ao sítio do famoso Cabeça de Porco, o cortiço que, pelas suas dimensões e resistência, desafiava as autoridades e dava medo à “gente de bem”⁴⁹. Até 1893, ano em que o prefeito Barata Ribeiro mandou trazer um batalhão de

⁴⁹ Vale a pena consultar as crônicas da demolição do Cabeça de Porco, publicadas em alguns dos principais

policiais, bombeiros, agentes sanitários e jornalistas para derrubar o cortiço. A cabeça da Medusa, ou melhor, a cabeça de porco foi oferecida, com a devida cobertura midiática, a uma elite exultante pelos resultados da campanha que inauguraria os novos e civilizados tempos na cidade. Não suspeitavam, porém, que aquele cortiço guardava mais semelhanças com outro monstro mitológico, a Hidra. Por quê? Repare no promontório que servia de limite ao Cabeça de Porco. Sim, agora ele abriga uma favela: trata-se do morro da Providência.

Continuemos para o outro lado. A rua não é tão grande assim, exceto pela história. Em alguma dessas casas vive um imã (LOPES, 1989; SILVA, 2004). Segundo João do Rio, em *As religiões do Rio*, trata-se do grande Alikali. A casa é discreta, como não poderia deixar de ser, tendo em vista a forte perseguição que sofrem os muçulmanos no Brasil desde o código penal de 1830⁵⁰, e, principalmente, depois do Levante Malê, em 1835⁵¹. Se fosse sexta-feira, talvez víssemos alguns homens de túnicas, cabeças cobertas pelo *filá* ou *gafirah*, desfiando seus *tessubá*, a adentrarem, um a um, esse ou outro portão

jornais cariocas da época. Elas retratam a aversão e o temor da elite da cidade, bem como o incômodo das autoridades perante um espaço que, situado próximo a importantes espaços do poder estatal e financeiro, desafiava a moral e as leis hegemônicas, graças as práticas e relações da arraia miúda que morava, frequentava e ganhava a vida no cortiço. Não que no Cabeça de Porco fossem gestados projetos de subversão do *status quo* para se instituir uma nova ordem social. A precariedade das condições de vida; a dissolução das barreiras da família mononuclear, ocasionada, inclusive, pela coabitação em cômodos separados, muitas vezes, por pranchas de madeira, zinco ou mesmo pedaços de pano; a possibilidade de permitir, em um só espaço, morar e subsistir – lavadeiras, sapateiros, carpinteiros, rezadeiras, videntes, alfaiates, capoeiras, jogadores de ronda, de purrinha, de carteados e de dados, agiotas, prostitutas, cafetões... –; a aglomeração de pobres e seu caráter multiétnico; a mistura de ritmos e crenças considerados “bárbaros”; a proteção que o labirinto do cortiço oferecia àqueles que escapavam, por qualquer razão, à lei e à ordem estabelecidas; tudo isso era motivo de vergonha, repulsa e temor para uma parcela da sociedade que se pretendia branca, cristã e alinhada com os valores do progresso. Algumas das referidas crônicas de jornal podem ser encontradas em *Gazeta de Notícias*. Rio de Janeiro. 27 de Janeiro de 1893. Nº26. XIX^aAnno, p.1.; *DIÁRIO DE NOTÍCIAS*. Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 1893. Ano X, Nº2754, p.1. e *JORNAL DO BRAZIL*. 27 de Novembro de 1897. Anno 3. Nº27. p. 1. Documentação apurada através de LUESKA (2017).

⁵⁰ Em sua Parte Quarta, dedicada à “Offensas da religião, da moral, e bons costumes”, o Artigo 276 estabelece como crime “Celebrar em casa, ou edifício, que tenha alguma fôrma exterior de Templo, ou publicamente em qualquer lugar, o culto de outra Religião, que não seja a do Estado”, estabelecendo como pena “serem dispersos pelo Juiz de Paz os que estiverem reunidos para o culto; da demolição da fôrma exterior; e de multa de dous a doze mil réis, que pagará cada um.” (CÓDIGO CRIMINAL DO IMPÉRIO DO BRASIL, 1830).

⁵¹ Para provar que a perseguição religiosa, instituída por lei, não era apenas uma “coisa arcaica do Império”, tomemos o artigo 157 do Código Penal de 1890 (republicano, portanto): “Praticar o espiritismo, a magia e seus sortilegios, usar de talismans e cartomancias para despertar sentimentos de odio ou amor, inculcar cura de molestias curaveis ou incuraveis, emfim, para fascinar e subjugar a credulidade publica. Penas - de prisão cellular por um a seis mezes e multa de 100\$ a 500\$000.” (CÓDIGO PENAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL, 1890)

nas horas consagradas às orações. Para quem não conhece, é mais uma casa. Aos olhos do crente, porém, o local é um *machacali*, uma casa de oração, quase uma mesquita a abrigar e sustentar a fé e as tradições de uma comunidade que definha, até praticamente sumir da paisagem cultural brasileira. Mas em 1902, ainda encontramos negros do Islã, sudaneses ou minas, muitos deles vindos da Bahia, além dos seus filhos e netos, fossem eles fons, hauçás, gãs, guns, ewés, baribas, fantes, bornus, nupes, grunces, mahis e mandingas, ou mesmo os iorubás islamizados pela *jihad* na África ocidental. Alguns, com o tempo, se abrem às trocas culturais e relacionamentos com os pretos do candomblé ou do omolokô. O grande alufá Assumano Mina do Brasil, por exemplo, era casado com Tia Gracinha, iabá de renome, uma das fundadoras, com Hilário Jovino, do rancho Rei de Ouro. Assumano ficou conhecido nos candomblés como Babá Sanim, ou Obá Sanya, ou, simplesmente, Tio Sanin. Sinhô, um dos patriarcas do samba carioca, levava seus sambas para o alufá benzer, pois assim – dizia ele – o sucesso era garantido. Aniceto do Império, por sua vez, cantava: “Assumano, Alabá. Abaca, Tio Sani/E Abedé me batizaram na lei de mussurumi”. A casa do Tio Sani e da Tia Gracinha ficava ali na Praça Onze, na rua Visconde de Itaúna 191, apenas alguns números depois da casa da Tia Ciata, a 117.

Heitor dos Prazeres se referia a essa parte da cidade, das freguesias da zona portuária até a Cidade Nova e a Lapa, englobando as freguesias de Santa Rita, Sacramento, Santana, Santo Antônio e Espírito Santo, como a Pequena África, um microcosmo étnico e cultural habitado por africanos e seus descendentes. Alguns vindos direto do outro lado do Atlântico, outros trazendo bagagens de Minas, Pernambuco, Maranhão, Bahia, dos solos do interior fluminense e de outras terras brasileiras. Mas faziam a Pequena África, igualmente, os desterrados de outros cantos e cores: portugueses, italianos, sírios, libaneses, judeus e, até mesmo, evidentemente, os cariocas, da gema ou não. Na Pequena África do Rio de Janeiro, figuras como Assumano Mina do Brasil, João Alabá, Tia Ciata e Hilário Jovino, bem como as tias do Jongo ou do Omolokô, representavam, a um só tempo, matriarcas, patriarcas e embaixadores. Davam coesão a uma comunidade múltipla, mantinham vivas algumas tradições consideradas fundamentais das suas identidades, e inventavam novas tradições, sobretudo ao estabelecerem pontes com outros grupos e classes sociais, pontes responsáveis por novas sínteses e formas de habitar o mundo. Nosso Assumano Mina, por exemplo, era compadre do senador Irineu Machado, além de fazer as vezes de “oráculo cultural” e protetor de

membros bem posicionados da parcela “respeitada” da sociedade carioca, como os jornalistas do Correio da Manhã José do Patrocínio Filho (ou Zeca Patrocínio, que também era embaixador, além de primo de Di Cavalcanti e, claro, filho do abolicionista José do Patrocínio), Raymundo Silva, entre outros.

Vamos dobrar à direita. Se continuássemos pela Barão de São Félix no sentido da Camerino, antigo Valongo, encontraríamos o sobrado dos livreiros franceses Fauchon e Dupont. Nessa livraria, segundo um relatório do conde de Gobineau, de 1869, quando essa figura de triste lembrança era ministro da França no Brasil, vendiam-se, todos os anos, quase cem exemplares do Alcorão, além de outras tantas gramáticas árabes para os malês do Rio de Janeiro (SILVA, 2004). Queremos chegar à rua da Alfândega, obra de comprar um metro de cetim. Logo saberás o porquê. Vamos por aqui, por esta Rua Larga de São Joaquim, tristemente rebatizada Marechal Floriano. Que tumulto será esse em frente ao botequim Paraíso? Tem polícia no meio, uma patrulha. Seguram pelos braços um jovem mulato, camisa branca manchada do sangue que escorre da cabeça, violão sete cordas ao chão. O português, dono do botequim, dirige-se ao Cabo: “Não te vais a mexer com o gajo, ó Pacheco. Ele é protegido do Tenente”. “Tenente, mas que tenente protege este vadio, Seu Manel?”. Fez-se então uns segundos de silêncio, até que o português, como quem segredasse ao policial, respondeu: “Ora Seu Pacheco, o Tenente da Guarda Nacional, pai do Saturnino”. Pronto, foi o suficiente para a autoridade prontamente sacar do bolso um lenço, limpar o ferimento do rapaz enquanto falava, tropegamente “Ô menino, vai me perdoando a falta de jeito. Sabe como são as coisas nesses dias, o tanto de trabalho a fazer, a pressão do chefe pra manter a ordem; se eu não volto ao batalhão com pelo menos uma meia dúzia de enquadres por vadiagem, o Homem vai pensar que o vadio era eu, que troquei a ronda pelo Mangue. E no mais, o menino estava aí um tanto ébrio, tocando esse violão com aqueles capoeiras – olha aí, fugiram todos, na certa estão devendo. Como eu poderia saber? Olha, vamos deixar tudo como está, o menino segue seu rumo, melhor mesmo é circular, sabe como é... Meus cumprimentos ao seu padrinho Hilário, diga-lhe que, precisando, estamos aí para servir. Passar bem”. O rapaz, combalido, levantou-se, sacudiu a poeira das calças, encarou a patrulha até ela seguir seu rumo, e adentrou novamente o Paraíso. “Ô Portuga! Me põe mais uma paraty que este Cabo quase acaba com meu dia!”.

Saturnino, filho do Hilário? Sim, o Saturnino, malandro respeitadíssimo da Praça Onze. Cada um sabe onde vale a sua patente: o tenente manda no praça; o praça manda na patrulha, e o malandro manda na praça.

Continuando nosso percurso, cruzamos por uma turma de estivadores, todos portugueses. O burrico vai puxando uma carroça abarrotada de sacas, os homens à frente e aos lados a colocar pranchas de madeira por sob as rodas quando os buracos ameaçam quebrar o eixo. A turma para em frente a um beco, por onde a carroça não passa, um deles arremessa aos colegas um par de sacas, estes caminham até a entrada de uma padaria, onde outros dois portugueses já lhes esperam para apanhar a farinha. Ao final da rua, chegamos a um largo, o de São Domingos. Pela música que vai ao longe ficamos sabendo que um rancho acaba de partir, logo após receber, aqui na Lapinha, a benção da Tia Bebiana. Que pena, já não está mais à janela, entrou para seguir seus afazeres. Vamos, do outro lado já é a rua da Alfândega. Diferente o centro sem a Presidente Vargas, não é verdade?

A rua da Alfândega está apinhada de gente. Gente carregando bolsas com compras; vendedores com sotaque a convidar, aos berros, um “brimo” a entrar na loja; um velho tenta puxar um burrinho-sem-rabo em meio à multidão, com uma persistência que lhe rende alguns elogios à família. Estamos em território da colônia sírio-libanesa, atacadistas de tecidos, empórios, donos de secos & molhados, armarinhos, restaurantes, bares. Para a gente do Rio de Janeiro, são todos “turcos”, mas sabemos que estão aqui, justamente, por conta da perseguição otomana aos cristãos na Síria e no Líbano. Por uma perversa ironia do destino, em solo brasileiro os refugiados se tornaram patrícios dos seus perseguidores. Felizmente, aqui eles vivem em relativa paz.

Nem todos aqui, no entanto, são “turcos”. Aquela sapataria é de um italiano, e o alfaiate é judeu. O *coiffeur* é de uma senhora polaca e o quiosque dos jornais pertence a um português. Repare neste sobrado de esquina. Daqui a alguns anos será a loja da família Habib, onde um tal Gabriel, vindo ainda menino da Palestina, teve a ideia de transformar o atacado da família em uma loja varejista. A estratégia deu certo e, de pressa, os outros lojistas seguiram o caminho dos Habib. O Seu Gabriel, com a reputação granjeada e os contatos estabelecidos por aqui, foi um dos fundadores da Sociedade de Amigos da Rua da Alfândega e Adjacências, mais conhecida como Saara.

O Rio de Janeiro da virada do século XIX para o XX é uma cidade de imigrantes. No censo de 1890 consta que 20,36% da população do Distrito Federal era de portugueses. Somando-se os seus filhos, alcançavam 51,2% da população. Em 1920, os imigrantes corresponderão a 21% da população total, com os portugueses representando 72% deles (172.300), seguidos pelos italianos, com 9% (21.900), 7% de espanhóis (18.200), e, depois, os sírios e libaneses – então registrados como “turco-árabes” –, perfazendo pouco menos de 3% (6.121) da população carioca (CARVALHO, 1926 *apud* FRANCISCO, 2005).

Boa parte desses imigrantes encontrou moradia e trabalho nas freguesias centrais da cidade, preteridas pelas elites, que rumavam para o vetor de expansão da zona sul (ABREU, 1997). Em 1902, portanto – e seguindo a tendência das grandes cidades em vias de industrialização –, os bairros centrais do Rio de Janeiro figuravam como habitat de trabalhadores pobres, em especial aqueles que Marx pejorativamente classificou como lumpemproletariado. Uma zona de enclave de migrantes e imigrantes pobres. Representava, igualmente, um movimentado entreposto comercial para atendimento das necessidades de subsistência da arraia-miúda. Abrigava também as ruidosas atividades portuárias, os trabalhadores da estiva arregimentados a cada dia, o vai-e-vem de carroças e as partidas e chegadas dos trens. Tudo isso em uma malha viária estreita, tortuosa nas freguesias mais antigas, um casario em mau estado de conservação, densamente habitado, polvilhado de cortiços, estalagens, pensões, botequins e, aqui e ali – sobretudo no Mangue – os *rendez-vous* de tão baixa reputação e alta circulação de fregueses.

Pegando a Regente Feijó, cruzamos a Senhor dos Passos. A próxima transversal é a Rua do Hospício, futura Buenos Aires. Caminhando por ela, logo nos deparamos com um grande cortiço, formado por dois pavilhões em paralelo. Há vários desses por aqui: na rua do Senado, rua do Resende, sem falar no bairro da Misericórdia, alastrando-se a partir do Morro do Castelo, um bairro que, em si próprio, não passa de um grande cortiço aos olhos dos doutores do Clube de Engenharia⁵².

⁵² O Clube de Engenharia, fundado em 1880 por engenheiros formados pela Escola Politécnica, seria aquilo que hoje se conhece como um *think tank*, para além de uma entidade de representação corporativa. Imbuído da crença positivista da infalibilidade da ciência e da técnica para solucionar os problemas da sociedade, a entidade empenha-se na defesa de uma profunda reforma urbanística da capital nacional, seguindo o exemplo da Paris de Haussmann. Animam o clube engenheiros que marcaram a história e a paisagem do Rio de Janeiro, como Pereira Passos (seu primeiro presidente), Paulo de Frontin, Francisco Bicalho, Conrado Niemeyer, Carlos Sampaio, Belfort Roxo e Vieira Souto.

Fotografia 11 – Rua do Hospício, atual Buenos Aires, 1909 e Fotografia 12 - Cortiço na Rua do Senado, 1906



Autor: Augusto Malta. Museu da magem e do som.

Confirmando a coabitação de contrastes sociais que sempre caracterizou o Rio de Janeiro, a apenas algumas dezenas de metros da pobre Rua do Hospício encontra-se a chique Rua do Ouvidor. Endereço das redações dos principais jornais do país, *cluster* de livrarias e das vitrines da última moda parisiense, a Ouvidor ainda atrai a elite dos negócios e a intelectualidade da capital (com efeito, não se fazia necessária uma rua maior que a ouvidor para acolhê-los). Não iremos até lá, nosso destino é para o outro lado. Mas se fôssemos, talvez encontrássemos com Machado de Assis e Olavo Bilac discutindo os destinos da Academia em um café. Quando Pereira Passos rasgar esta parte da cidade com a sua Avenida Central, é para ela que se deslocará o glamour da Ouvidor.

São quatro da tarde, nosso campo está rendendo. Vamos tomar este bonde da Companhia Carris. Para onde vamos? Praça Onze. Sim, daqui para lá é um pulo, mas ora, pelo estribo viajamos de graça e o dia é quente. O bonde vai buscando passageiros pelas ruas estreitas do centro, contorna o Campo de Santana, pega a Frei Caneca – bem mais estreita que em nosso tempo –, dobra mais uma rua à direita, até avistarmos o canal do Mangue: ganhamos a Cidade Nova. Melhor saltar aqui. Logo saímos do bonde e avistamos a nave da barroca igreja de São Joaquim, da metade do século XVIII. Será destruída em 1904 por Pereira Passos. Mais ao longe avistamos outra igreja que tampouco resistiu às “modernizações” da nossa cidade, a de São Pedro dos Clérigos, igualmente do século XVIII, esta última arrasada para a abertura da Presidente Vargas. Grave bem na retina estas ruas e prédios: quase nada resistirá ao furor modernizante.

A sinagoga indica a presença judaica no entorno da Praça Onze. O comércio também. Os judeus encontraram nos portos do Novo Mundo mais um refúgio na sua longa *tefutzah*. A centralidade da Praça Onze e seus sobrados com lojas ao rés-do-chão foram fatores decisivos para concentrar a colônia no Rio de Janeiro a partir da segunda metade do século XIX. Se ficarmos até o anoitecer, toparemos com as “polacas”, as pobres imigrantes do leste europeu, algumas escravizadas, fazendo *trottoir* por aqui, sob o olhar vigilante dos *caftan* da Zwi Migdal⁵³ —, a máfia ligada à comunidade judaica, com ramificações que iam de Odessa a Buenos Aires, passando por Xangai e, claro, a Zona do Mangue (GLICKMAN, 1999). Aqui, eles vão dividir palmo a palmo o território com outros proxenetes, alguns negros como Brancura do Estácio (décadas de 20 e 30), outros portugueses, cada qual com seu nicho de mulheres.

Seguimos pela Senador Eusébio por alguns minutos até finalmente alcançarmos a grande Praça Onze de Junho. Acho que chegamos a tempo. A praça forma um enorme retângulo com pelo menos umas duas dezenas de metros de comprimento. Todo o seu perímetro é ocupado por sobrados de dois ou três andares, com bares e outros estabelecimentos comerciais na parte de baixo. Ao centro, fica um grande chafariz, cercado por um canteiro, o qual, por sua vez, é agasalhado por uma esplanada encravada de postes de luz, árvores e bancos de pedra. A praça está bastante movimentada. Algumas ciganas leem as mãos de transeuntes incautos. Em um dos bares avistamos uma patota de estudantes fumando e bebendo, talvez Manoel Bandeira seja aquele abraçado ao Zeca Patrocínio: comentam uma nova composição do molecote Sinhô, seu parceiro de boêmia, enquanto aguardam o grande momento do dia. Na esplanada central notamos uma roda batucando um calango. Curiosamente, não encontramos os malandros. A essa hora eles estariam na faina de enganar os otários na ronda, na porrinha, nos dados ou no baralho. As janelas dos sobrados parecem camarotes de um teatro, a gente apoiada observa a movimentação na expectativa do início do espetáculo. Num canto da praça, a soldadesca bate papo. Eis que escutamos, ao longe, uma marcação grave – tum-tum-tum-tum – entrecortada por uns tambores numa toada um tanto marcial – tatatatatatá, tatatatatatá –, mas que se abrandavam com as flautas, fraseando uma melodia que começava para baixo, e logo mudava de tempo, dessa vez subindo o tom, até descer novamente, com uma alegria um tanto triste. Alguns moleques entraram correndo na praça, vindos pela

⁵³ Em 1902 ainda se chamava *Organização para a Ajuda Mútua de Varsóvia*.

Visconde de Itaúna, com incontido entusiasmo: “Chegaram! Chegaram!”. Adentrava pela praça o rancho, fileira atrás fileira, negros de terno de linho e cartola à frente, depois o Rei e a Rainha, vestidos de vermelho e branco, a Porta Bandeira cortejada pelo Mestre Sala desenvolvendo com giros e passos elegantes. À frente do rancho vinham homens elegantes, de cartola e paletó, Hilário Jovino ao meio segurando a licença da prefeitura para o desfile. Ah, agora está explicado o sumiço da malandragem: vêm aos lados do rancho, olhando para todos os lados. Fazem, junto com os capoeiras, a segurança. O rancho tem sua centena de pessoas, a bateria organizada em bloco, as baiana todas juntas com suas saias rodadas e turbantes, os assistas e as mulatas solando da avenida até a Praça e o populacho, incontente, se junto à festança. Venha, preciso entregar uma encomenda ao Seu Jovino. Retiro do bolso o cetim vermelho e entrego àquele homem de extrema elegância, regendo a orquestra de percussão e a evolução do desfile. Ele toma o pacote, desfaz o laço de barbante, abre o cetim e sorri. Será o estandarte de mais um rancho.

Fotografia 13 – Praça Onze, sem data



Autor: Augusto Malta.

Francisco Pereira Passos deplorava o Rio colonial. Esteve em Paris nos anos 1860, participou das oficinas de Baltard, Alphons e outros engenheiros de Haussmann. As ruas estreitas e os cortiços do Rio representavam, aos seus olhos, o equivalente à Paris medieval, que precisa ceder espaço à modernidade.

Em vários aspectos a reforma urbanística do Rio se assemelha à de Paris, embora em outra escala e mudando-se as formas de financiamento. De certo, Haussmann também financiou boa parte dos trabalhos com empréstimos contraídos pelo poder público, mas muito das desapropriações, nivelamento de terrenos e sua incorporação para os projetos imobiliários ficou a cargo das empresas controladas pelos grandes financistas, com destaque para os Pereire. Operou-se uma rápida concentração fundiária em função da concentração privada de capital sob o controle de algumas das maiores casas financeiras do mundo à época, como os próprios Pereire e o braço francês dos Rotschild. No Rio de Janeiro, o bota-abixo foi financiado por meio de um empréstimo de 8.500.000 Libras, contraído em maio de 1903 junto a Rotschild and Sons, hipotecado com 2% das importações brasileiras e pelas rendas dos portos e docas (BENCHIMOL, 1992: 212). Para honrar com o pagamento da dívida contraída, Pereira Passos impôs um severo arrocho fiscal para a prefeitura, com a criação de novos impostos e aumento dos impostos já existentes.

Do ponto de vista político, o conjunto de intervenções capitaneadas por Passos, que impactaria negativamente tantas pessoas de maneira direta, em função de desapropriações, expulsões e posturas de normalização do espaço, foi imposta de maneira extremamente autoritária, seguindo assim os passos da reforma ordenada por Napoleão III, em Paris. Apesar do presidente da república, Rodrigues Alves, ter sido eleito com ampla margem de votos, o prefeito do Distrito Federal, Pereira Passos, fora nomeado diretamente pelo presidente, e gozou de amplos poderes durante os primeiros seis meses do seu mandato para poder proceder, por decreto, a todas as adaptações legais que se faziam necessárias à grande remodelação prevista para a cidade. Logo após empossar o prefeito do D.F., Rodrigues Alves baixou o decreto nº 939, de 29 de dezembro de 1902, que determina o fechamento do Conselho Municipal por um prazo de 180 dias, tempo durante o qual o prefeito governaria autocraticamente, conforme dispõe o Capítulo V, em seus artigos 1º e 2º:

Art. 1º Cessarão as funções do actual Conselho interino da data da publicação desta lei.

Art. 2º A eleição para o futuro Conselho Municipal será feita cento e oitenta (180) dias depois da publicação da presente lei. Paragrapho unico. Durante esse periodo o Prefeito administrará e governará o Districto Federal com plenitude de poderes, excepto o de crear e elevar impostos. (LEI FEDERAL Nº 939/1902)

Iniciou-se, com esse decreto, um período que ficou conhecido como “a ditadura do prefeito”. O decreto nº 1.021, de 26 de agosto de 1903, alterou as disposições da lei relativa às indenizações por desapropriações de imóveis, reduzindo substancialmente o seu valor, sobre qual ainda seria abatido o imposto predial. Determinou ainda que, nos casos em que o imóvel desapropriado estiver em mau estado de conservação, as indenizações serão ainda menores. Levando-se em conta que a avaliação era feita pelos funcionários da prefeitura e que a grande maioria dos imóveis do antigo centro do Rio eram velhos e mau conservados, este decreto teve por efeito prático autorizar a expropriação de um vasto estoque de imóveis, reduzindo sensivelmente os custos dos arrasamentos.

Assim como na reforma de Paris, Pereira Passos concebeu uma maneira para que a prefeitura se capitalizasse a partir das expropriações e demolições, mediante a venda das sobras de terrenos em leilão, medida autorizada pela Lei nº 1.101, de 19 de novembro de 1903. As tais sobras de terrenos decorriam do fato de que diversas desapropriações recortavam as propriedades, indenizando os proprietários apenas pelo edifício demolido e a fração de terreno utilizada pela prefeitura, a qual seria posta em leilão. Como as novas ruas, largas e com modernos equipamentos seriam altamente valorizadas, estas sobras de terrenos renderiam à prefeitura um bom retorno, que seria reutilizado para financiar o restante das intervenções. Como se vê, o caráter especulativo das intervenções de reestruturação urbana não são invenções das “revitalizações” e regenerações da segunda metade do século XX.

Com base nesses dispositivos legais, Pereira Passos pode recorrer aos arrasamentos como estratégia central da sua reforma. O alargamento de ruas e abertura de imponentes avenidas não objetiva apenas dar mais “funcionalidade” à urbe, com a possibilidade de aumentar e melhorar a circulação de veículos, cargas e mercadorias. Com efeito, as demolições eram a ponta de lança para a desapropriação/expropriação de centenas de imóveis, o redesenho da malha fundiária, sua revalorização e consequente mudança da *estrutura fundiária*, com a transferência de propriedades dos pequenos comerciantes,

senhorios de pensões e casas-de-cômodo – onde moravam e tinham suas necessidades atendidas uma ampla massa de trabalhadores pobres – para as mãos de burgueses e grandes proprietários rentistas.

Fotografia 14 - Reforma da Rua da Carioca, em 1906



Fonte: Acervo Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro. Foto de Augusto Malta.

Do ponto de vista das intervenções de remodelação formal da cidade, a Reforma de Passos seguiu, *mutatis mutandis*, as linhas gerais das de Haussmann: abertura de avenidas; retificação do alinhamento e alargamento de numerosas ruas, por meio do recuo progressivo das fachadas e indenização apenas do valor referente à faixa tomada para o recuo; canalização de rios; ajardinamento e arborização de praças e ruas; abertura de novas praças; construção de mercados públicos, bem como a construção de vários equipamentos monumentais. Segundo Azevedo (2003), a opção de Passos, com sua visão organicista e colonizada de cidade, por concentrar equipamentos de alta cultura, como o Teatro Municipal e a nova sede da Biblioteca Nacional, no centro da cidade do Rio, o qual se articulava com os vetores de expansão ao norte e ao sul, seria o de irradiar a “civilização” e a “cultura” para toda a urbe.

Evidentemente, na nova cidade “civilizada” não haveria mais espaço para “velhas usanças”, não condizentes com os hábitos de uma metrópole moderna. Passos procura normalizar o espaço através de decretos e a ação repressora da guarda. Fica estabelecido um vasto rol de interdições, como, por exemplo, a proibição da venda de miúdos de reses em tabuleiros pelas ruas; ordenha de vacas leiteiras em via pública; necessidade de matrícula, mediante pagamento de taxa à prefeitura, de cães de vigia ou de caça,

estabelecendo-se a captura e extinção de cães vagando pela cidade; proibição da prática da mendicância, interditando-se em asilos aqueles considerados inaptos ao trabalho, sendo os demais entregues às autoridades policiais

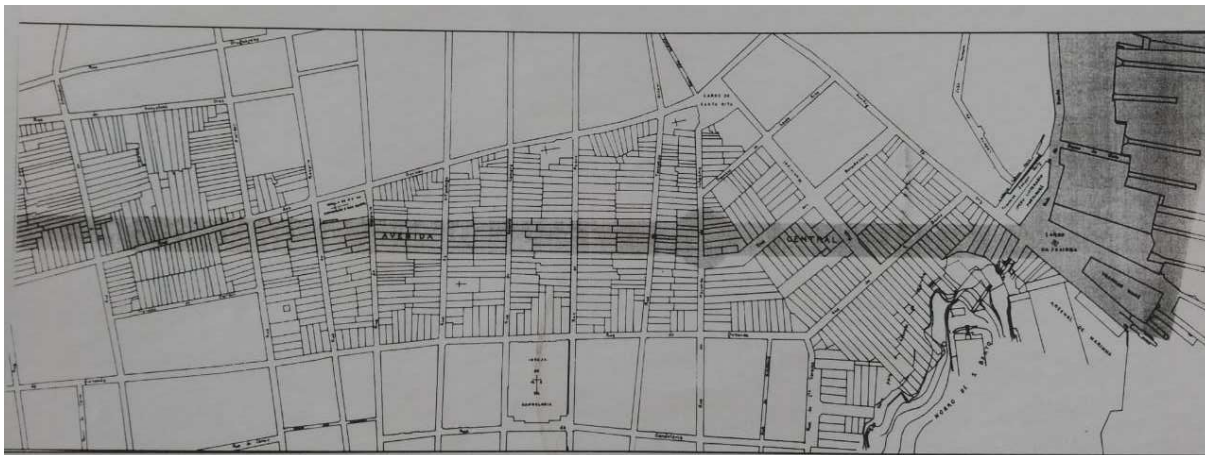
Conforme mencionamos anteriormente, o Rio de Janeiro do início do século passado foi o palco de dois grandes conjuntos de intervenções de reestruturação espacial (AZEVEDO, 2003), uma voltada para a modernização do porto, a outra, para o alargamento viário, e “embelezamento” e normalização social da cidade. As obras do porto ficaram a cargo de Francisco Bicalho, e consistiram na retificação da linha irregular do litoral da Praça XV até o Caju, demolição de centenas de prédios e aterros de enseadas e sacos que totalizaram 20 hectares. Estas intervenções, realizadas diretamente pelo governo federal, incluíram ainda o prolongamento do canal do Mangue e a construção de três grandes avenidas: Francisco Bicalho, Rodrigues Alves e Avenida Central (esta última, planejada e coordenada por Pereira Passos).

A exemplo da Reforma Haussmann, a abertura de novas artérias cumpria também um papel de normalização e controle social, para além da função de ampliar a capacidade de circulação. O *Jornal do Commercio* saudava com estas palavras a abertura da Avenida do Cais (atual Rodrigues Alves):

Nos bairros da Saúde, Gamboa e Saco do Alferes, cuja higiene e costume não são atualmente dos mais tranquilizadores (...), sobre lugares hoje cobertos de água se abrirão ruas novas e se prolongarão as existentes. Todas essas virão desembocar na grande avenida que margeará todo o litoral, desde a Rua de São Cristóvão até a que tem de ser iniciada no atual Largo da Prainha [Avenida Central] e, como esta, arborizada, iluminada a luz elétrica. (...) a função da polícia tornar-se-á muito fácil nesses bairros hoje tão perigosos. (*JORNAL DO COMMERCIO*, 1903 *apud* BENCHIMOL, 1992: 226)

A Avenida Central, recortando de ponta a ponta o núcleo urbano mais antigo da cidade, foi concebida como o eixo de todo o elenco de melhoramentos urbanísticos trazidos pela reforma. Há informações desconhecidas a respeito do número de desapropriações para a abertura da avenida, variando de 590 a 3.000. O plano da avenida, representado no Mapa 3, deixa ver a escala das desapropriações realizadas.

Mapa 3 – Planta do projeto de abertura da Avenida Central (atual Rio Branco)



Fonte: Marc Ferrez. O Álbum da Avenida Central, apud Abreu (1997: 65).

Benchimol avalia da seguinte maneira a mudança do perfil de classe operada com a abertura da avenida:

A escassez de habitações para a numerosa “plebe” carioca era, há muitas décadas, um problema crônico da vida urbana do Rio de Janeiro, um aspecto “estrutural” do modo como se constituíram e tornaram dominantes na cidade as relações sociais (e espaciais) capitalistas. A construção da avenida provocou a extrema agudização da crise habitacional, com todas as suas sequelas: aumento dos alugueis, superlotação dos cômodos, deterioração das condições higiênicas... Mas essa violenta degradação das condições de vida do proletariado urbano teve, como contrapartida, a possibilidade de enriquecimento para grande número de comerciantes, nas áreas deterioradas remanescentes do centro da cidade ou em suas imediações, onde permaneceu a maioria da massa trabalhadora desalojada.

No que se refere à pequena burguesia comercial e industrial radicada nas áreas diretamente atingidas, tudo indica que uma grande parte foi pulverizada, restando-lhe, como alternativas, a transferência para os subúrbios ou áreas degradadas adjacentes, ou a proletarianização pura e simples. Entretanto, para uma parcela desses comerciantes, como Bhering ou a própria gráfica que editava a sofisticada revista *Renascença*, para aqueles enfim, que puderam permanecer no local transformado e valorizado pela ação do Estado, a abertura da avenida representou uma possibilidade de ascensão e enriquecimento (potencialização da escala de operações e de acumulação para certos segmentos do capital comercial e industrial) (BENCHIMOL, 1992: 230).

São conclusões semelhantes às que chegam Abreu (1997) e Rocha (1986). Menezes (2003), por seu turno, demonstra que um dos objetivos principais da Reforma Passos era desarticular o comércio varejista da área central, especialmente os bares, tavernas, botequins, açougues e padarias que davam suporte à população de baixa renda e a usos do espaço público tidos pelas elites cariocas como atrasados, coloniais e, portanto, pouco condizentes

com a civilidade que se queria estabelecer. O mesmo autor, e especialmente CHALHOUB (1986), argumentam que, no contexto pós-abolicionista brasileiro – marcado por uma ideologia racista de embranquecimento da força de trabalho e da não realização de reformas que assegurassem aos ex-escravos os meios de sua subsistência –, espaços como as favelas, botequins e bares, assim como as ruas, se constituíam como fundamentais para o sustento dessa camada da população e para todos os imigrantes atraídos por uma cidade voltada para o funcionamento de uma economia exportadora de matérias primas, e, portanto, de industrialização incipiente, população que muito dificilmente encontrava vagas nas relações formais de assalariamento. Observamos, páginas atrás, a diversidade de formas de significação de vida que estas pessoas estabeleceram, criando redes de solidariedade e uma pluralidade de instituições que, para muito além de assegurarem sua sobrevivência e alguma dignidade de condições materiais, foram capazes de criar alguns dos elementos culturais mais potentes da nossa formação social – até os dias de hoje.

As intervenções designadas por Rodrigues Alves e implementadas pelos “engenheiros”, com destaque, evidentemente, para o “Hausmann tropical”, Pereira Passos, representaram a adaptação do espaço carioca a um projeto das elites nacionais, projeto que assumia a faceta de lubrificação da máquina exportadora de matérias primas e importação de manufaturas e produtos de primeira necessidade que o Brasil era incapaz de produzir, mas também um projeto que não escondia sua ideologia colonizada e, portanto, racista. As intervenções incidiram diretamente sobre o território de práticas sociais dissidentes dos trabalhadores, descendentes de escravos e migrantes de todas as partes, expulsando-lhes de um espaço que devia atender aos imperativos da modernidade, aburguesando-se. Trata-se, indisputavelmente, de um fenômeno de gentrificação *avant la lettre*.

2.3 *Urban redevelopment* e renovação urbana

Como tentativas de retirar os EUA da profunda recessão que já se arrastava por anos após a Grande Depressão de 1929, foram implementados diversos programas sociais que visavam diminuir o desemprego e amenizar os efeitos perturbadores da pobreza extrema, entre eles o problema das moradias precárias nas áreas centrais, que conformavam os *slums*. Estes programas competiam igualmente para a retomada do crescimento econômico, planejada com o *New Deal*. A primeira grande política

habitacional posta em marcha nos EUA foi estabelecida com o *Housing Act* de 1937, que se propunha a subsidiar o financiamento de casas para a classe média e a construir moradias populares para os pobres, intenção que enfrentou forte oposição do mercado imobiliário (GREER, 1965). Oposição igualmente levantada pela classe média, que não aceitaria a construção de conjuntos habitacionais para negros e imigrantes em seus *suburbs* brancos. A solução de compromisso encontrada pelo presidente Roosevelt para vencer as resistências foi a substituição dos *slums*, localizados nas áreas centrais das cidades – menos valorizadas portanto – por moradias populares de arquitetura modernista e grande densidade de moradores, através de um programa que ficou conhecido como *slum-clearance*, nome que não esconde sua concepção higienista, sendo, inclusive, anteriormente adotado (e implementado) na Londres vitoriana para a construção de moradias filantrópicas por reformadores sociais privados (o mais famoso destes foi o banqueiro norteamericano Georges Peabody). Como o mercado imobiliário temia a concorrência representada pela construção generalizada de moradias construídas pelo setor público, e contava com o poder político para vetar iniciativas do governo federal que fossem nessa direção, os programas habitacionais limitaram-se a atender à população de renda extremamente baixa. Para evitar custos elevados, os conjuntos eram progressivamente mais altos, adensados e restritos aos locais menos valorizadas das áreas centrais, em geral os guetos negros e de imigrantes pobres (GREER, 1965: 15-6). Com essas características, o programa de “limpeza” dos *slums* – que, com justiça, pode ser considerado o pai dos programas de renovação urbana – concorreu diretamente para aprofundar a segregação residencial nas cidades americanas, manifestando ainda uma linha de corte racial muito forte.

Com o término da II Guerra Mundial, a conjuntura nos EUA mudara significativamente. A economia, seguindo o modelo keynesiano de pleno emprego e grandes investimentos públicos, já não claudicava como nos anos 1930. Num contexto de crescimento econômico, as áreas centrais das grandes cidades, consideradas como deterioradas – em decorrência do desinvestimento em infraestrutura e serviços, ocasionado tanto pela crise econômica quanto pela expansão dos subúrbios, destino principal da população abastada e dos empregos industriais –, que antes contavam apenas com a construção de moradias populares no âmbito do *slum-clearance*, passaram então a despertar o interesse de grupos privados, que agora tinham a intenção de “redesenvolvê-

las”. Foi o *Housing Act* de 1949 que estabeleceu as balizas jurídicas para os programas de *Urban Redevelopment*, dotando as autoridades públicas de maiores prerrogativas para mudar a estrutura física e fundiária de bairros inteiros. Apesar de estipular que ao menos metade das áreas de *redevelopment* deveriam ser destinadas para uso residencial, a nova lei habitacional diversificava os tipos de investimentos oriundos do poder público, desde moradias para a população de baixa renda, ao estilo do *slum-clearance*, até o subsídio de financiamentos, projetos de reabilitação de edifícios deteriorados e a realização de empreendimentos comerciais.

Em decorrência das suas insuficiências e críticas recebidas, sobretudo pelos agentes do mercado imobiliário (GREER, 1965: 18), o *Housing Act* de 1949 sofreu emendas em 1954, estabelecendo-se, com isso, o marco jurídico-institucional dos vastos programas de renovação urbana (*urban renewal*) que se generalizaram pelas cidades dos EUA. Uma inovação trazida à lei foi o incremento da participação da iniciativa privada nos projetos de recuperação das áreas tidas como deterioradas, o que acabou competindo para desalojar muitos pobres, os quais tinham suas residências removidas para dar lugar a edifícios comerciais ou casas destinadas a um outro público, antes mesmo que novas moradias fossem construídas.

Como fontes ideológicas de legitimação, os programas de renovação urbana apoiavam-se em teorias que consideravam as formas espaciais deterioradas como sintomas de um ambiente socialmente degradado, foco de comportamentos desviantes e moralmente inaceitáveis, sendo, portanto, necessário removê-las para a construção de um desenho urbano progressista e “racional”, consagrado pela arquitetura modernista. Estas teorias, fundamentadas em princípios ecológicos para explicar as rápidas transformações das cidades com o surto de industrialização e intenso crescimento demográfico, rotulavam as áreas periféricas ao distrito de negócios – menos valorizadas em decorrência da proximidade com os serviços de apoio ao centro de negócios e às vias e nós dos transportes de massa – como “áreas de obsolescência”, ou “de transição”, “cinzentas” ou “deterioradas”. Sobre esta base, buscavam justificar, de modo presumidamente científico, as intervenções de renovação urbana.

Apesar de se alastrarem rapidamente pelos EUA e outras cidades do mundo industrializado, os programas de renovação foram progressivamente recebendo críticas e encontrando resistências. A mais notória e demolidora dessas críticas partiu de Janes

JACOBS (1993 [1961]), com o clássico livro *The Death and Life of Great American Cities*, que atacava a destruição de bairros consolidados das cidades, dotados de diversidade de funções e densidade de usos e significados, para dar lugar a formas arquitetônicas burocráticas e atomizadas típicas de um planejamento modernista, funcionalista e impessoal. Além disso, os arrasamentos de quarteirões inteiros, além de descaracterizar os bairros, eram responsáveis por romper vínculos de vizinhança e desalojar a população economicamente mais vulnerável, segregando-a em edifícios de qualidade duvidosa e alta densidade. Na década de 1960, movimentos urbanísticos preservacionistas e restauracionistas defendiam os valores da urbanização pré-modernista, como a densidade e a complexidade funcional, estabelecendo na Carta de Veneza, de 1964, um baluarte de resistência contra o urbanismo modernista.

A Europa do pós-guerra também viu surgirem grandes programas de *urban renewal*. Na esteira do esforço de reconstrução das cidades arrasadas pelos conflitos e de recuperação econômica delineado pelo Plano Marshall, o suprimento das crescentes necessidades habitacionais foi concebido como uma função do Estado, que desempenhou um papel muito mais ativo do que nos EUA. Na concepção do *Welfare State* de tipo europeu, o setor privado era tido como pouco capaz de atender às demandas de consumo coletivo, como o transporte de massas, a educação e a moradia popular. Foi nesse período em que se construíram as grandes *Habitation à Loyer Modéré* (HLM) na França e seus congêneres nas principais cidades dos países da Europa ocidental⁵⁴.

2.4 Revitalização, reabilitação e requalificação urbanas

Diante do desgaste dos programas de renovação urbana, tanto na Europa quanto nos EUA, as áreas centrais das cidades tidas como deterioradas passaram a ser objeto de outras estratégias de intervenção pelos setores público e privado. Com efeito, ficava cada vez mais claro, para gestores e empresários, que a simples substituição de formas espaciais por outras de estilo completamente diferente, mediante demolições e reconstruções, podia resultar gastos desnecessários, desperdício de um patrimônio

54 Diversos filmes do diretor italiano Ettore Scola, tais como a obra prima *Brutti, sporchi e cattivi* (1976) são ambientados nos grandes conjuntos de habitação social da periferia de Roma, tematizando o contraste entre o crescimento econômico e a expansão das forças produtivas e a situação de penúria e opressão da classe trabalhadora que afluía do interior para as grandes cidades. A arquitetura funcional modernista serve de metonímia da sociedade capitalista do estado de bem-estar, conjugando crescimento e controle social.

arquitetônico que, se bem conservado, poderia alcançar um alto valor imobiliário e simbólico, além de aumentar os custos sociais e políticos das intervenções. Surge, então, a concepção da “revitalização” de áreas degradadas, munida de um cabedal mais diversificado de intervenções, que poderiam ir da demolição à reconversão de formas antigas para novas funções; da restauração de imóveis com grande valor arquitetônico à construção de novos monumentos e museus; do aprimoramento da infraestrutura viária e do mobiliário urbano à abertura de áreas verdes que serviriam como chamarizes de visitantes, atividades comerciais e escritórios corporativos. Do ponto de vista institucional, os programas de revitalização contavam com um papel maior do setor privado, o que inclui a transferência de prerrogativas de controle do território urbano da autoridade pública para consórcios de grandes empresas privadas, seguindo os moldes das *urban corporations*, no Reino Unido.

Um dos casos pioneiros de revitalização em grande escala foi a recuperação do *Inner Harbor*, em Baltimore, iniciada em princípios dos anos 1970 e duramente criticada por David HARVEY (2004: 185 e segs.). Anunciada como uma tentativa de reverter a forte tendência de perdas econômicas e demográficas da área central de Baltimore para os *suburbs* – tendência, aliás, verificada em quase todas as grandes cidades dos EUA, mergulhando-as em graves crises fiscais, como aquela que levou a cidade de Nova Iorque perto de decretar falência, em 1975 –, a revitalização resultou do esforço da administração municipal, que passou a oferecer grandes incentivos fiscais e auxílios com dinheiro dos contribuintes para atrair investimentos para a zona de *Inner Harbor*. Segundo Harvey:

[É] isso que recebe o nome de ‘alimentar o monstro do centro da cidade’. Para tornar compensadora cada leva de investimentos públicos, faz-se necessária mais uma leva. A parceria entre o poder público e a iniciativa privada significa que o poder público entra com os riscos e a iniciativa privada fica com os lucros. Os cidadãos ficam à espera de benefícios que nunca chegam. Vários dos projetos públicos malogram, e um complexo de prédios para pessoas de alta renda, que fica de frente para o rio, tem um desempenho tão ruim que recebe 2 milhões em incentivos fiscais para evitar a falência, enquanto a classe trabalhadora empobrecida – perto da falência, se não tecnicamente nela – nada obtém. ‘Temos de ser competitivos’, diz o prefeito. ‘Se eles fracassarem, ninguém mais vai querer investir’ – esquecendo-se aparentemente de que a carga fiscal mais elevada com que arcamos (incluindo os que podem ter valorizadas suas propriedades) também são um incentivo ao êxodo da cidade, rumo aos subúrbios, que há muito vem acontecendo (HARVEY, 2004: 190).

Um exemplo de maiores proporções e ainda mais conhecido de revitalização urbana é aquele das *Docklands*, em Londres, iniciada em 1981 – não por acaso, nos primeiros anos de governo da primeira-ministra conservadora Margareth Thatcher. A grande crise da década de 1970, que mergulhou a maior parte dos países capitalistas numa estagflação, foi a justificativa para que o governo conservador de Thatcher procedesse a uma série de cortes de gastos públicos nos setores sociais, como educação, saúde e habitação, ampliando a participação da iniciativa privada não apenas em mercados agora “desregulados”, mas também para que ela assumisse prerrogativas de planejamento e gestão regional e urbana, que antes eram praticamente monopólio do poder público. Na escala do espaço urbano, uma reforma legislativa visando a recuperação de áreas centrais, intitulada *Local Government, Planning and Land Act*, de 1980, transferia prerrogativas das autoridades locais para grandes grupos empresariais, mediante a instituição das *Urban Development Corporations*. Para se compreender a extensão destas prerrogativas, vale a pena ler a descrição feita por Deas *et al.* (2000: 3), que analisam a regulamentação das *urban corporations*, indicando que elas

were centrally-appointed agencies, statutorily responsible to the Secretary of State for the Environment, run by boards with a majority of private-sector members. Funding came in streamlined fashion, direct from the Treasury on an annual basis, with the potential to raise additional resources through capital receipts generated from land and property sales, and to trigger additional private sector expenditure. Formally, their objectives, as set out in the 1980 Act, were four-fold: (1) to bring land and buildings into effective use; (2) to encourage the development of existing and new industry and commerce; (3) to create an attractive environment; and (4) to ensure that housing and social facilities were available to encourage people to live and work in the area.

A primeira destas corporações urbanas foi criada em Londres, em 1981, com a finalidade de “revitalizar” uma área de 2.226 hectares às margens do rio Tâmis, na antiga zona portuária londrina, tradicionalmente habitada pela *working class*, com trabalhadores das docas e imigrantes, uma grande parte deles desempregada. Esta zona sofria com graves problemas sociais, problemas agravados pelos anos de crise estrutural e de perda de centralidade da zona das docas, além do desinvestimento do poder público em infraestrutura e serviços, o que ocasionou a degradação da qualidade de vida dos seus habitantes, o abandono de inúmeras casas e antigos galpões industriais desativados, além da violência e do estigma derivados dessa situação de abandono. Para o sucesso da operação, a *London Urban Development Corporation* (LUDC) adotou a estratégia de

misturar usos residencial, comercial e de serviços, mas voltados aos setores de ponta e a um público de luxo. A flexibilização de parâmetros urbanísticos, os subsídios oferecidos pelo poder público e desonerações fiscais visavam atrair empresas, atividades comerciais e empreendimentos imobiliários para a zona das docas, contemplada ainda com vultosos investimentos públicos para a melhoria do transporte e do restante da infraestrutura local. Graças a esse conjunto de iniciativas, durante os 17 anos em que a área esteve sob a tutela da LUDC, procedeu-se a uma profunda reestruturação espacial. Não obstante o aparentemente inegável sucesso comercial do projeto, o balanço dos resultados da operação é bastante contraditório. Segundo Compans (2004: 42),

[a] experiência das Docklands de Londres mostrou que o planejamento conduzido pelo mercado pode ser ao mesmo tempo um sucesso comercial e um fracasso social e urbanístico. Fundada na estratégia de atrair investimentos privados com base em operações imobiliárias altamente rentáveis, acabou por gerar uma valorização excessiva que culminou na criação de verdadeiros enclaves territoriais de ricos – sobretudo nos luxuosos apartamentos às margens do Tâmesa, na extensão do domínio dos banqueiros da City no distrito financeiro do Canary Wharf. A exclusão da população originária dos benefícios da renovação urbana alimentou ressentimentos e tensões sociais, dificultando ainda mais a integração entre estes dois mundos tão próximos quanto antagônicos.

Outra grande operação de recuperação de áreas portuárias centrais a se tornar referência em projetos de revitalização urbana foi a de Barcelona, na esteira do *Plan Estratégic Economic i Social de Barcelona* (PEESB), elaborado entre 1988 e 1990. Visando reverter a longa curva de decadência econômica da capital catalã, e aproveitando a maior autonomia regional conquistada com a reabertura democrática do país após as décadas de ditadura franquista, o plano se propunha a criar uma espécie de consenso, mesmo que forjado, em torno da recuperação da cidade, mediante a sua inserção na economia globalizada. Para isso, a cidade precisava se adaptar aos novos tempos de competição por investimentos, criando um “ambiente de negócios” atraente, flexibilizando os entraves normativos, oferecendo subsídios e desonerações fiscais e empenhando grandes somas de dinheiro público para reforçar a imagem da cidade internacionalmente, em especial promovendo grandes projetos urbanísticos e megaeventos. A culminância desta engenhosa estratégia de *City Marketing* foi a realização dos Jogos Olímpicos de 1992, os quais serviram como justificativa para proceder às significativas despesas e às intervenções na cidade.

Dos 10 bilhões de dólares investidos, cerca de dois terços foram provenientes de recursos públicos (COMPANS, 2004: 43). Os investimentos concentraram-se na melhoria da infraestrutura de transportes e telecomunicações, além dos subsídios para atrair o capital imobiliário. O degradado distrito industrial de *Poble Nou*, com galpões vazios e a linha ferroviária que separavam a cidade do seu litoral, abrigou a vila residencial dos Jogos Olímpicos. Graças a aterramentos com areia, foram abertas quatro praias para uso do público e inaugurados dois parques.

Do ponto de vista econômico, o plano estratégico de Barcelona foi um grande sucesso, tendo a cidade se tornado um dos principais destinos turísticos do mundo. Sob o aspecto urbanístico, áreas antes com infraestrutura precária, baixa densidade de ocupação e imóveis em situação de abandono e avançado estado de deterioração física foram recuperadas ou transformadas em espaços de grande frequência pelo público e de alta procura para empreendimentos imobiliários, o que competiu para um vigoroso aquecimento do mercado de imóveis. Em contrapartida, o preço dos imóveis chegou a um valor tão elevado, principalmente nos bairros “revitalizados”, como *La Barceloneta* e o Bairro Gótico, que trabalhadores e jovens barceloneses de classe média baixa ou pobres viram-se forçados a residir nos municípios periféricos da metrópole, como tem mostrado De la Garza (2014). Ademais, e também como consequência da crise, cresceu o número de despejos de inquilinos e proprietários de hipotecas insolventes e expulsões de muitas *okupas (squatts)* que historicamente fizeram parte da paisagem político-cultural de Barcelona, fenômeno apontado pela autora supracitada, a qual destaca o empenho dos movimentos de vizinhos para resistir ao processo de gentrificação dos seus bairros.

Jordi Borja (2010), que pode ser considerado um dos principais mentores intelectuais do planejamento estratégico barcelonês, revisita a trajetória do planejamento e gestão dessa cidade desde a reabertura democrática espanhola, na segunda metade dos anos 1970, até os dias atuais. Com esse olhar retrospectivo, ele pretende distinguir as “luzes e sombras” do urbanismo barcelonês, procurando, com isso, um posicionamento que considera mais equilibrado, entre a adesão entusiasta e acrítica e a crítica iconoclástica radical. Borja reconhece uma primeira fase em que predominou uma aliança entre ativismos, intelectuais e profissionais imbuídos do desejo de promover reformas de fundo, em vários aspectos semelhantes ao ideário da reforma urbana. Ele reconhece nessa sinergia entre atores, engajados para solucionar problemas como o déficit habitacional e a

precariedade infraestrutural a qual a cidade se viu relegada pelas décadas de franquismo, como sendo o fator crucial para as rápidas conquistas que a cidade obteve em um curto espaço de tempo, inclusive para a projeção internacional que granjeou a partir do início dos anos 1990. A identificação dessa trajetória já ajudaria, por si só, a demarcar diferenças substantivas entre a trajetória barcelonesa e a carioca, muito embora esta última diga ter se inspirado naquela.

Em outro trabalho, Borja (2013) procura desfazer a noção, muito propagada internacionalmente, de um hipotético “modelo barcelonês”, do qual ele seria um dos principais difusores. Ele se opõe a tal noção porque 1) reconhece que a experiência de Barcelona não pode ser reproduzida tal qual em outros contextos socioespaciais. Ele argumenta que, ao invés disso, pode-se falar em um método urbanístico e um projeto político; 2) a aplicação desse “modelo” tem se dado amiúde de maneira oportunista em outros lugares, sobretudo em cidades latinoamericanas, em geral para legitimar projetos que são mesmo contrários aos princípios que animaram a experiência de Barcelona, reforçando desigualdades e um padrão urbano não-compacto, com segregação dos pobres e enclaves ricos.

Antes de analisar a recepção no exterior do “modelo Barcelona”, Borja apresenta as origens das ideias sobre o urbanismo barcelonês, o contexto sociopolítico que transformou essas ideias em projetos realizáveis e as articulações que possibilitaram a sua implementação. Sobre as ideias, ele realça uma cultura urbanística específica, caracterizada pela “vontade de fazer uma cidade compacta” (p. 54), desde Cerdà até diversos outros projetos dos séc. XIX e XX, em especial nos períodos republicano, de oposição à ditadura e de reabertura democrática.

Em seguida, ele afirma que em Barcelona existe uma sociedade civil implicada no urbanismo e na qualidade da cidade. Os dois atores principais dessa “sociedade civil” foram: a) movimentos populares, que integravam setores trabalhadores e bairros tradicionais e setores da classe média. b) setores profissionais, culturais, universitários e dos meios de comunicação. Inclui também alguns setores ilustrados do empresariado catalão. Tudo isso junto teria criado as condições que favoreciam uma política urbana transformadora.

Em terceiro lugar, o governo da cidade eleito em 1979 era formado por um amplo espectro político-social-cultural hegemônico pelos dois partidos então principais (PSC e

PSUC), mas com participação parcial do CiU, de centro. Acresça-se ainda que, a partir do segundo mandato deste governo, ainda nos anos 80, a cidade pôde sanear suas finanças, impulsionadas pela conquista de maior autonomia local e o crescimento econômico espanhol imediatamente após sua entrada na União Europeia.

Apesar de fazer um balanço positivo da experiência barcelonesa, ele aponta também alguns dos seus problemas, como a insuficiência de habitações populares, de regulação do solo que evitasse a valorização desenfreada e a gentrificação, a incapacidade de conformar uma gestão metropolitana que desse conta de responder às demandas urbanas na sua escala devida, além da insuficiência dos transportes para as áreas pobres periféricas. Borja identifica na pouca autocrítica dos responsáveis pelos projetos de Barcelona, e ainda mais em seu discurso frequentemente autoelogioso, algumas das razões para as hipercríticas que a sua deriva vem recebendo, em especial na última década.

Relativamente à recepção do “modelo barcelonês no exterior”, Borja não se furta a fazer duras críticas:

En América Latina en cambio cuando 'se ha comprado el discurso' no ha significado que ello se materializara en una acción coherente, continua, transformadora. En todo caso se ha traducido en actuaciones puntuales, dispersas o intermitentes. Se ha interpretado o aplicado, voluntariamente o por la fuerza de las circunstancias, en el marco del neoliberalismo imperante: plan estratégico sin capacidad reguladora pero legitimador de proyectos urbanos puntuales, promoción de la ciudad más por la vía de enclaves que de la integración ciudadana, falta de criterios y de programas reductores de las desigualdades sociales, etc. BORJA (2013: 59).

Ele aponta como problemas recorrentes a debilidade nos marcos legais e políticos; a escassa cumplicidade entre setores profissionais e, em geral, das classes médias com os movimentos populares; relativamente insuficiente capacidade dos movimentos influírem nas políticas públicas. Indica ainda que a grande desigualdade social sabota o funcionamento de estratégias típicas do urbanismo barcelonês, como a criação de novas centralidades, a reabilitação de bairros e os efeitos redistributivos dos espaços públicos. Para ele, é necessário vincular estas estratégias com programas destinados a satisfazer necessidades básicas (emprego, alimentos, acessos à escolarização, saúde pública etc.).

Por fim, é interessante a apreciação que o autor faz sobre os descaminhos do planejamento e gestão no Rio de Janeiro a partir da década de 90, interessante, justamente, por ele ser considerado um dos mentores intelectuais da concepção de planejamento e

gestão que os alcaides cariocas tanto dizem perseguir. Inicialmente, embora ele reconheça que, na década de 90, o Rio tenha posto em marcha políticas públicas em alguns aspectos similares às de Barcelona, o ponto de partida era muito distinto: enorme metrópole espalhada, sem compactação; grandes contrastes entre centro e periferia; recursos financeiros inferiores aos de Barcelona ou Bilbao (relativo ao tamanho populacional); instabilidade política, com mudanças de pessoal e prioridades a cada eleição.

Ele critica o Plano Estratégico de 1994, encomendado por César Maia, por não ter obtido nem o consenso político-cidadão-socioeconômico do de Barcelona, nem a continuidade deste, nem introduziu um conjunto de projetos novos na agenda dos governos. Com relação aos projetos olímpicos, Borja denuncia a grande mudança entre o projeto da candidatura para os jogos de 2004, do qual os consultores catalães fizeram parte, para aquele de 2016. Ele explica que o primeiro buscava aproveitar a oportunidade de investimentos e visibilidades para estimular o desenvolvimento de zonas mais deficientes da cidade, sobretudo a zona norte e a zona portuária, potencializando a recuperação de uma área densa e de população de baixa renda. Já o projeto Rio 2016 investe mais da metade dos recursos em equipamentos para as áreas mais abastadas e bem servidas de infraestrutura da cidade, a Barra da Tijuca e a Zona Sul.

Ao fim, Borja perscruta as causas dos desvirtuamentos do planejamento em várias cidades latino-americanas que se dizem inspirar pela estratégia catalã:

Razones de este comportamiento político? Quizás la mitificación de los agentes privados como 'eficaces'; o por ignorancia sobre lo urbano muy propio de los políticos que tienen en la cabeza solo el 'Estado'; o por haber dejado pasar el momento oportuno para intervenir, por temor a hacer peligrar la candidatura; o por no existir en la cultura política local un proyecto de ciudad socializado; y probablemente en algún caso por interés lucrativo, por complicidad entre promotores codiciosos y políticos venales. El resultado es tan sorprendente como desagradable: gobiernos teóricamente progresistas han asumido un proyecto contrario a lo que podría ser una idea de ciudad democrática.” (BORJA, 2013: 73)

Não devemos obscurecer a autocomplacência de um dos pais intelectuais do planejamento estratégico empreendedorista, sobretudo no papel que ele desempenhou, por meio das suas consultorias, para difundir globalmente, como uma marca de sucesso, aspectos da experiência barcelonesa já bastante depurados do vigor progressista que ele assumiu nas décadas de 70 e 80. Ainda assim, não deixa de ser interessante a maneira como alguém que tem suficiente autoridade para falar a respeito da estratégia

empreendedorista catalã endereça duras críticas aos gestores cariocas por sua “mitificação dos agentes privados”. Que essa análise de Borja ajude a desfazer a “estrada real para o conhecimento”, que consiste em afirmar que projetos como o Porto Maravilha são a reprodução pura e simples do modelo barcelonês, ou uma mera manifestação do neoliberalismo à escala do urbano. Existem neoliberalismos e neoliberalismos...

Retomando o fio da meada, analisávamos o aparente sucesso comercial dos exemplos citados de revitalização. Cabe acrescentar que as experiências de “revitalização” passaram a receber cada vez mais críticas – a primeira reflexão de Borja (2010), ainda que insuficientemente crítica, comprova isso. Um dos alvos de crítica é a relação assimétrica envolvendo os ônus e os bônus dos projetos, com o poder público arcando com o substancial dos riscos e o setor privado acaparando os lucros. Além disso, alega-se que as frações da cidade destinadas à gestão dos consórcios empresariais, ao estilo das *urban corporations* britânicas, ou das empresas municipais de capital misto catalãs, acabam por concentrar parte importante do orçamento público nas operações de reestruturação, subsídios e desonerações, deixando outras áreas menos atrativas ao capital desprovidas de investimentos em infraestrutura técnica e social. Outro problema identificado é que a lógica da gestão destes espaços “revitalizados”, tendo em vista a predominância do setor privado nos conselhos gestores, é a da maximização dos lucros, o que os leva a priorizar os investimentos em iniciativas com perspectiva de retorno rápido, deixando as necessidades sociais com baixo ou nenhum retorno de capital no curto e médio prazos em segundo plano. Graças a essa dinâmica, algumas consequências sócio-espaciais das operações de revitalização urbana têm se mostrado recorrentes: aquecimento do mercado imobiliário local, implementação de dispositivos de controle social visando manter a “ordem”, e a conseqüente mudança do perfil de classe dos seus usuários (moradores, frequentadores etc.), substituindo a população pobre, expulsa pelo aumento dos preços ou *manu militari*, por cidadãos abastados. Em suma, o que se constata é a forte correlação entre os projetos de revitalização e o fenômeno de gentrificação.

Por fim, o próprio sentido do termo “revitalização” foi contestado, por assumir como desprovidos de vitalidade locais que, na maioria dos casos, apesar da falta de investimentos do poder público, tradicionalmente abrigam uma população que costuma possuir fortes vínculos identitários com estes espaços e que frequentemente apresentam

grande vitalidade, tanto cultural, quanto econômica – ainda que, para o olhar do tecnocrata, sejam tidos como “baixa cultura” e signos de carência.

Os conceitos de *requalificação* e *reabilitação* urbanas, por sua vez, são amiúde utilizados para designar fenômenos do mesmo tipo. Segundo a Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), que é o organismo público responsável por definir e assegurar a prossecução da política de ordenamento do território e de urbanismo em Portugal, a requalificação urbana consiste na

(...) operação de renovação, reestruturação ou reabilitação urbana, em que a valorização ambiental e a melhoria do desempenho funcional do tecido urbano constituem objectivos primordiais da intervenção. (...) A valorização ambiental e a melhoria da qualidade do espaço urbano são normalmente abordadas numa dupla perspectiva: de resolução de problemas ambientais e funcionais (...) e a criação de factores que favoreçam a identidade, a habitabilidade, a atractividade e a competitividade das cidades ou áreas urbanas específicas (DGOTDU, 2008: 67).

Outro documento de referência para o ordenamento territorial urbano, no Brasil e em Portugal, é a Carta de Lisboa, de 1995, que foi o resultado do 1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana. Segundo a carta, a reabilitação é uma forma de intervenção integrada, envolvendo a aplicação de um conjunto de técnicas as quais visam a “preservação e vivificação do património cultural das cidades, na vertente do edificado como do tecido social, que o habita e lhe assegura identidade” (CARTA DE LISBOA, 1995: 1). O seu Artigo 1º define os conceitos-chave da reabilitação urbana, identificados como “técnicas”:

a) *Renovação Urbana*

Acção que implica a demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes numa área urbana degradada e a sua conseqüente substituição por um novo padrão urbano, com novas edificações (construídas seguindo tipologias arquitectónicas contemporâneas), atribuindo uma nova estrutura funcional a essa área. Hoje estas estratégias desenvolvem-se sobre tecidos urbanos degradados aos quais não se reconhece valor como património arquitectónico ou conjunto urbano a preservar.

b) *Reabilitação urbana*

É uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, económicas e funcionais a fim de melhorar a qualidade de vida das populações residentes; isso exige o melhoramento das condições físicas do parque construído pela sua reabilitação e instalação de equipamentos, infra-estruturas, espaços públicos, mantendo a identidade e as características da área

da cidade a que dizem respeito.

c) *Revitalização urbana*

Engloba operações destinadas a relançar a vida económica e social de uma parte da cidade em decadência. Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas da cidade sem ou com identidade e características marcadas.

d) *Requalificação urbana*

Aplica-se sobretudo a locais funcionais da “habitação”; tratam-se de operações destinadas a tornar a dar uma actividade adaptada a esse local e no contexto actual.

Como se pode notar com a leitura deste documento, a reabilitação urbana é considerada um conceito mais abrangente, o qual engloba um leque de outros conceitos, os quais, por sua vez, são pouco precisos. A renovação urbana, que implica o arrasamento de parcelas do espaço urbano e substituição por “um novo padrão urbano”, justificar-se-ia pela degradação (sem precisar o tipo de degradação), associada à falta de reconhecimento de seu valor como património arquitetónico ou conjunto urbano a preservar, sem, contudo, discutirem-se os critérios e procedimentos para proceder a tal reconhecimento.

Quanto ao conceito de reabilitação (que, além de abarcar as demais “técnicas”, também é concebido como uma técnica específica), o próprio documento aponta para a sua semelhança para com a revitalização, destacando, para este último, o seu carácter de recuperação (“relançar vida”) económica e social de uma parte da cidade em decadência. Mais uma vez, evita-se qualquer definição, mesmo que aproximada, do significado de decadência.

Ora, o que se nota de documentos de referência como este, bem como de projetos de diversos programas de reabilitação ou requalificação urbanas, é que, em que pese demonstrarem certa preocupação para com a preservação e “vivificação” de uma “identidade cultural” do lugar, ou do “património cultural” da cidade, bem como do “tecido social que o habita e lhe assegura identidade”, trata-se de uma abordagem preocupada com a materialidade do espaço e sua paisagem, em revalorizá-los enquanto um produto simbólico e funcional. Ao se eximirem de refletir sobre os efeitos sociais esperados com tal valorização – efeitos que podem ser observados com o acúmulo de mais de um século de intervenções no espaço urbano consolidado em diversas cidades do mundo –, estes documentos assumem que o protagonista dos programas de reabilitação, requalificação ou revitalização urbanas não é a população enraizada neste espaço.

Assumem, outrossim, que a valorização do patrimônio “cultural” e “funcional” está acoplada à valorização capitalista deste espaço, e o fazem porque deliberadamente escusam-se de apontar medidas para evitar a substituição da população pobre por uma população de maior renda. Em nome da “vitalidade” do patrimônio e da cultura, ou do bom funcionamento da cidade, deixa-se a justiça social para segundo plano.

CAPÍTULO 3

Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha: o projeto, o espaço em disputa e os agentes

As intervenções de reestruturação da zona portuária do Rio de Janeiro, que receberam o rótulo de Porto Maravilha, têm muito a nos ensinar. Elas oferecem grandes oportunidades de aprendizado acerca das tendências de produção do espaço urbano na atual quadra da história – tanto na semiperiferia do capitalismo, quanto alhures. Elaborar conhecimento a respeito desse tipo de fenômeno, no entanto, representa uma tarefa mais difícil do que se costuma admitir. Não apenas porque devemos desconfiar e, sempre que possível, demonstrar a impertinência dos discursos proferidos por aqueles que se investem da tarefa de “vender” e legitimar as intervenções. Escrutinar criticamente o senso comum é um dos pressupostos da ciência. O problema é mais complexo do que isso. Se desejamos realmente avançar nosso conhecimento a respeito dos fenômenos sociais, é preciso admitir que existem neles alguns aspectos que ignoramos e que as teorias, embora indispensáveis para a sua apreensão, restam, todavia, insuficientes.

A respeito da operação Porto Maravilha, é comum nos depararmos, ao ler a literatura crítica sobre o assunto, com a afirmação peremptória de que ela seria tão somente uma aplicação – pouco ou nada original – do modelo barcelonês. Sem se darem conta, os que acreditam nisso acabam por “comprar” a propaganda da operação. Afinal, o propósito dos gestores cariocas em contratar as consultorias catalãs sempre foi, como demonstraremos adiante, o de legitimar seu projeto com a chancela da emergente metrópole europeia. Qualquer comparação, mesmo superficial, das condicionantes sócio-espaciais de cidades como Barcelona e Rio de Janeiro atestaria a impossibilidade de se reproduzirem por aqui os arranjos institucionais, a concertação entre atores e as intervenções desenvolvidas por lá – em que pese a tendência neoliberal aos “receituários”.

Outro lugar comum entre os analistas críticos é vaticinar que a “revitalização” da zona portuária do Rio de Janeiro não é mais que uma manifestação do neoliberalismo à escala do urbano, ou que as suas intervenções vislumbram apenas adaptar o espaço urbano às necessidades da acumulação de capital. Já tratamos aqui, no primeiro capítulo, das

insuficiências da análise funcionalista, a qual supõe uma conexão linear de causa e efeito entre as demandas da acumulação de capital e a morfologia do espaço. Esse tipo de abordagem, ainda que admita a existência de contradições na dinâmica do capitalismo e de conflitos de interesses entre os agentes capitalistas, termina por não extrair as implicações dessas contradições e conflitos. Afigura-se muito mais pertinente admitir, como Gottdiener, os aspectos disfuncionais da ação dos capitalistas, bem como reconhecer que o espaço é o produto da ação contraditória de múltiplos atores em contextos sócio-espaciais particulares. Intervenções de reestruturação espacial, como aquelas na esteira da operação Porto Maravilha, não são fatalidades de um neoliberalismo monolítico, plenipotente e perfeitamente racional. Acreditar que o Porto Maravilha assumiu as suas configurações simplesmente porque responde às exigências da acumulação capitalista no modo de regulação neoliberal, tomando como “evidência” o fato da operação existir e, com efeito, ser uma expressão do neoliberalismo, consiste em recair em um tipo de explicação *ex post facto*, além de ser um truísmo. Termina-se, com tal *rationale*, por se ignorar as fricções, negociações e disputas que fazem com que as ações nunca resultem exatamente conforme as intenções que as motivaram. Bastaria comparar diferentes projetos de reestruturação do espaço urbano, todos inspirados pela agenda neoliberal, para se chegar à conclusão de que “*there are alternatives*”. O intuito deste e do próximo capítulo é jogar luz sobre a “variável” carioca, em especial sobre a atuação da autoridade pública, de modo a avaliar em que medida ela cumpre com as exigências de promoção de justiça social. Com isso poderemos estabelecer em que exatamente ela se contrapõe à bandeira da reforma urbana, e o que ela tem a ensinar aos seus defensores.

Para alcançar esse objetivo, dedicaremos o presente capítulo a uma contextualização e apresentação da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, vulgo Porto Maravilha. Iniciaremos demonstrando como este projeto foi forjado no âmbito de uma disputa entre projetos concorrentes, buscando compreender por que ele se sagrou vencedor. Em seguida, por se tratar de um projeto de intervenção sobre uma parcela específica do espaço urbano, procuraremos demonstrar a maneira como este “teatro de operações” foi concebido, cotejando o processo histórico de sua produção espacial com a representação estratégica projetada por determinados agentes, que o definiram como um “espaço-problema” e, ao mesmo tempo, um “reservatório de oportunidades”. Feito isso, retomaremos a apresentação da operação Porto Maravilha,

primeiro com um estudo sobre o instituto das operações consorciadas, do qual a operação dispõe para se viabilizar institucionalmente. Encerraremos o capítulo com uma análise sobre o papel dos principais agentes envolvidos com a operação Porto Maravilha, bem como as suas estratégias para se posicionar em meio a um espaço em transformação.

3.1 Projetos antagônicos para a zona portuária do Rio de Janeiro

Fotografia 15 – Retroescavadeira a serviço da Concessionária Porto Novo, diante da extinta ocupação Quilombo das Guerreiras (Av. Francisco Bicalho, Rio de Janeiro)



Autor: Luiz Baltar. Janeiro de 2013.

Fonte: www.flickr.com/photos/luizbaltar/8539259513/in/photostream/

A foto acima é bastante representativa do antagonismo de interesses e projetos sobre uma mesma parcela do espaço urbano. Vê-se, no primeiro plano, uma retroescavadeira a serviço da concessionária Porto Novo (o consórcio das empresas Odebrecht, OAS e Carioca Nielsen vencedor da licitação para a realização de obras e prestação de serviços no âmbito da operação Porto Maravilha). Ao fundo, a antiga sede do Clube dos Portuários da Companhia Docas do Rio de Janeiro, edifício que abrigou, entre os anos de 2006 e 2013, a ocupação Quilombo das Guerreiras. A máquina está prestes a transformar o espaço conforme os desígnios dos vencedores dessa disputa.

O título da presente seção faz referência a “projetos antagônicos”, por isso achamos importante que se esclareça o sentido atribuído ao termo *projeto*. A palavra assume, aqui, sentido mais amplo que o de um plano – como aquele que elabora para um “projeto” de construção. Este último corresponderia, segundo Castoriadis, “ao momento

técnico de uma atividade, quando condições, objetivos e meios podem ser e são determinados ‘exatamente’, e quando a ordenação recíproca dos meios e dos fins apoia-se sobre um saber suficiente do domínio em questão” (CASTORIADIS, 2000: 97 – grifos no original). Podemos considerar, portanto, que o conjunto de ações previstas para a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio conforma um *plano* específico de reestruturação da zona portuária. Plano este que, por sua vez, constitui a encarnação de um *projeto*, termo que designa, ainda segundo Castoriadis,

[um] elemento da práxis (e de toda atividade). É uma práxis determinada, considerada em suas ligações com o real, na definição concreta dos seus objetivos, na especificação das suas mediações. É a intenção de uma transformação do real, guiada por uma representação do sentido desta transformação, levando em consideração as condições reais e animando uma atividade. (...) Quando se trata de política, a representação da transformação visada, a definição dos objetivos, pode assumir – e deve necessariamente assumir, sob certas condições – a forma do *programa*. O programa é uma concretização provisória dos objetivos do projeto quanto a pontos considerados essenciais nas circunstâncias dadas, na medida em que sua realização provocaria ou facilitaria, por sua própria dinâmica, a realização do conjunto. O programa é apenas uma figura fragmentária e provisória do projeto. Os programas passam, o projeto permanece (CASTORIADIS, 2000: 97 – grifos no original).

Partindo-se desse sentido preciso, é forçoso reconhecer que existiram (e seguem existindo) diferentes projetos de transformação do espaço urbano e da cidade, os quais animam programas políticos (não necessariamente partidários) e planos para os antigos bairros da zona portuária do Rio de Janeiro. Os moradores e apoiadores da ocupação Quilombo das Guerreiras, expulsos do prédio retratado na fotografia por decisão judicial e coerção da polícia, integravam uma fração de um movimento social, o qual possui um projeto para a cidade e a zona portuária em todos os sentidos oposto àquele dos gestores responsáveis pelo Porto Maravilha.

Não é nosso objetivo, para o momento, apresentar detalhadamente o plano aprovado com a Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009, lei que modificou o plano diretor municipal para instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio. Uma exposição aprofundada deste plano será empreendida mais adiante. Por ora, interessa-nos esquadrihar dois dos seus traços distintivos, os quais encarnam mais cristalinamente o projeto do lado vencedor dessa história. São eles: 1) o estabelecimento de um marco jurídico que transfere para a iniciativa privada a autoridade para exercer determinadas prerrogativas de planejamento, gestão e prestação de serviços sobre uma

parcela do espaço urbano, prerrogativas que eram, anteriormente, exclusivas do Estado; 2) a transmutação de direitos de adensamento construtivo sobre parcelas do solo urbano em títulos mobiliários, isto é, ativos financeiros em sentido estrito.

Evidente que a operação em tela tem muitas outras características importantes, mas, com as duas expostas acima, queremos sublinhar aquilo que consideramos o *telos* do projeto de cidade encarnado no plano de reestruturação espacial Porto Maravilha, a saber, a reificação do espaço urbano e da cidade, levada quase às últimas consequências: o espaço urbano, reduzido a uma abstração financeira; a cidade, ao menos em uma parte do seu território – mais precisamente 5.000.000 m² –, administrada *de juri* e *de facto* como uma empresa.

Podemos identificar ao menos três projetos concorrentes. Apesar das suas distintas genealogias e trajetória, que foram responsáveis por transformações mais ou menos pontuais na zona portuária a partir dos anos 1980, os três encontraram, no final da década de 2000, um ponto de inflexão, quando seus interesses antagônicos confrontaram-se abertamente, até que um deles se impôs como vencedor⁵⁵, logrando praticamente neutralizar os demais projetos e sua capacidade de intervenção sobre o espaço. Denominaremos da seguinte maneira estes projetos: 1) *projeto do empreendedorismo urbano*; 2) *projeto do Estado gestor*; 3) *projeto dos ativismos urbanos*. Embora todos concorram entre si pela reestruturação de uma mesma parcela do espaço, os projetos 1 e 3 são antitéticos, no sentido de que a realização de um inviabiliza a efetivação do outro. O projeto 2 busca uma conciliação entre ambos.

Chegamos à identificação do *projeto dos ativismos urbanos* graças a um esforço de investigação, observação participante, pesquisa-ação e engajamento político que teve início em 2005. Tal esforço foi possibilitado e enriquecido pela participação do autor como pesquisador do Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sócio-Espacial (NuPeD-UFRJ), coordenado pelo Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza. Desta experiência

⁵⁵ A rigor, o conceito gramsciano de hegemonia aplica-se, no caso em análise, em seu limite, tendo em vista que a direção exercida pelo lado dos vencedores sobre a Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto tem sido exercida quase sem a necessidade de realizar concessões aos demais grupos sociais. Nota-se, mais apropriadamente, um esforço de adequação discursiva para se alcançar legitimidade, além de concessões de magnitude quase irrelevante, como, por exemplo, a destinação de 3% do valor arrecadado com a parceria público-privada para a recuperação do patrimônio histórico e cultural – recursos que, ao fim e ao cabo, competem para o aumento do capital simbólico da parcela do território governada pelos gestores da operação consorciada e, conseqüentemente, para a sua valorização imobiliária e mobiliária, que é o objetivo último do grupo hegemônico. A oferta de novas habitações de interesse social, por seu turno, tem sido praticamente nula, conforme demonstraremos adiante.

resultou uma série de publicações: Teixeira (2007, 2009, 2010 e 2013); Souza e Teixeira (2009); Grandi e Teixeira (2009). Pudemos contar, igualmente, com os trabalhos de nossos colegas do NuPeD, a exemplo de Almeida, Grandi e Moreira (2009 e 2016), Grandi (2012), Moreira (2011), além de outras tantas publicações que se dedicaram a compreender a ação do movimento dos sem-teto nos bairros centrais do Rio de Janeiro, notadamente os da zona portuária.

Antes de prosseguir, faz-se necessário precisar o conceito de ativismos urbanos. Para tanto, nos valem da formulação de Souza, para quem os

[a]tivismos urbanos em sentido estrito e forte⁵⁶ giram muito nítida e explicitamente em torno de problemas diretamente vinculados ao espaço social. A questão do acesso a equipamentos de consumo coletivo e, mais abrangentemente, as condições de reprodução da força de trabalho assumem, aqui, importância central. Trata-se de um tipo de ativismo que tem origem em um clamor pelo *direito à cidade*: luta por moradia e por infra-estrutura técnica e social, luta por regularização fundiária e desestigmatização de espaços segregados, luta por um maior acesso a equipamentos de consumo coletivo; enfim, luta por um espaço urbano mais agradável, mais “convivial” e menos injusto. (SOUZA, 2006: 280-1)

Pode-se afirmar que, ao longo da década de 2000, a zona portuária foi um dos principais, senão o principal território de atuação de ativismos urbanos (em sentido forte) do Rio de Janeiro, alguns deles alcançando o grau de ambição e organização políticas que lhes confere o status de *movimentos sociais*. Integravam estes ativismos uma constelação de agrupamentos à esquerda do espectro político extra-partidário, e, em alguns casos, para-partidário: anarquistas, anarco-punks, autonomistas e marxistas das mais variadas tendências: conselhistas, maoístas, “comunistas sem partido”, gente oriunda das comunidades eclesiais de base, militantes com experiência na luta armada, outros que vieram da escola do ativismo de bairro dos anos 1980, e outros ainda que iniciavam sua trajetória política ali, em meio a assembleias de moradores e preparativos para novas ocupações.

⁵⁶ O referido autor qualifica os ativismos urbanos em sentido “forte” ou “fraco” em função do nível com que referenciam sua ação pela espacialidade urbana. Por essa lógica, “[a]tivismos urbanos em sentido amplo e fraco, de sua parte, são aqueles que, embora tenham as cidades como seu palco preferencial (e, às vezes, quase exclusivo), se referenciam apenas indiretamente pela espacialidade urbana. Sua existência gravita em torno de questões “setoriais” (melhores condições de trabalho e resistência contra a exploração e a opressão na esfera da produção, luta contra as desigualdades e injustiças de gênero etc.)” (SOUZA, 2006: 281).

Destacamos, entre estes agrupamentos e frentes de organizações, a *Frente de Luta Popular (FLP)*, a *Frente Internacionalista dos Sem Teto (FIST)*, o *Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)*, *Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST)*⁵⁷, *Federação Anarquista do Rio de Janeiro (FARJ)*, *Central de Movimentos Populares (CMP)* e a *União por Moradia Popular (UMP)*. Tais organizações e frentes de organizações foram responsáveis pelo surgimento e consolidação de uma rede de “*territórios dissidentes*” (SOUZA, 2015)⁵⁸, rede cujos nós mais importantes (seus “*baluartes*”) foram, sem dúvida, as ocupações de sem-teto⁵⁹.

Na esteira dessa articulação, os bairros da zona portuária do Rio de Janeiro e, em menor medida, o Centro, verificaram um lento, porém constante crescimento do número de ocupações: Chiquinha Gonzaga (2004), Zumbi dos Palmares (2005-2009), Flor do Asfalto (2006-2011), Quilombo das Guerreiras (2006-2013), Manoel Congo (2007), Mariana Criola (2007), Carlos Marighella (2007-?), Machado de Assis (2008-2012), para não mencionar as centenas de casas, sobrados e prédios nesses mesmos bairros, ocupados por famílias que não integram nenhum ativismo, mas que encontram as suas próprias soluções para o problema do déficit habitacional mediante a ruptura para com o conformismo e as barreiras legais (e morais) da defesa incondicional da propriedade privada.

As ocupações, como dissemos, representavam nós de uma rede de atuação política e solidariedade de classe para onde confluía, além dos militantes das organizações supracitadas, um contingente heteróclito de apoiadores. Estes personagens dedicavam parte do seu tempo e habilidades profissionais para colaborar das mais diversas formas: mobilizações anti-remoções; elaborar petições judiciais para evitar reintegrações de posse; formular projetos de reforma dos prédios ocupados; participar de mutirões para recuperar os degradados edifícios; auxiliar na criação e manutenção de equipamentos de uso

57 Embora o MTST tenha enfrentado dificuldades para se estabelecer na capital fluminense – por motivos que não cabe aqui discutir –, razão pela qual exerceu um papel coadjuvante na cena política carioca nos anos 2000, a organização sempre contou com militantes em ocupações, tendo ainda sido responsável por um ato que representou um divisor de águas para o campo político em tela, com uma excursão de moradores sem-teto de um acampamento para um *shopping center* na rica zona sul da cidade. Este ato alcançou grande repercussão midiática e terminou por aglutinar ativistas que, pouco tempo depois, iriam fundar ou integrar algumas das organizações e frentes mencionadas acima.

58 Para Souza, os territórios dissidentes são aqueles espaços – metafóricos ou não – gerados e geridos mediante práticas espaciais insurgentes, isto é, que se insurgem contra o status quo heterônimo.

59 Deve-se admitir, no entanto que os fluxos de solidariedade desta rede oscilaram em intensidade de acordo com os câmbios conjunturais e as muitas contingências derivadas de uma atividade e vivência de sujeitos em situação de extrema precariedade em um meio urbano exacerbadamente heterônimo.

coletivo, como cozinhas comunitárias, creches, hortas, bibliotecas, centros culturais ou cooperativas; organizar oficinas de teatro e de cinema; oferecer reforço escolar para as crianças e adolescentes das ocupações, bem como cursos de alfabetização de adultos e pré-vestibulares; elaborar atividades de formação política; arrecadar mantimentos e utensílios para os moradores etc. Em não poucos casos, a “fronteira” entre militantes de organizações, moradores e apoiadores era borrada pelo exercício de múltiplos papéis por um mesmo personagem. Um antigo morador de rua, por exemplo, tornou-se militante de um agrupamento político após ter ido residir na ocupação Chiquinha Gonzaga, dedicando-se ainda a apoiar outras ocupações da zona portuária.

Que projeto animava esta constelação de ativistas, e que plano eles compartilhavam para a zona portuária do Rio de Janeiro? A esse respeito, em que pese a pluralidade de referenciais políticos e graus de ambição destes atores, podemos identificar como um ponto comum a luta pelo direito à cidade. Afinal, tanto militantes orientados por um horizonte de transformação revolucionária da sociedade, quanto moradores preocupados exclusivamente em solucionar seu problema imediato de falta de moradia, de trabalho e de acesso a equipamentos de consumo coletivo, tanto uns quanto outros identificaram na ação direta, expressa pela ocupação de imóveis ociosos, a via mais eficaz para alcançar os seus objetivos. Para estes últimos, o direito de desfrutar do produto do trabalho social materializado no espaço urbano representa um fim em si mesmo. Para os primeiros, o direito à cidade é uma condição para o estabelecimento de uma sociedade mais democrática e justa.

Em decorrência dessa comunhão parcial – mas potente – de objetivos e práticas espaciais, acreditamos ser possível distinguir um projeto comum a esse campo de práticas sociais e atuação política nucleado nas ocupações do movimento sem-teto. Tal projeto investe a zona portuária do Rio de Janeiro como um meio para se viabilizar formas de mobilização e conquistas, mas também como um *fim em si próprio*, por não existir separação entre a transformação sócio-espacial almejada para esta parte da cidade e as mudanças nas condições de vida e de ampliação das perspectivas de câmbio social.

Esse projeto fundamentalmente popular reconhece as vantagens decorrentes da grande centralidade da zona portuária e identifica no seu estoque de edifícios, galpões e terrenos ociosos um grande potencial para, mediante a sua refuncionalização, minorar o déficit habitacional, combater a extrema precariedade econômica e, inclusive, reduzir a

exposição às situações de violência cotidianamente enfrentadas nas favelas e periferias do Rio de Janeiro. Mediante a conversão dos imóveis ociosos em moradias, seus habitantes passam a dispor das maiores oportunidades de geração de renda oferecidas no centro da cidade, de melhor acesso a equipamentos educação, saúde, transporte, cultura e lazer. Ademais, estes espaços podem, eventualmente, ser utilizados como oficinas de trabalho, inclusive de cooperativas autogeridas.

Enquanto os gestores do Porto Maravilha despendem esforços e fábulas de dinheiro para tentar atrair investidores, visitantes e novos moradores abastados para um lugar por muito tempo esquecido ou estigmatizado, para os sem-teto, militantes e apoiadores das ocupações, a má reputação da zona portuária nunca foi um problema. Ao contrário, o projeto dos ativismos sempre demonstrou grande empenho em combater os estigmas deste espaço socialmente segregado, tanto porque eles próprios são os sujeitos estigmatizados, mas também por um senso de justiça, bem como pelo reconhecimento da importância histórica destes bairros e seu rico manancial de práticas capazes de subverter o status quo heterônimo. Tal empenho fica patente quando se observa os nomes escolhidos para as ocupações: Chiquinha Gonzaga, Zumbi dos Palmares, Quilombo das Guerreiras, Machado de Assis, Manoel Congo, Mariana Criola, Quilombo da Gamboa. Verifica-se também pela densidade de iniciativas culturais, de festas, de estreitamento de laços com a vizinhança e dar nova vida a espaços e equipamentos deixados inativos. Depreende-se, portanto, que, para além da refuncionalização e reestruturação da zona portuária, o projeto dos ativismos procura ressignificar este espaço, mediante a constituição de referências simbólicas e novas topofilias.

A chegada de Eduardo Paes à prefeitura do Rio representou um duro golpe aos ativismos da área central da cidade e seus “territórios dissidentes”. Uma de suas primeiras iniciativas foi criar uma Secretaria de Ordem Pública, encarregada de promover a Operação Choque de Ordem. Transcrevemos aqui a definição da própria prefeitura sobre a operação:

A desordem urbana é o grande catalisador da sensação de insegurança pública e a geradora das condições propiciadoras à prática de crimes, de forma geral. Como uma coisa leva a outra, essas situações banem as pessoas e os bons princípios das ruas, contribuindo para a degeneração, desocupação desses logradouros e a redução das atividades econômicas. Com o objetivo de pôr um fim à desordem urbana, combater os pequenos delitos nos principais corredores, contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade de vida em nossa Cidade, foi criada a Operação Choque de Ordem. (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2009)⁶⁰

⁶⁰ Disponível na Internet através do seguinte endereço:

Com o seu “choque de ordem”, o jovem prefeito indicava a filiação de seu mandato à incidiosa tradição de autoritarismo, moralismo burguês e cerceamento dos usos e práticas dos pobres no espaço público, transmitida por diversos alcaides da cidade, de Barata Ribeiro e Pereira Passos até César Maia. Afilhado político deste último, Eduardo Paes jamais escondeu sua admiração por Pereira Passos, como ficou claro quando da inauguração da primeira fase da operação Porto Maravilha, em que o prefeito desejava comparecer fantasiado com roupas típicas do início do século XX, representando o próprio Pereira Passos. Por orientação dos seus assessores, o papel foi cedido a um ator⁶¹.

Em termos práticos, o Choque de Ordem reforçou a perseguição aos trabalhadores ambulantes e camelôs nas ruas da cidade, o que, por si só, já representaria um duro golpe em muitos dos moradores das ocupações. No entanto, a exaltação da “ordem” era um anúncio de que a prefeitura usaria de todos os meios disponíveis para combater as práticas espaciais que, de alguma maneira, pudessem representar resistência ao status quo, e obviamente as ocupações de sem-teto figuravam como alvo.

O “tiro de misericórdia” no projeto dos ativismos da zona portuária foi dado com a aprovação da lei que instituiu a operação Porto Maravilha. Oficializada a operação, a prefeitura iniciou uma ofensiva contra as ocupações da zona portuária, valendo-se de um misto de violência e cooptação. Para alguns poucos moradores, eram oferecidas residências em projetos habitacionais geralmente localizados na periferia. Para outros, a promessa de cadastro para recebimento de Aluguel Social, com valor bem abaixo da média dos aluguéis nos bairros mais centrais. Aos recalcitrantes, restava encarar a truculência da polícia nas remoções. E foi assim que, apesar de muita resistência, foram sendo devolvidos à ociosidade especulativa os edifícios da ocupação Zumbi dos Palmares (2009), Flor do Asfalto (2011), Machado de Assis (2012) e Quilombo das Guerreiras (2013), todas elas localizadas em imóveis pertencentes ao patrimônio público.

As mais de 100 famílias da Zumbi dos Palmares habitavam um prédio desativado do IAPETC, depois sede do INPS, vazio desde os anos 1970. Localizado na Av. Venezuela (próximo à “revitalizada” Praça Mauá), o edifício era de propriedade do Instituto Nacional

<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=87137>.

⁶¹ “Por pouco, o prefeito do Rio, Eduardo Paes, não inaugurou a primeira fase das obras da Zona Portuária, no dia 1º, fantasiado – com roupas de época – de ex-prefeito Francisco Pereira Passos. A ideia era incorporar, de forma teatral, o espírito do responsável pela maior reforma urbana já vista no Rio. Aconselhado por assessores e a poucos dias do início da campanha eleitoral, Paes, candidato à reeleição, desistiu da ideia. Coube a um ator a tarefa de representar o ex-prefeito” (O Globo, 09/07/2012).

de Seguro Social (INSS). O imóvel da ocupação Flor do Asfalto, compartilhado, em seus mais de 2.500 m², por jovens anarquistas e mais de 30 famílias sem-teto, era de propriedade da União, tendo sido transferido à CDURP na esteira do Porto Maravilha. A ocupação Machado de Assis, na rua da Gamboa (próximo à Cidade do Samba), ficava em um edifício de uma antiga fábrica, com um vasto terreno, imóvel que era de propriedade da *holding* do setor alimentício Unilever. Em 2006, o imóvel havia sido desapropriado pelo então prefeito César Maia, que o declarou de utilidade pública. Passados mais de cinco anos após a remoção das famílias, o edifício e o terreno continuam vazios, aguardando a efetivação da sua utilidade pública. Por fim, o edifício da Quilombo das Guerreiras, antiga sede do Clube dos Portuários, era de propriedade da Companhia Docas do Rio de Janeiro, uma empresa de capital misto, com participação acionária da União, e também foi transferido para a CDURP. Está prevista para o local a construção das Trump Towers, cinco torres corporativas de 150 metros de altura cada. Até o momento da redação desta tese, o edifício segue intocado, no mesmo estado em que se encontrava no dia da expulsão dos moradores. Vários desses moradores hoje se organizam em torno do projeto de habitação popular Quilombo da Gamboa, do qual falaremos mais adiante.

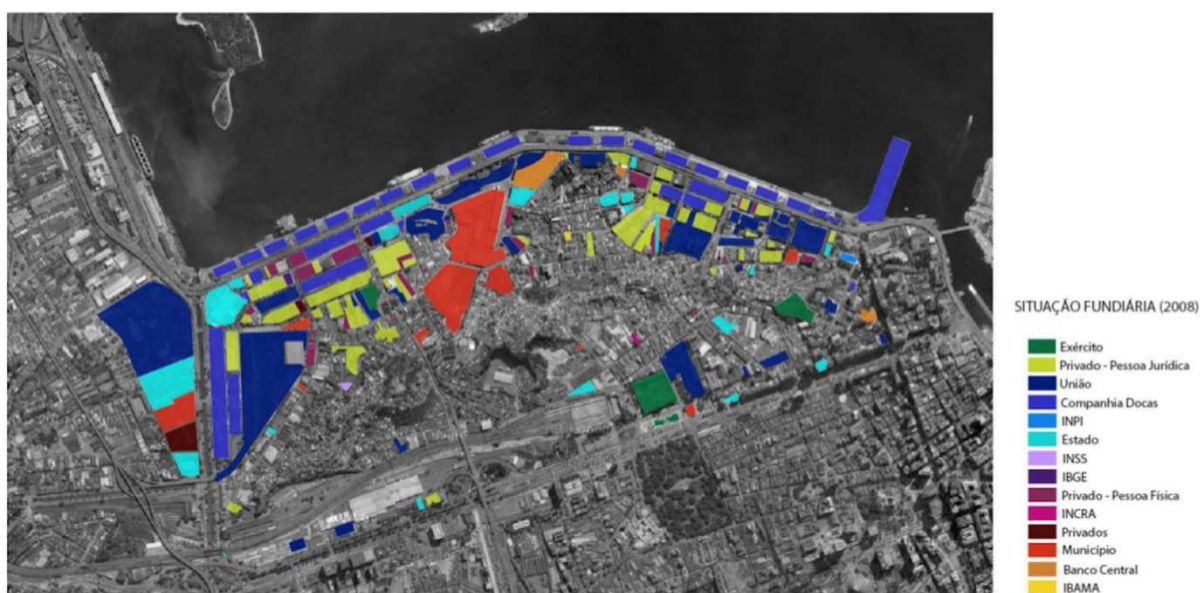
O projeto do Estado conciliador, por sua vez, surge de uma promessa de campanha do ex-presidente Lula, ainda antes da sua primeira eleição, que anunciando que iria converter os imóveis de propriedade da União em habitações de interesse social. Vale dizer, a propósito, ser recorrente o relato entre ativistas e moradores do movimento sem-teto atuante na zona portuária, segundo o qual um dos principais motivos para o início da ocupação de edifícios públicos por estes grupos foi a vitória de Lula nas eleições de 2002. A intenção, ao ocupar, era criar a pressão necessária para que o presidente cumprisse a sua promessa.

Coube ao Ministério das Cidades, criado em 2003 pelo então presidente Lula, elaborar e executar a política de reconversão dos imóveis da União em Habitação de Interesse Social. Um dos mecanismos institucionais em que esse tipo de iniciativa seria adotada – e cumpriria um papel estratégico – era o *Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais*, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos. O objetivo principal do programa era o adensamento residencial das áreas centrais das cidades brasileiras, com as três esferas de governo assumindo um papel de coordenação e

execução dos projetos de reabilitação.

A partir dessa trajetória institucional, surgiu, em 2006, a proposta de reabilitação da zona portuária do Rio de Janeiro, seguindo os moldes do programa do Ministério das Cidades, o qual se diferenciava substancialmente dos planos de “revitalização” formulados por empresários e sucessivas gestões municipais do Rio de Janeiro desde os anos 1980, os quais podem ser definidos como constituindo o projeto do empreendedorismo urbano (trataremos destes planos na próxima seção). O plano do Ministério das Cidades tinha como uma de suas principais estratégias, justamente, criar HIS mediante a utilização de imóveis públicos. Vale ressaltar que, antes da privatização desses imóveis na esteira da operação Porto Maravilha, a União era proprietária de 60% dos que apresentavam potencial de edificação na área da operação. O mapa abaixo ilustra a situação fundiária da zona portuária no ano anterior à aprovação do projeto do Porto Maravilha.

Mapa 4 – Situação de propriedade fundiária nos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo em 2008.



Fonte: LVA - Logística de Valor Agregado/ Estudo de Viabilidade Econômica para o Consórcio Mar e Vila. Informações adicionais: VITER - Vice-presidência de Gestão de Ativos de Terceiros/ CEF.

Fonte: Estudo de Viabilidade Econômica para o Consórcio Mar e Vila.

Em 2006, foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica, entre os governos federal, estadual e a prefeitura, para a reabilitação da zona portuária do Rio de Janeiro. Segundo Sarue (2015: 51), as principais propostas, formuladas por um Grupo Executivo interministerial, eram i) a criação de uma AEIU na zona portuária; ii) a disponibilização de terrenos da União; iii) criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para coordenar o projeto; iv) estudos sobre a viabilidade financeira e o envolvimento do setor privado; v) a criação de um

modelo de mobilidade com VLT; vi) instrumentos de parceria previstos no Estatuto da Cidade, como a operação urbana consorciada, consórcios imobiliários e operações interligadas; vii) criação de um Fundo de Investimento Imobiliário (FII). Ainda segundo a referida autora, fortalecia-se, nesse momento, a ideia de que o projeto seria financeiramente viabilizado mediante a comercialização dos Certificados de Adicional Potencial Construtivo (CEPAC).

Uma reportagem da Agência de Jornalismo Investigativo (*Pública*), de autoria de Belisário (2016), conseguiu apurar que um parecer técnico da Casa Civil da Presidência da República, datado de agosto de 2009 (três meses antes da aprovação da lei que instituiu a operação Porto Maravilha), propunha que a melhor figura jurídica para coordenar e executar a requalificação deveria ser um consórcio público, composto pelos governo federal, estadual e municipal. Esta teria sido a conclusão resultante de uma série de reuniões entre o Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, governo do estado do Rio de Janeiro, prefeitura do Rio, BNDES e CEF.

Um depoimento da ex-Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007), publicado nesta mesma reportagem, aponta que o plano previa mecanismos de transparência e participação popular, e deveria ser lançado oficialmente no Fórum Urbano Mundial de 2010. Depreende-se, pela formatação do plano e por esse tipo de depoimento, que o plano protagonizado pelo Ministério das Cidades procurava realizar a reestruturação da zona portuária através de uma conciliação de interesses, com a coordenação e execução das obras e serviços desempanhadas por um consórcio estatal, o financiamento da operação envolvendo parcerias público-privado e instrumentos de captura da renda potencial do solo previstos no Estatuto da Cidade, com o objetivo precípua de se fomentar projetos imobiliários, e, finalmente, a produção de habitações de interesse social em imóveis públicos, bem como a melhoria infraestrutural da área, a qual beneficiaria a moradores e empreendedores.

Apenas quatro meses após a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica, o então prefeito César Maia publicara um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), abrindo um edital para que empresas privadas realizassem estudos de viabilidade econômica e modelagem institucional para a “revitalização” da zona portuária via PPP. O estudo, financiado com recursos da prefeitura, foi realizado pelas empreiteiras Odebrecht, OAS, Andrade Gutierrez e Carioca-Nielsen, não por coincidência as empresas que formariam o consórcio vencedor da operação Porto Maravilha (com exceção da Andrade Gutierrez, que não manifestou interesse em participar). A modelagem proposta excluía a criação de um

consórcio público, definindo que um consórcio privado seria contratado, mediante concessão, para a realização das obras e prestação dos serviços de toda a operação. À frente da prefeitura do Rio, Eduardo Paes encaminhou para a Câmara de Vereadores o projeto de lei formatado pelas empreiteiras, o qual foi aprovado por ampla maioria.

O fracasso do plano tutelado pelo governo federal fornece mais uma evidência dos limites da estratégia de conciliação de classes adotada pelos governos de Lula e Dilma. Demonstra, igualmente, a vulnerabilidade de projetos de transformação do espaço urbano, que, procurando beneficiar, de algum modo, as camadas populares, são formulados sem contar com a participação popular direta. Durante o período de maturação do plano, isto é entre 2006 e 2009, os ativismos urbanos desenvolviam intensas atividades na zona portuária. Estranhamente, foram apartados da elaboração do plano de reabilitação. A então Secretária Nacional de Programas Urbanos admite que a intenção era apresentar a “boa nova” à sociedade no Fórum Urbano Mundial apenas depois que o plano já estivesse formulado e aprovado. Ao final, após a decisão da prefeitura do Rio, não havia quem defendesse o projeto do Ministério das Cidades, talvez porque ele ainda fosse completamente desconhecido do público.

3.2 Dos problemas da zona portuária à representação de um “espaço-problema”

Estabelecemos como parte do nosso método de investigação do problema das intervenções de reestruturação do espaço urbano uma análise daquilo a que chamamos de “espacialidade herdada”, isto é, a organização espacial, os habitantes, as relações sociais e o processo histórico de conformação daquela parcela do espaço urbano que será alvo das intervenções. A intenção ao fazê-lo não é a de proceder a uma descrição empirista e puramente protocolar que permita a comparação de dois tempos históricos distintos – anterior e posterior às intervenções –, mas identificar as estratégias empregadas nestes processos que são, inevitavelmente, formas de apropriação do espaço. Mediante a identificação das estratégias, ficam mais evidenciados os significados e representações concorrentes projetadas sobre este espaço (ou a partir dele, no caso daqueles que o habitam). Na linhagem da antítese da reforma urbana, os projetos de intervenção são fundamentalmente esquadrihados tomando por base uma dada representação verificadora do espaço, bem como dos seus habitantes. Os problemas urbanos nele existentes são

diagnosticados mediante uma narrativa estigmatizante, transformando-o num “espaço-problema” – insalubre, decadente, desviante, obsoleto, disfuncional, deteriorado, anômico, morto – sobre o qual se faz necessário intervir, de maneira a saneá-lo, modernizá-lo, embelezá-lo, regenerá-lo ou lhe restituir a vitalidade perdida, via de regra em prejuízo dos seus habitantes. Com a “revitalização” da zona portuária do Rio de Janeiro não foi diferente.

O mapa abaixo apresenta a planta da cidade do Rio de Janeiro no ano de 1820. Nele podemos observar que a parte a que hoje delimitamos como a zona portuária (sem os aterros atuais) era, à época, um arrabalde da cidade, cujo núcleo urbano se restringia praticamente às freguesias da Candelária, Sacramento e São José.

Mapa 5 - A cidade do Rio de Janeiro em 1820



Fonte: Museu Histórico Nacional.

Nota-se, no entanto, que a linha costeira da Saúde e da Gamboa já possui alguns trapiches – do Largo de Santo Antônio Ferreira, de São Francisco da Prainha, do Antônio Leite, do Barros. Os edifícios, entre a praia e os morros, abrigam lojas de escravos, casas de traficantes negreiros e alguns armazéns, equipamentos que compunham o mercado de

escravos, transferido definitivamente para o Valongo, em 1774, da antiga rua Direita (atual Primeiro de Março), em decorrência da repulsa e dos transtornos que este tipo de negócio causava na parte mais nobre da Corte. Foi dessa maneira que a zona portuária foi integrada ao tecido urbano do Rio, isto é, como receptáculo das “sobras” e usos socialmente desvalorizados:

Para além da questão sanitária, a transferência do mercado de escravos novos para o Valongo estimulou a urbanização de seu entorno, mas também marcou a área com uma conotação negativa, advinda do comércio de escravos. (HONORATO, 2008: 74)

A preponderância da sua função portuária se consolidou ao longo do século XIX, graças, principalmente, à exportação do café (LAMARÃO, 1991). Em decorrência de seu sítio pouco acessível, apartada pelos morros de São Bento, da Conceição, do Livramento, do Pinto e de São Diogo; assentada em terreno facilmente inundável e abrigando funções pesadas e estigmatizadas, a zona portuária foi acolhendo a arraia-miúda, que encontrava ali moradias em conta e próximas dos postos de trabalho na estiva, no comércio, nas oficinas e, mais tarde, nas indústrias. Seus morros e vales foram se apinhando de um casario densamente habitado, onde residiam e trabalhavam negros cativos, ex-escravos, portugueses e nativos igualmente pobres e marinheiros de todas as partes. Entre 1821 e 1870, foi uma das freguesias urbanas que apresentaram maior taxa de crescimento, abrigando, neste último ano, 23.810 residentes, em uma cidade com pouco mais de 235 mil habitantes (ABREU, 1997: 39), figurando como a freguesia mais densamente habitada da cidade.

Ao longo do século XX, a zona portuária sofreria sucessivas vezes com as intervenções destinadas à modernização da cidade. A construção do moderno porto por Rodrigues Alves lhe rendeu os aterros que a apartaram da baía, além de atrair armazéns, moinhos, fábricas e o intenso fluxo de cargas. Cortaram os seus bairros com linhas ferroviárias e pátios, vias expressas para melhor conectar o Centro com as zonas Norte e Sul, procederam a demolições em larga escala para dar passagem a novas avenidas. Por esses e outros fatores, a zona portuária foi paulatinamente insulando-se espacial e temporalmente da cidade, que ganhava novos tempos às suas expensas. No entanto, até a primeira metade século XX ela ainda abrigava intensa atividade portuária, industrial e de comércio de apoio ao centro de negócios, que ia se consolidando em torno da Avenida Rio

Branco – reforçando seu histórico papel de área periférica do Centro. Nesse período, as freguesias portuárias seguiram a tendência de esvaziamento demográfico das freguesias centrais, passando de 125.244 residentes em 1902, para 55.802 em 1950 (dados compilados a partir de ABREU, 1997). As perdas, porém, mostraram-se significativamente menores que aquelas das demais freguesias do Centro, o que se explica pela permanência das atividades mencionadas acima. Até meados do século passado, a zona portuária figurava como a parte mais habitada da área central do Rio de Janeiro, uma população basicamente proletária⁶².

A partir da década de 50, as mudanças logísticas no transporte portuário, decorrentes da containerização, tornaram ultrapassado o até então moderno porto do Rio de Janeiro, fazendo pouco funcionais suas áreas e equipamentos de apoio. De igual maneira, as indústrias da zona portuária foram progressivamente se deslocando, em busca de terras mais baratas e espaçosas. A despeito do intenso processo de esvaziamento econômico, fruto do abandono de suas principais atividades produtivas e do desinvestimento estatal –, a zona portuária verificou uma desaceleração de suas perdas demográficas, que representou 9,3% entre 1970-2000 (dados do Censo).

É a zona portuária do esvaziamento produtivo e ociosidade de armazéns, depósitos, plantas industriais e terrenos nas áreas de aterro adicionadas nas intervenções de Rodrigues Alves, e da população de baixos rendimentos habitando o casario antigo e as favelas da parte interior; é essa zona portuária da segunda metade do Século XX que será representada como um “espaço-problema”, problema que, no entanto, apresentar-se-ia como um manancial de oportunidades de negócio.

As ciências sociais, sob influência da Escola de Ecologia Urbana, enquadraram os bairros portuários, junto com a Cidade Nova, a Lapa, Paula Matos (em Santa Teresa) e parte de São Cristóvão como integrando a “zona de deterioração”, ou “zona de obsolescência”. Em um estudo sobre a estrutura urbana do Rio de Janeiro, Maria Therezinha Segadas Soares caracteriza da seguinte maneira a “zona de obsolescência” carioca:

Quando uma cidade começa a surgir, tôdas as atividades concentram-se numa área pequena e compacta. A medida que ela cresce, não só ocupa mais espaço, mas também começa a especializar suas áreas, sendo que a área residencial

⁶² O Censo de 1950 indica que menos de 1% da população economicamente ativa das freguesias da zona portuária (Santa Rita, Gamboa e Santa) era composta por profissionais liberais (ABREU, 1997: 98).

tende sempre a ocupar a periferia. Se a cidade se desenvolve rapidamente, o comércio e outras atividades vão invadindo essa área, antes estritamente residencial. Seus moradores, achando indesejável a vizinhança e tendo novas possibilidades de habitar zonas mais aprazíveis e arejadas, devido ao desenvolvimento dos meios de transporte, vão abandonando essa zona. No Rio, à medida que os novos meios de transporte abriam outras perspectivas residenciais, nos novos bairros da planície tijuicana, nos primeiros subúrbios ou nos bairros da orla marítima, a zona antiga de residência foi se esvaziando. Constituiu-se, assim, uma área desvalorizada para residência, com um valor potencial grande, decorrente das previsões do provável avanço do centro sobre ela. O valor real dessa área não é desprezível, por sua proximidade da área central e por ser procurada por pessoas ou ramos de atividade interessados em viver nas suas vizinhanças. A fragmentação de cada prédio em várias moradias ou oficinas possibilita a obtenção de rendimentos maiores. Justamente, uma das características principais dessa área é a subdivisão de seus imóveis, utilizados para "casas de cômodos", pensões para cavalheiros, prostíbulos, oficinas diversas, onde é comum a fragmentação de cada cômodo, por meio de tabiques. Enquanto a subdivisão caracteriza a parte superior dos prédios da zona de deterioração, a parte térrea, ao contrário, apresenta-se com as paredes internas demolidas para utilização de uma área mais ampla para depósitos, lojas especializadas, restaurantes, cabarés.

A zona de obsolescência do Rio abriga, também, alguns quarteirões étnicos como os judeus na Praça Onze, portugueses na Gamboa, italianos em Paula Matos. Êsses imigrantes encontram na zona de deterioração moradia barata e próxima do centro, onde é maior a facilidade para o exercício de suas profissões ou para obtenção de empregos (SOARES, 1965: 34-5).

A autora indica o “valor potencial grande” desta zona, que seria decorrente das previsões do provável avanço do centro sobre ela, seguindo, portanto, a tendência de gentrificação que começava a se manifestar em cidades como Londres, Nova Iorque ou Baltimore. O valor potencial da zona portuária do Rio de Janeiro logo seria identificado pelos gestores empresariais e administradores públicos, que, a partir da década de 80, formularam projetos para a sua “revitalização”. Reproduzimos a seguir o quadro elaborado por Diniz (2013), autor que apurou a genealogia do “imaginário da revitalização” da zona portuária, através da análise de projetos inaugurados pelo Centro de Comércio Internacional e o Teleporto, ecomendados por grupos de empresários, até o Porto Maravilha. O autor aponta como fator determinante para o empenho em “revitalizar” o *waterfront* carioca a crise estrutural da década de 80, que levou o país a incrementar as exportações para, com isso, obter as divisas que atenuariam o surto de endividamento, ao qual os países (semi)periféricos foram submetidos. A metrópole fluminense sentira de maneira particularmente intensa os efeitos da crise, em função do esvaziamento político-econômico ocasionado com a transferência da capital federal para Brasília e a tendência secular de perda da primazia industrial e financeira para São Paulo.

Quadro 3 – Percepção da crise da zona portuária em planos de revitalização

Planos de revitalização	Causas da subutilização e da obsolescência urbana	
	Modernização das funções portuárias	Transformações econômicas, sociais e urbanas
Plano de Desenvolvimento Urbano da Retaguarda do Porto do Rio de Janeiro	Transformações decorrentes das granelizações das cargas (anteriormente em sacos e tambores/barris), bem como de um processo rápido e acentuado de containerização da carga geral	Industrialização do país e nova concepção político-econômica que prioriza as exportações em detrimento das importações. Estagnação e recessão econômica do porto e de sua área de influência. Expansão urbana da cidade
Proposta de Revitalização da Área Portuária da Gamboa	Modernização da operação marítima e respectivo desenvolvimento tecnológico, envolvendo containerização e roll-on roll-off	Isolamento por bolsão socialmente problemático, principalmente no Morro da Providência, e por grandes eixos de circulação provocadores da ruptura da continuidade espacial do tecido urbano existente na região
Projeto de Estruturação Urbana da Área Portuária		As sucessivas crises econômicas que atingiram o país, com reflexos no Estado do Rio de Janeiro e, em especial, sobre o movimento do Porto do Rio de Janeiro
Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro		Isolamento ao longo da evolução da cidade, em especial no que diz respeito à implantação da malha rodoviária. A mudança da capital para Brasília e a conseqüente alteração de status político e administrativo da cidade. Investimentos públicos orientados para outros bairros

Autor: Diniz (2013: 87).

Salta aos olhos, na leitura dos diagnósticos e propostas realizados por estes sucessivos projetos de “revitalização”, a completa negligência para com a solução dos problemas econômicos e infraestruturais enfrentados pela população residente no porto, bem como o desprezo do potencial desta área para solucionar parte do gravíssimo déficit habitacional, que poderia ser feito mediante a reconversão de parte dos imóveis públicos ociosos em habitações populares. Tampouco são formuladas propostas para uma melhor integração porto-cidade, que poderiam ser feitas com o incentivo à instalação de atividades produtivas e modernização portuária sem a necessária transferência das operações portuárias para áreas mais distantes, opções que abririam mais oportunidades de trabalho. Em vez disso, todos os projetos “revitalizadores” sugerem a utilização do patrimônio não operacional do porto e os imóveis de propriedade pública ou de empresas de capital misto (público-privado) para fins de expansão da área de negócios da cidade e de atração de turismo, comércio e residentes de médios e altos rendimentos. Os projetos de “revitalização” da zona portuária consistiram, todos eles, em projetos de gentrificação. Em diversos projetos, a população local é explicitamente considerada como um dos problemas dos bairros portuários e obstáculos para a sua “revitalização”. Destacamos,

para ilustrar nosso argumento, algumas das preocupações e propostas dos referidos projetos.

No seminário Desenvolvimento de Áreas Portuária do Rio de Janeiro, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ) em parceria com o consórcio empresarial Riopart (interessado no desenvolvimento do Centro Internacional de Comércio), algumas das principais questões debatidas foram a possibilidade de inclusão da zona portuária na Área Central da cidade e a expulsão e desapropriação dos imóveis dos moradores dos bairros eventualmente atingidos pela proposta de criação do Centro Internacional de Comércio (BARROS, 1983 *apud* DINIZ, 2013: 41).

Na Proposta de Revitalização da Área Portuária da Gamboa, formulada em 1991 sob encomenda da Companhia Docas do Rio de Janeiro, “o Morro da Providência foi identificado como ‘bolsão socialmente problemático’, causa e consequência do isolamento da região portuária, [sugerindo] a atração de ‘outras populações a ali vir habitar e trabalhar, resultando na necessária oxigenação da área’ ” (CDRJ, 1991 *apud* DINIZ, 2013: 49-50).

O Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro, desenvolvido entre 2001 e 2006 pelo IPP, sustenta que a revitalização representaria, para a cidade, “o passaporte estratégico, que permitiria referendar sua inserção no circuito internacional das cidades mundiais”. Para isso, o plano objetivaria, entre outras coisas, tornar a zona portuária atrativa para novos investimentos privados, “com ênfase nas atividades de serviço, comércio, lazer cultural e como *espaço privilegiado de moradia para camadas médias*” (PCRJ, 2001 *apud* DINIZ, 2013: 61 – grifo nosso).

Com efeito, dos grandes projetos formulados para a zona portuária do Rio de Janeiro entre os anos 1980 e 2000 (incluindo o Porto Maravilha), apenas os SAGAS, que resultou na Área de Proteção Ambiental da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, foi elaborado levando-se em conta alguns dos anseios da população local, atendendo, em parte, as reivindicações encaminhadas pela Quinzena de Debates sobre o Bairro da Saúde promovido pela Associação de Moradores e Amigos da Saúde (AMAS), que temia as demolições e expulsões decorrentes dos projetos “revitalizadores”. Em mais de uma ocasião, a resistência dos moradores foi diagnosticada como um dos fatores para o fracasso dos projetos anteriores ao Porto Maravilha, como se constata, por exemplo, em uma publicação do Ministério das Cidades (2005) sobre reabilitação de áreas urbanas

centrais.

Em seu estudo sobre a cristalização de formas espaciais e conteúdos sociais nos bairros da zona portuária do Rio de Janeiro, Nina Rabha (1984), partindo de uma crítica às teorias sobre as “zonas de obsolescência” das áreas urbanas centrais, indica que uma das limitações dessas teorias consiste em apreender estes espaços através de análises uniescalares, recorrendo a imagens-símbolos que alguns creem dominantes na cidade, em seu nível de ocorrência macro (modernização, crise, inserção na “rede de cidades mundiais”), negando-se qualquer importância das forças internas do lugar, formando-se, assim, um veredito pela sua erradicação.

Contraopondo-se a esse tipo de análise, a autora trata de investigar os processos decorrentes da evolução da cidade e suas implicações para a área de estudo, a força de permanência do lugar e o papel do Estado na conformação do seu caráter “deteriorado”. Por esse caminho, conclui que, até o século XX, ainda não era nítida a diferenciação dos espaços e de seus conteúdos, porque a escala da cidade era a mesma do lugar, de modo que, apesar de abrigar destinações específicas, a vivência do mesmo espaço, os usos, o desenho e a própria mistura de classes produziam a real participação da área de estudo no restante da cidade. É a partir do século XX que as formas espaciais assumidas por toda a cidade e no perímetro da área de estudo passam a materializar uma nova escala da modernidade, deixando os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo como sobras, por terem sido prejudicadas sistematicamente com os efeitos residuais das transformações espaciais que beneficiavam outras áreas da cidade, como a modernização dos transportes de massa e a abertura de vias, que consumiram grandes áreas e resultaram em volumosas desapropriações, além de competirem para ilhar esta região do restante da urbe, o mesmo ocorrendo com a construção do porto, com vastos aterros que cortaram o contato direto da área com o mar e trouxeram várias externalidades. O geral que agora representa a cidade, produziu a perda de sentido de um particular localizado. Reafirmou-se um expurgo do lugar, que passou a ser entendido como deteriorado.

Ora, é evidente que a zona portuária do Rio de Janeiro acumulava problemas sociais, econômicos, habitacionais e de déficit de infraestrutura técnica e social, gerados, em grande medida, pela produção desigual do espaço nos marcos do seu desenvolvimento capitalista. Martins (2017) destaca o baixo IDH dos seus bairros, inferior à média municipal. Apesar disso, é forçoso reconhecer que estes bairros, para além da sua

importância histórica, cultural e arquitetônica, possuem como seu principal “patrimônio” a sua população mesma, princípio e fim da cidade, que deveria ser incorporada em qualquer estratégia de desenvolvimento. A centralidade da zona portuária, seu grande estoque de imóveis públicos ociosos e a conexão com o porto ofereciam uma oportunidade ímpar para contrarrestar, ainda que parcialmente, a expansão horizontal da cidade, reduzir a pressão sobre a malha viária e os equipamentos de transporte. Bastava proceder a estratégias para a promoção do seu adensamento demográfico, o qual incluísse a população de baixos rendimentos em habitações de interesse social, bem como o incentivo a atividades econômicas com potencial de geração de empregos, ancoradas pela proximidade com o porto e a grande conectividade da área. Veremos, a seguir, que tal oportunidade foi preterida em favor de um projeto que negligencia o atendimento das prioridades da população local e da maioria dos habitantes da cidade, prioriza a realização de grandes negócios imobiliários e aposta na atração de novos residentes e visitantes de rendimentos médios e elevados, o que coloca em risco a permanência da população local.

3.3 Rastreamento das estratégias e os protagonistas da operação Porto Maravilha

Recordemos um dos objetivos do presente estudo: avaliar em que medida as intervenções na esteira da operação Porto Maravilha distribuem ou concentram recursos, ampliam ou reduzem desigualdades sócio-espaciais e possibilitam ganhos de autonomia; ou, ao contrário, reforçam a heteronomia. Na presente seção, pretendemos contribuir para alcançar tal objetivo mediante a identificação dos protagonistas do Porto Maravilha. Para tanto, acreditamos ser mais apropriado rastrear as ações que constituem a operação, para assim identificar quem são os agentes, e em que posição se encontram perante os efeitos – positivos e negativos – destas ações.

3.3.1 A operação Porto Maravilha estabelece um marco jurídico “flexível” relacionado à regulação do espaço

O Porto Maravilha, assim como outros programas de “revitalização” urbana, logra instituir-se estabelecendo seu próprio marco jurídico. Com seu nome formal de Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio, o plano de intervenções foi aprovado por Lei Complementar nº 101/2009, formulada pelo prefeito Eduardo Paes (2009-2012 e 2013-2016) e aprovada por ampla maioria pela Câmara Municipal. É importante sublinhar que esta lei modifica o plano diretor da cidade, de 1992. Ocorre que, por determinação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), os planos diretores municipais devem ser revisados a cada dez anos, determinação simplesmente ignorada pelos alcaides anteriores, César Maia (1993-1997, 2001-2004 e 2005-2008) e Luís Paulo Conde (1997-2000). Como a Lei 101/2009 apenas modifica alguns dispositivos do plano diretor para viabilizar formalmente os dispositivos urbanísticos da operação consorciada Porto Maravilha, deixando de proceder à atualização de aspectos fundamentais à orientação do desenvolvimento urbano do conjunto do município, é válido estabelecer que a revisão do plano diretor da segunda maior cidade do Brasil está atrasada em mais de 15 anos, ao arrepio da lei.

Para colocar em marcha as importantes transformações na zona portuária, era imprescindível que se alterassem os seus parâmetros urbanísticos, estabelecidos no plano diretor. Mas por que não se procedeu à revisão do plano em seu conjunto, como seria razoável de se esperar se se considera a reestruturação dos bairros portuários um elemento estratégico para uma reestruturação mais ampla da cidade? Ora, revisar na íntegra o plano diretor pressupõe tempo e negociações com a sociedade civil – para além, é claro, do reconhecimento da importância de um planejamento bem elaborado. Definitivamente, a abertura para a participação popular na escolha dos rumos estratégicos da cidade não tem sido o ponto forte dos mandatos executivos e legislaturas fluminense. Ademais, o prefeito Eduardo Paes sempre se apresentou como um homem de ação e de grandes realizações, e um plano ambicioso como o da reestruturação da zona portuária levaria muitos anos para que seus resultados mais palpáveis fossem obtidos. Entre a possibilidade de se aproveitar a fortuna de uma conjuntura político-econômica favorável, para acionar seu rolo compressor parlamentar, de um lado, e o risco do desgaste com a observação dos ritos democráticos que uma revisão coerente do plano diretor poderia implicar, de outro lado, o prefeito optou pela primeira opção. *“La société civile c’est moi”*.

A lei instituiu a Área de Especial Interesse Urbanístico do Porto do Rio (AEIU-Rio), ou, simplesmente, do Porto Maravilha, sobre a qual incidem, de maneira seletiva, novos dispositivos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Infelizmente, os instrumentos de combate à especulação imobiliária, regularização fundiária e incentivo à produção de habitação de interesse social foram deixados de fora. Em contrapartida, abundam disposições sobre consórcios público-privados e a utilização de instrumentos do mercado financeiro (a exemplo do artigo 2º, §3º – I e III), bem como a admissão de usos não permitidos no plano diretor, mediante o pagamento de contrapartidas (Art. 233 – D)⁶³. Através destes dispositivos legais, ficam regulamentadas as principais instituições responsáveis pela implementação do plano de reestruturação da zona portuária, que serão apresentadas na presente seção.

Destacamos aqui as características que nos parecem essenciais destas regulamentações: a) transferir para a iniciativa privada uma série de prerrogativas sobre uma parcela do território urbano, que anteriormente correspondiam exclusivamente ao poder público: limpeza urbana e iluminação, contratação (sem necessidade de licitação) de empresas para executar obras públicas, entre outras; b) a privatização de terrenos

⁶³ Art. 2º [sobre as diretrizes da Operação Urbana Consorciada] §3º A operação urbana consorciada será implantada pelo Poder Público na forma prevista nesta Lei Complementar e na legislação pertinente, aplicando-se todos os controles inerentes à atividade da administração pública, e dispondo das seguintes ferramentas, dentre outras:

I – instituição de parcerias entre o Poder Público e o setor privado;

(...)

III- utilização de instrumentos de mercado de capitais.

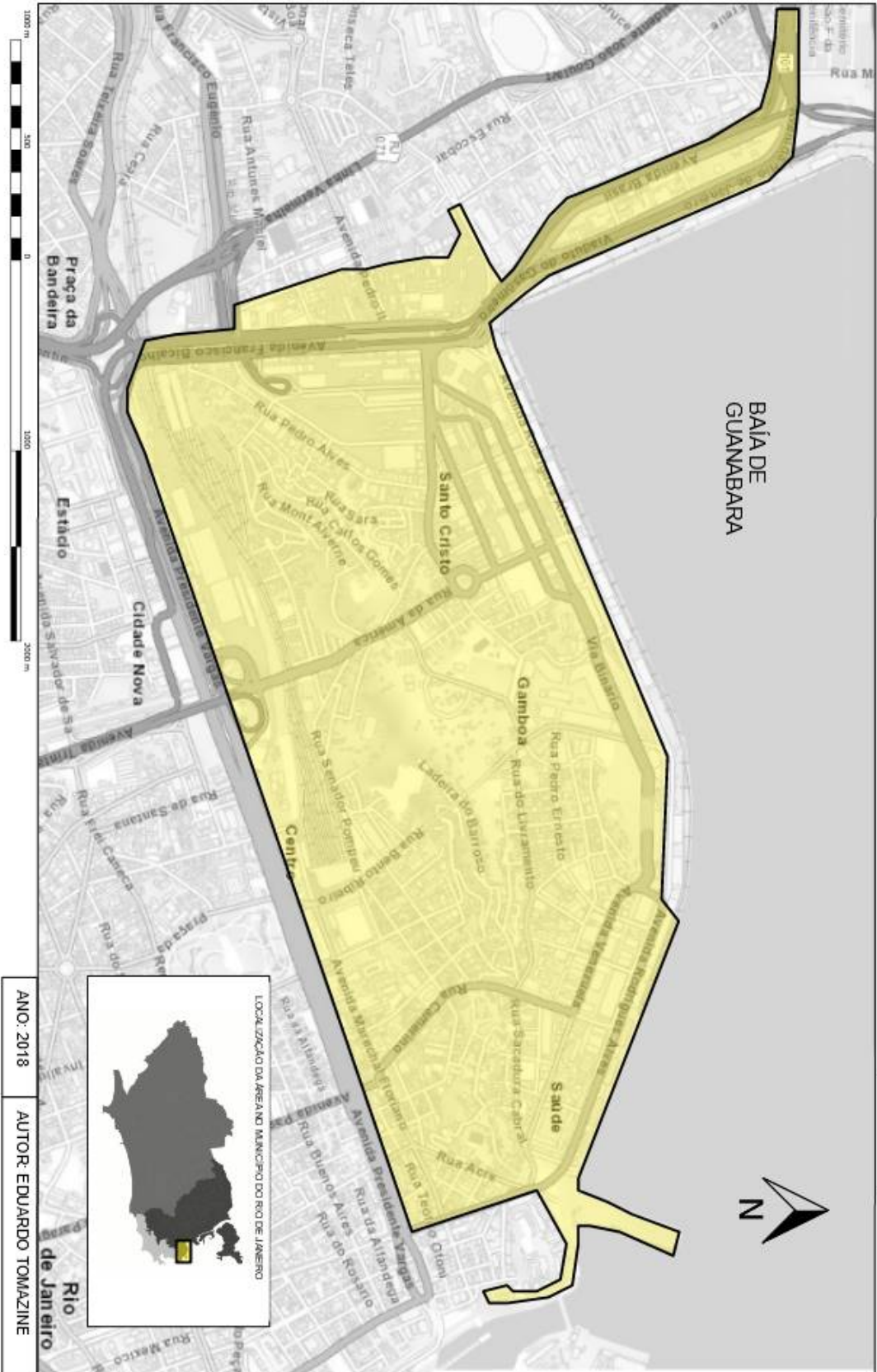
(...)

Art. 233-D [adicionado, junto ao artigo 233-A, na Lei Complementar nº16, de 1992, pelo artigo 6º da lei 101/2009]: Dentro do perímetro fixado em lei para a realização da Operação Urbana Consorciada poderão ser admitidos usos não permitidos para o local, mediante pagamento de contrapartida, pela aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso. (LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2009)

ÁREA DE ESPECIAL INTERESSE URBANÍSTICO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO

PORTO MARAVILHA

Estabelecida pela Lei Complementar 101/2009



ANO: 2018
AUTOR: EDUARDO TOMAZINE

Mapa 6 – Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio.

públicos mediante sua venda por valores atuais de mercado (isto é, antes da sua esperada valorização), para além da doação de terrenos de grande superfície para o fundo imobiliário que caucionou financeiramente a operação, conforme demonstraremos mais adiante; c) a criação de um mercado de títulos atrelado à verticalização (e consequente adensamento) desta zona da cidade, um mercado extremamente dependente da valorização imobiliária. Resta dizer que este mercado recém-criado é notavelmente oligopolizado, o que representa, em consequência, uma forma de apropriação oligopólica do espaço urbano.

3.3.2 Criação de instituições híbridas (público-privadas) e o esvaziamento das esferas públicas de gestão do território

Conforme demonstrado na primeira parte da presente seção, as regras do “jogo” da operação Porto Maravilha, embora aprovadas na forma de lei pelo poder público municipal, foram concebidas e propostas pela iniciativa privada, no âmbito do Grupo de Trabalho instaurado por decreto nº 26.886/2006, pelo então prefeito César Maia. Com efeito, os termos propostos pelo consórcio privado Rio Mar e Vila, integrado pelas empresas Odebrecht, OAS, Andrade Gutierrez e Carioca-Nielsen prevaleceram sobre as proposições derivadas do grupo executivo assentado pelo do Acordo de Cooperação Técnica, acordo firmado também em 2006 entre o governo federal e a prefeitura do Rio. Vale recordar que o plano esquadrinhado no âmbito do referido grupo executivo estabelecia como uma das prioridades para a reestruturação da zona portuária o seu adensamento populacional, mediante, entre outras iniciativas, a conversão de parte do estoque de imóveis públicos em habitações de interesse social. Apontava também o instrumento do consórcio público, que seria formado pelos governos federal, estadual e municipal, como eixo estruturador do arranjo institucional da operação urbana. No entanto, estas propostas foram preteridas, para benefício das proposições do consórcio privado e das suas empresas, as quais, à exceção da Andrade Gutierrez, foram vencedoras da licitação para integrar o consórcio responsável pelas obras e a prestação dos serviços na esteira do Porto Maravilha. A escolha das regras do jogo acabou por definir seus principais jogadores. Analisemos, agora, a carapaça institucional que eles assumem. As

definimos como “híbridas”, justamente, em razão da justaposição de atores (e interesses) públicos (quase que exclusivamente os grupos políticos dirigentes e a tecnocracia gestorial a seu serviço) e privados (oligopólios).

1) CDURP

A instituição responsável pelo “meio de campo” da operação é a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP). Trata-se de uma empresa de capital misto, de controle majoritário do município, instituída pela Lei Complementar nº 102, de 23 de novembro de 2009. Entre as suas finalidades, podemos destacar:

- *Coordenar e executar as concessões para o desenvolvimento da operação urbana.* Tais concessões abarcam o conjunto de obras, prestação de serviços públicos, além de poder outorgar às concessionárias o direito de promover desapropriações, conforme dispõe o seguinte artigo da Lei 102/2009:

Art. 4º Para a consecução de seus objetivos, a CDURP poderá:
VIII – promover desapropriações na AEIU do Porto, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária.

Reside nesse dispositivo uma brecha para a transferência da soberania para entes privados, um risco até o momento pouco comentado pelos analistas da operação (mesmo os críticos). Esse parágrafo da lei manifesta a sobreposição de interesses privatistas sobre o bem comum e o domínio público, oclatada pelo véu de neutralidade da instituição da companhia de desenvolvimento urbano. Afinal, o dispositivo em tela permite que as empresas do consórcio Porto Novo exerçam o poder soberano de desapropriar imóveis, as mesmas empresas que atuam como incorporadoras imobiliárias e construtoras dentro dos limites da área de especial interesse urbanístico.

- *Gerir os ativos patrimoniais transferidos a ela pelo município.* Alguns dos principais ativos patrimoniais são os terrenos e edifícios de propriedade do município, do estado e da União, os quais foram previamente transferidos à municipalidade para alavancar a operação urbana (vimos, na segunda seção do presente capítulo, a predominância dos imóveis públicos na composição do mosaico fundiário da zona portuária). Esses imóveis

passaram a integralizar o Fundo de Investimentos Imobiliários da Região do Porto (FIIRP). Os recursos provenientes da negociação desses imóveis destinam-se a capitalizar a própria CDURP.

A CDURP assume, portanto, a responsabilidade de oferecer ao mercado uma grande quantidade de imóveis públicos, selecionando os projetos em conformidade com as linhas de desenvolvimento da operação. A título de exemplo, se um investidor ambiciona construir um edifício de poucos pavimentos em uma das zonas passíveis de aumento de potencial construtivo, este projeto não irá contar com a anuência da CDURP, que passou a dispor de praticamente a totalidade dos terrenos e demais imóveis passíveis de verticalização na AEIU, em função das transferências da prefeitura e do seu poder de desapropriação. Por essa razão, a construção de novos imóveis nessas áreas fica, em termos práticos, restrita aos grandes e dispendiosos projetos, o que reforça a tendência à apropriação oligopólica de uma zona central da cidade.

Outro ponto importante é que o maior ativo patrimonial da companhia foi obtido mediante a venda dos CEPAC, em lote único, para o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, pelo valor de 3,5 bilhões de reais, aos quais se somarão outros 4,5 bilhões ao longo do tempo de vigência da operação. Estes recursos destinam-se substancialmente à remuneração das empresas concessionárias responsáveis pela execução das obras e prestação de serviços, além de custear as despesas operacionais da própria CDURP. Como se pode notar, essa instituição “híbrida” opera uma função típica do neoliberalismo: transferir ativos e papéis do Estado para o setor privado. O argumento é o da primazia da eficiência empresarial em contraste com a burocracia e ineficácia estatal.

A CDURP segue os moldes das *development corporations* criadas no Reino Unido de Margareth Thatcher para implantar os mecanismos de regulação do neoliberalismo à escala do urbano (ver, a esse respeito, a discussão desenvolvida na última seção do capítulo 2). Com efeito, se se compara a CDURP com as suas contrapartidas britânicas dos anos 1980 e 1990, somos levados à conclusão de que a versão carioca goza de mais margens de manobra do que as suas precursoras do outro lado do Atlântico, tendo em vista o volume de recursos de que ela dispõe sem ter que necessariamente recorrer à negociação de propriedades fundiárias, o que se explica pela particularidades do papel desempenhado pelo Estado na experiência do Rio de Janeiro. Para além de transferir prerrogativas e

ativos do poder público para as grandes empresas, as companhias de desenvolvimento urbano representam uma instância de desenho e condução de políticas públicas praticamente impermeáveis à participação popular. Autores como Sarue (2015), em seu estudo sobre a operação Porto Maravilha, denominam esse tipo de deslocamento da esfera decisional encarnado pela CDURP como uma forma de “insulamento” político, interpretação compartilhada por Martins (2017). Para justificar seu argumento, Sarue indica a marginalização das secretarias municipais e de órgãos como a Controladoria Geral do Município, tanto no desenho e gerenciamento das intervenções, quanto nos expedientes de controle de contratos e fluxos de pagamentos, deixados a cargo das empresas de consultoria e auditoria, os quais, por sua vez, divulgam apenas os resultados consolidados dos exercícios contábeis da companhia de desenvolvimento. Queira o leitor, cidadão comum, arriscar-se a levantar as prestações de contas desagregadas dos conjuntos de investimentos e despesas da CDURP e, em especial, do Consórcio Porto Novo. Ele irá constatar ser necessária uma liminar na Justiça para obter este tipo de informações. Tal opacidade contrasta com o avanço, ainda que aquém do ideal, das rotinas de transparência das informações relativas às atividades do poder público.

2) Concessionária Porto Novo

Coube à CDURP organizar a licitação para conceder todas as obras e um amplo leque de serviços públicos relacionados à operação Porto Maravilha, triunfando o consórcio Porto Novo, composto, como era de se esperar, pelas gigantes brasileiras de atuação internacional Odebrecht e OAS, além de uma terceira empresa menos expressiva, a Carioca Engenharia⁶⁴. A participação acionária de cada uma dessas empresas no consórcio é de 37,5%, 37,5% e 25%, respectivamente. O contrato de concessão, assinado no fim de 2010, tem validade por 15 anos e previu, originalmente, o repasse de 7,6 bilhões de reais da CDURP para o consórcio. Os recursos deveriam ser integralmente provenientes dos valores obtidos com a venda dos títulos mobiliários vinculados ao direito de adicional construtivo, os CEPAC. No entanto, os termos aditivos ao contrato – 12 até o

⁶⁴ Provavelmente por força do seu conhecimento do contexto local e suas articulações institucionais na política do município e do estado, haja vista o montante de investimentos das suas doações de campanha na última década, informações disponíveis no site do TSE.

final de 2017 – aumentaram os custos da PPP e forçaram a prefeitura a fazer repasses para o consórcio, mediante a aquisição de CEPAC, situação que será analisada mais adiante.

A vitória do consórcio Porto Novo confirma a condição oligopólica do setor de grandes obras de infraestrutura e administração de concessões no estado. A eleição da cidade do Rio de Janeiro como sede da final da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 abriu uma “janela de oportunidades” formidável para as grandes construtoras. Das 10 licitações para projetos relacionados ao mundial, olimpíadas e o Porto Maravilha – com investimentos que ultrapassam os 30 bilhões de reais –, a empresa Odebrecht sagrou-se vencedora de oito delas, enquanto a OAS conseguiu sete. É importante acrescentar que estas duas empresas, junto com a Andrade Gutierrez, também são concessionárias de outros importantes serviços na cidade, por meio dos tentáculos das suas holdings: o metrô do Rio de Janeiro (Metrôrio, controlada pela Invepar, cujo acionista majoritário é a Odebrecht), os trens (Supervia, de propriedade da Odebrecht Mobilidade), as barcas Rio-Niterói (CCR, cujos acionistas principais são a Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa), os eixos viário Linha Amarela (LAMSA, da Invepar) e Transolímpica (ViaRio S.A., controlada pela Invepar), o Veículo Leve sobre Trilhos – VLT – criado no âmbito do Porto Maravilha (também da Invepar, isto é, Odebrecht), o estádio do Maracanã (Odebrecht), entre outras.

3) Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha – FIIPM

Fundo criado pelo banco público Caixa Econômica Federal, com recursos provenientes do FGTS, que é alimentado, por sua vez, pelos depósitos obrigatórios dos empregadores⁶⁵. A finalidade do FGTS é indenizar os trabalhadores por dispensa sem justa causa ou por invalidez, bem como financiar a aquisição de casa própria, subsidiar investimentos do poder público em infraestrutura (sobretudo saneamento básico) e moradias populares, entre outras funções. Valendo-se dos argumentos de rentabilizar os recursos do FGTS e de contribuir para a remodelação de áreas urbanas no país na esteira das operações urbanas consorciadas⁶⁶, a Caixa flexibilizou suas normas para empenho dos

⁶⁵ O depósito é de 8% do valor do salário do trabalhador contratado.

⁶⁶ Destaco aqui a justificativa de voto de um dos membros do Conselho Curador do FGTS, o senhor Moreira Franco, então vice-presidente de Fundos de Governo e Loterias da Caixa Econômica Federal: “[O] Fundo

recursos, através de uma resolução do seu Conselho Curador, de junho de 2010, resolução que permitiu a participação da instituição em fundos de investimento imobiliários. O primeiro desses fundos criado pela CEF foi, justamente, o FIIPM, até hoje o maior fundo do tipo em ativos líquidos operando no Brasil.

Na operação Porto Maravilha, esse fundo desempenha um papel decisivo para assegurar sua viabilidade financeira, tendo comprado a totalidade dos CEPAC pelo valor de 3,5 bilhões de reais. Cabe agora ao FIIPM negociar esses títulos junto aos incorporadores imobiliários interessados em obter rendimentos mais elevados decorrentes do adicional de potencial construtivo na zona portuária. Adicionalmente, o fundo se compromete a passar outros 4,5 bilhões de reais para manter a operação urbana, totalizando, portanto, um investimento total de 8 bilhões. Em termos práticos, trata-se de redirecionar o fundo de reserva dos pagamentos dos trabalhadores para garantir operações no mercado de capitais e a expansão do campo de atuação dos grandes *players* do mercado imobiliário.

Para assumir a posição de garantidora da totalidade dos recursos financeiros da operação consorciada – isto é, para assumir tamanho risco –, a CEF exigiu da CDURP uma série de contrapartidas: a) o FIIRP compromete-se a disponibilizar ao mercado terrenos cujo aproveitamento de seu pleno potencial construtivo corresponda à utilização de 75% dos CEPAC; b) que o FIIPM obtivesse a prioridade na aquisição de terrenos que possibilitem a utilização de 60% dos CEPAC. Na realidade, o repasse dos 4,5 bilhões de reais suplementares à compra dos certificados ficou condicionado à disponibilização dos referidos terrenos, em um prazo máximo de três anos após a assinatura do contrato (veremos que não foi necessário todo esse tempo). A intenção era pressionar a CDURP e, conseqüentemente, a prefeitura a vender os terrenos para o FIIPM antes da sua valorização por consequência das intervenções.

Ao monopolizar os CEPACs e assumir a propriedade de terrenos que consumirão até 60% desses títulos, o FIIPM passa a dispor da capacidade de controlar o tempo e o padrão do desenvolvimento imobiliário no âmbito da operação consorciada, evitando, com

não poderia estar ausente dessas experiências [de operações urbanas consorciadas], uma vez que já ocorre uma bem-sucedida em São Paulo, com possibilidade de realização em outros estados, sendo que o Rio de Janeiro já se prepara para isso. Portanto, o Conselheiro deu seu voto favorável, classificando como uma operação boa para os 195 milhões de brasileiros, para as cidades brasileiras e de alto retorno financeiro para o FGTS” (ATA DA 117ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO).

isso, a depreciação do valor dos certificados. Por fim, um banco público, gestor de recursos provenientes da remuneração dos trabalhadores, assume diretamente o papel de especulador imobiliário.

3.3.3 As estratégias do poder público para a reestruturação da zona portuária do Rio de Janeiro

a) Lançamento de títulos mobiliários para captura de parte da renda futura do solo: os CEPACs

O ponto nevrálgico da operação Porto Maravilha consiste na venda dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo – CEPACs. Trata-se, em síntese, de títulos mobiliários que outorgam aos seus proprietários o direito de se construir mais metros quadrados em um terreno localizado numa zona predeterminada, ou seja, adicionar andares ao estoque original de potencial construtivo. Dessa maneira, densifica-se a ocupação, fazendo crescer a pressão sobre a rede de serviços e o sistema viário. Por isso se cobra uma contrapartida para o direito de se aumentar o potencial adicional de construção. Relativamente ao perímetro de incidência da operação Porto Maravilha, a municipalidade criou 4.089.502 m², transformados em 6.436.722 títulos, os quais foram vendidos ao FIIPM ao valor de 545 reais cada unidade, somando um total de 3.508.013.490 reais. Os CEPACs podem ser utilizados em setores da zona portuária delimitados pela Lei Complementar nº101/2009, respeitando-se o gabarito máximo para cada um desses setores, que variam de 2 a 50 pavimentos.

A princípio, os CEPACs configuram um instrumento de *gestão social da valorização do solo urbano*, ou *captura de mais-valias urbanas*. Esse tipo de expediente parte de um duplo entendimento relativo à dinâmica de produção do espaço urbano e consequente repartição da renda derivada desta produção. Por um lado, o processo de “criação de solo”, isto é, de verticalização promovido por agentes privados propicia a realização de lucros e captura de rendas a expensas de um uso mais intensivo da infraestrutura urbana, que é oferecida pelo Estado com recursos públicos.

Mapa 7 – Setores da AEIU Porto Maravilha com potencial adicional construtivo e seus gabaritos



Fonte: Página Institucional do Porto Maravilha.

Por outro lado, as intervenções do poder público sobre o espaço urbano destinadas ao aprimoramento da infraestrutura técnica e social tendem a incrementar o valor do solo nas áreas direta ou indiretamente impactadas. Tal valorização termina por beneficiar os proprietários, os quais passam a obter maiores lucros e rendas com a venda ou locação dos seus imóveis. A captura privada do adensamento construtivo e valorização do solo decorrente de investimentos públicos representa, portanto, uma forma de “redistribuição de renda às avessas”. Diante dessa tendência, foram desenvolvidos expedientes para reverter à autoridade pública uma parte das rendas provenientes da verticalização e dos investimentos públicos.

Segundo Rybeck (2004 *apud* NOBRE, 2016), as experiências históricas de implantação de mecanismos jurídicos para a captura de parte da valorização do solo urbano remontam ao final do século XIX, quando o Congresso dos EUA aprovou uma legislação que obrigava os proprietários do Distrito de Colúmbia, em Washington D.F. beneficiados com a pavimentação das suas ruas a contribuírem com 50% dos custos das obras. Souza (2002), por sua vez, sustenta, com base em Ribeiro e Cardoso (1992) e Lira (1997), que o dispositivo jurídico do “solo criado” (concessão onerosa do direito de

construir) foi primeiramente aplicado na França e na Itália na década de 1970.

Nas cidades brasileiras, o surgimento das primeiras experiências de aplicação da outorga onerosa do direito de construir diretamente atrelado às operações urbanas consorciadas remonta igualmente aos anos 1990. A primeira dessas experiências foi a de expansão do centro de negócios de São Paulo, na esteira da operação Faria Lima, aprovada por lei em 1995. Veio, em seguida, também em São Paulo, a operação Águas Espraiadas, de 2001, a primeira, portanto, implantada após a aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamentou as operações urbanas consorciadas em seus Artigos 32, 33 e 34. Contrariando as intenções dos idealizadores do Estatuto da Cidade, as experiências paulistanas resultaram uma grande assimetria na repartição dos ônus e benefícios da parceria público-privado via financeirização do direito de se aumentar o potencial construtivo. A infraestrutura criada beneficiou quase que exclusivamente os agentes do mercado imobiliário, que obtiveram grandes lucros com a rápida valorização do solo; os moradores pobres que residiam dentro do perímetro das operações foram removidos de suas casas, sem serem compensados com a construção de novas moradias próximo ao local anterior. Ao fim e ao cabo, reforçou-se a especulação sobre o solo urbano e a segregação sócio-espacial⁶⁷.

Detenhamo-nos, novamente, sobre o dispositivo dos CEPACs. Com efeito, eles representam uma forma *sui generis* de outorga onerosa do direito de construir. Enquanto a outorga original, o chamado “solo criado” está diretamente vinculado à propriedade fundiária, incidindo, portanto, sobre o possuidor de uma propriedade específica, os CEPACs rompem com tal vinculação. Eles configuram um título mobiliário, isto é, uma abstração financeira, que outorga ao seu proprietário um direito de construção independentemente dele possuir qualquer terreno, gerando-se, dessa maneira, um novo tipo de especulação imobiliária, conforme notaram Ferreira e Fix (2001):

[I]nstitucionaliza-se a especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana da cidade. A conformação do seu desenho não se dá em função da ação planejada do Poder Público e das prioridades urbanas que ele estabeleça a partir da demanda participativa da população (sobretudo dos 70% excluídos [de São Paulo]), mas se subordina ao interesse do mercado, que justificará ou não as operações.

⁶⁷ Para uma leitura crítica sobre as operações urbanas consorciadas de São Paulo, conferir Sales (2005) e Pessoa e Bogus (2008).

Com relação aos CEPACs criados especificamente para a operação Porto Maravilha, gostaríamos de iluminar um aspecto seu que depõe a respeito da assimetria na repartição da renda potencial do solo criado entre o FIIPM e o poder público. Uma leitura do *Estudo de Viabilidade Econômica da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro* (2010), realizado por Amaral D'Avila Engenharia de Avaliações sob encomenda da CDURP indica os critérios adotados para se definir o valor de cada CEPAC em 545 reais.

De maneira resumida, a avaliação é feita a partir de uma pesquisa com os valores de mercado dos terrenos em cada setor de potencial adicional construtivo da AEIU e nas suas imediações. Em seguida, adota-se o “Método do Terreno Virtual”,

cujo princípio é a comparação entre o imóvel ao qual se agrega o benefício da OUCPRJ (com uso de CEPAC), com outro terreno de mesmas características cuja área seja virtualmente maior, de tal forma que a potencialidade construtiva seja atingida sem o pagamento de contrapartida financeira. (ESTUDO DE VIABILIDADE: 45)

O que se pretende determinar é o valor limite do certificado, para que não seja mais vantajoso ao investidor comprar mais terrenos para construir mais metros-quadrados, em vez de adquirir os direitos de construir a mais em um só terreno. Vale recordar que o potencial construtivo é definido pela relação entre o solo criado e a área total do terreno (e.g. um índice construtivo 1 permite que se construa, num terreno de 1.000m², outros 1.000 m² nos andares acima do rés-do-chão. Se o índice fosse 1,5, poder-se-ia edificar 1.500 m²). Imagine-se, então, uma situação hipotética, em que um CEPAC, custando 545 reais, permita a construção adicional de 1m². Ora, se um terreno maior nas proximidades, tenha o valor do m² inferior aos 545 reais, significa que é mais vantajoso comprar esse terreno maior a comprar os certificados (evidente que, nessa situação, faz-se necessário considerar o potencial construtivo da localidade do terreno).

Mais adiante, os autores do estudo esclarecem que “embora a estatística inferencial possibilite a obtenção dos valores mínimo, médio e máximo dos terrenos, para a determinação do valor do CEPAC será utilizado somente o valor mínimo, por ser o que indicará a pior situação de viabilidade (ESTUDO DE VIABILIDADE: 48). Disso já podemos depreender que, imperando outras situações mais vantajosas, e considerando-se

(isso é muito importante) que os terrenos na AEIU não se valorizem após a aquisição originária dos CEPACs, o FIIPM já terá aumentado seu lucro potencial com a negociação dos títulos. Sabemos, no entanto, que as intervenções da operação urbana elevam o valor geral dos imóveis na área. Mas ignoremos, para o momento, estes cenários, que não configuram o aspecto fundamental do nosso argumento. Deixemos de lado, outrossim, o fato de que a disponibilidade de terrenos com a centralidade da zona portuária e valores médios tão baixos para projetos imobiliários com a área total construída, tais como os que estão sendo realizados atualmente no Porto Maravilha, essa disponibilidade é uma ficção.

O busílis da questão é que o valor mínimo de viabilidade do CEPAC foi estabelecido com base no setor da AEIU com menor valor de mercado, estimando-se empreendimentos de tipo residencial, que são menos rentáveis. Observe, no quadro abaixo, o valor mínimo de viabilidade do CEPAC por setor e faixa de equivalência da AEIU Porto Maravilha:

Quadro 4 – Estimativa dos valores mínimos de viabilidade do CEPAC por setor e faixa de equivalência

Sector	Faixa de Equivalência	Valor CEPAC / Não Residencial	Valor CEPAC / Residencial
A	A1	722,67	580,98
B	B1	861,86	580,98
	B2	1.013,02	661,89
	B3	1.100,67	786,44
C	C1	689,49	580,98
	C2	859,12	661,89
	C3	1.100,67	864,20
D	D1	786,52	580,98
	D2	859,12	661,89
	D3	1.013,02	786,44
	D4	1.335,38	864,20
E	E1	689,49	786,44
F	F1	1.335,38	864,20
I	I1	1.335,38	786,44
J	J1	1.201,84	661,89
M	M1	689,49	661,89

Fonte: Estudo de Viabilidade..., p. 50.

A diferença entre o maior e o menor valor das faixas de equivalência é de 754,4 reais. Recordemos, todavia, que o FIIPM comprou o CEPAC por 545 reais, o que representa tão somente 40,81% do valor mínimo de viabilidade que o título poderia ter nas faixas de equivalência D4, F1 e I1. Obviamente, ao nivelar o valor do CEPAC para aquele daquele que seria o mínimo dos setores menos rentáveis, a prefeitura deliberadamente

subestimou o potencial de renda do solo na zona portuária, obtendo para a operação, conseqüentemente, um valor muito inferior ao que se poderia obter. É simples estabelecer com exatidão em quanto os 6.436.722 CEPACs foram avaliados para aquém do seu valor mínimo de viabilidade comercial. Basta multiplicar a diferença entre os valores indicados no estudo para cada faixa de equivalência e o valor realmente vendido ao FIIPM pelo número de CEPAC de cada faixa.

Quadro 5 – Produto entre número de CEPAC por setores da AEIU Porto Maravilha e o seu mínimo valor de viabilidade comercial.

SETOR	Nº CEPAC RES	VAL. VIAVEL RES	Nº CEPAC RES X VALOR VIAVEL	Nº CEPAC COM	VAL. VIAVEL COM	Nº CEPAC COM X VALOR VIAVEL
A1	72.429,85	722,67	52342879,7	579.438,76	580,98	336642330,8
B1	156.607	861,86	134973309	107.387,66	580,98	62390082,71
B2	45.521,64	1.013,02	46114331,75	27.870,39	661,89	18447132,44
B3	42.253,52	1.100,67	46507181,86	7.042,25	786,44	5538307,09
C1	169.728,89	689,49	117026372,4	509.186,67	580,98	295827271,5
C2	215.971,28	859,12	185545246,1	359.952,14	661,89	238248721,9
C3	34.494,83	1.100,67	37967424,54	6.707,33	864,2	5796474,586
D1	113.709,28	785,52	89320913,63	424.514,63	580,98	246634509,7
D2	163.300,45	859,12	140294682,6	272.167,42	661,89	180144893,6
D3	115.396,49	1.013,02	116898952,3	21.980,28	786,44	17286171,4
D4	37.201,79	1.335,38	49678526,33		864,2	
E1	270.033,79	689,49	186185597,9	810.101,38	786,44	637096129,3
F1	3.085,91	1.335,38	46114331,75		864,2	
G						
H						
I1	25.370,06	1.335,38	33878670,72	3.382,67	786,44	2660266,995
J1	6.855,96	1.201,84	8239766,966	11.426,59	661,89	7563145,655
K						
L						
M1	711.922,60	689,49	490863513,5	1.186.537,67	661,89	785357418,4
N						
TOTAL (Reais)			1.781.951.701,00			2.839.632.856,00
						VALOR VIAVEL TOTAL CEPACs
						4.621.584.557,00

Autor: Eduardo Tomazine. Fonte: Estudo de Viabilidade...

Antes de calcularmos a diferença entre os 4.621.584.557 reais pelos quais a totalidade de CEPAC poderia ter sido leiloada pela CDURP e os 3.508.013.490, vale fazer

uma ressalva importante. O número de CEPACs por setor que usamos para nosso cálculo foi estimado pelo estudo de viabilidade, perfazendo um total de 6.511.579 certificados. Sabemos, entretanto, que a prefeitura optou por criar 6.436.722 CEPACs, isto é, 74.857 títulos a menos do que os sugeridos pelo estudo, o que representa uma diferença aproximada de 1,15% de títulos. Não sabemos de quais setores a prefeitura retirou CEPAC após ter analisado o estudo de viabilidade, portanto subtrairemos 1,15% do valor viável total, chegando à quantia de 4.568.436.335,00. Agora podemos calcular a diferença entre este valor e aquele pago pelo FIIPM:

$$4.568.436.335,00 - 3.508.013.490,00 = \text{R\$ } 1.060.422.845,00$$

O que pode explicar esse prêmio de 1 bihão de reais oferecido pela Prefeitura ao FIIPM? A resposta deve ser encontrada na estrutura do “mercado” estabelecido pela CDURP para a venda dos títulos, um “mercado” monopsônico – isto é, de um único comprador. Fazemos questão de colocar a palavra mercado entre aspas, pois, desde que se aprovou a lei que instituiu a operação consorciada os CEPAC jamais foram efetivamente leiloados, como previsto. O que ocorreu foi uma negociação fechada entre a CDURP e os responsáveis da CEF pela gestão do FGTS, os quais tomam decisões sobre uma instituição que dispõe de condições extraordinárias para assumir riscos, tendo em vista a origem compulsória dos seus recursos e o seu comando político.

Pode-se argumentar que o “desconto” oferecido ao FIIPM, bem como outras vantagens que serão discutidas um pouco adiante, faz parte dos incentivos indispensáveis para atrair investidores para uma área decadente da cidade em um negócio de risco e de retorno de médio e longo prazo. Perante tal argumento, é válido questionar se a modelagem da operação realmente precisava ter os contornos que ela acabou assumindo. Seriam mesmo necessárias intervenções tão caras? Negociar todos os títulos em um único lance era a única estratégia possível? As operações urbanas consorciadas de São Paulo seguiram moldes distintos e mostraram-se viáveis (do ponto de vista *estritamente comercial*). Na capital paulista, os CEPAC foram colocados efetivamente no mercado para múltiplos compradores. Entre 2005 e 2017, segundo informe da Secretaria de Urbanismo daquele município, foram negociados 3.230.257 certificados, resultando uma receita total de 3.899.385.827,29. Ou seja, os CEPAC foram vendidos diretamente pela autoridade

pública por um valor médio de 1.207 reais a unidade. É difícil imaginar que tamanha disparidade no valor médio de venda dos CEPAC entre as operações Aguás Espraiadas e Porto Maravilha seja decorrente de uma diferença equivalente no valor do solo das duas áreas de especial interesse urbanístico. Se adotarmos como parâmetro comparativo o índice FipeZap, o valor médio do m² comercial anunciado no Rio de Janeiro, no mês de outubro de 2017, foi de 10.547 reais, contra 10.121 em São Paulo. O preço pago pelos CEPAC vendidos pelo FIIPM no mercado secundário *real*, em leilão realizado em 2012, foi de 1.150 reais a unidade⁶⁸, um valor próximo àquele dos títulos paulistanos.

Os relatórios trimestrais publicados pela CDURP indicam que, até o fim de 2017, foram consumidos apenas 8,79% do estoque total de CEPAC (CDURP, 2017). O contraste com as previsões feitas pelo estudo de viabilidade econômica é impressionante. Em um cenário *pessimista*, projetava-se que aproximadamente 2,5 milhões de CEPAC teriam sido consumidos até o fim de 2017; ou seja, 38,5% do estoque total (CDURP, 2010: 124). Ora, mesmo que se leve em consideração a quebra de expectativas do mercado imobiliário provocada pela grave crise econômica que acometeu a economia brasileira nos últimos anos, superando os cenários mais pessimistas, podemos levantar a hipótese de que a lentidão do desenvolvimento imobiliário no Porto Maravilha se deve à estratégia adotada pelo FIIPM, que detém o monopólio dos títulos e mais da metade dos terrenos com potencial de consumo dos CEPAC. Resulta muito mais vantajoso ao fundo reter os títulos para aguardar a valorização do solo que ele achar conveniente. Tratar-se-ia, nesse caso, de uma manobra especulativa.

O relatório de demonstração financeira do FIIPM, divulgado de dezembro de 2016, indicou que os ativos financeiros do fundo exclusivamente em CEPAC chegavam à monta de 6.132.079 reais, após ter alcançado 9.476.687 no ano anterior. O relatório esclarece que os certificados são avaliados anualmente, de forma a refletir o seu “valor justo”, sendo a avaliação feita por empresa especializada e independente. Eles tecem, ainda, a seguinte ressalva, a qual achamos pertinente reproduzir aqui:

Quanto à variação do valor justo dos CEPAC verificada de 2015 para 2016, vale ressaltar, que, não obstante a conclusão de grande parte das intervenções previstas para o perímetro da OUCPRJ, com a evidente requalificação do espaço

⁶⁸ Segundo noticiado pelo site institucional do Porto Maravilha, em 28/07/2015: <http://portomaravilha.com.br/noticiasdetalhe/3663>.

urbano da região, bem como de expectativas de valorização dos ativos imobiliários situados no perímetro no médio e longo prazo, a avaliação a valor justo dos ativos imobiliários do FII Porto Maravilha no encerramento deste exercício refletiu a situação atípica do cenário econômico atual e, mais fortemente, a situação do mercado imobiliário da cidade do Rio de Janeiro. (FIIPM, 2016: 16)

Ou seja, apesar da brutal desvalorização observada entre 2015 e 2016, fruto da conjuntura econômica, e a despeito de já terem sido negociados, até a data do demonstrativo financeiro, 8,79% dos CEPAC, o FIIPM contabiliza, apenas com estes ativos, 3.501.881.411 reais a mais do que pagou por eles há 5 anos, uma valorização, portanto, superior a 100%. Talvez o que tenha faltado, no momento da negociação entre a CDURP e a Caixa, tenha sido a definição do “valor justo” dos CEPAC, com avaliação feita por “empresa especializada e independente”⁶⁹.

b) Privatização de terrenos públicos

A grande quantidade de terrenos públicos na zona portuária do Rio de Janeiro representou um importante obstáculo para os planos anteriores de reestruturação dessa parte da cidade. Não propriamente por um zelo estatal para com a preservação do patrimônio público, mas porque muitos desses imóveis pertenciam a distintas e adversárias instituições, conforme pudemos observar no subcapítulo anterior. Foi a inédita articulação entre a prefeitura do Rio, o governo do estado e o governo federal, a partir de 2009, que abriu a oportunidade de superar o imbróglio. Num primeiro momento, os terrenos públicos de grande superfície foram todos transferidos para a prefeitura. Esta, por sua vez, os incorporou ao ativo patrimonial da CDURP, conformando, assim, o FIIRP. A CDURP, por seu turno, tratou de vendê-los a investidores a preços alegadamente de mercado, embora, em casos importantes, os preços cobrados tenham sido definidos antes da grande valorização esperada para a AEIU. O FIIPM exerceu o seu direito de preferência de compra, tendo arrematado, dentro do prazo contratualmente estabelecido, sete terrenos.

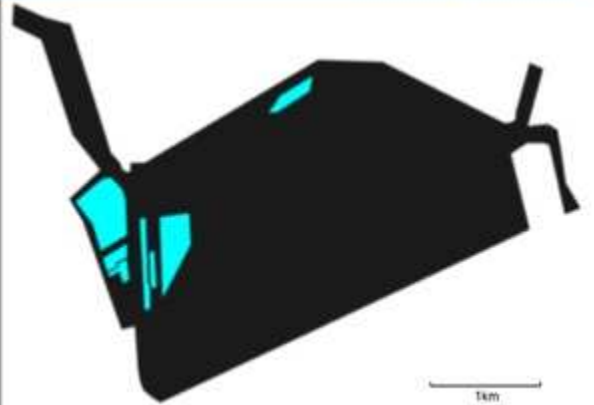
⁶⁹ “O ‘valor justo’ de um instrumento financeiro em uma determinada data é interpretado como o valor pelo qual ele poderia ser comprado e vendido naquela data por duas partes bem informadas, agindo deliberadamente e com prudência, em uma transação em condições regulares de mercado” (CDURP, 2016: 14).

O valor da compra desses terrenos tem sido objeto de discussões. Uma reportagem publicada pela Agência Pública (BELISÁRIO, 2016) denunciou a subvalorização de dois terrenos públicos vendidos para o FIIPM, o Pátio da Praia Formosa, próximo à Rodoviária Novo Rio, e o Gasômetro, na Av. São Cristóvão. Com efeito, se desconsiderarmos o “detalhe” de que os terrenos foram vendidos por valores de mercado anteriores às intervenções, chegamos à conclusão de que apenas o terreno Praia Formosa realmente teve seu valor de venda subestimado. Ele custou 53 milhões, para uma área total de 116.000 m², correspondendo a 456,00/m². Ora, o estudo de viabilidade econômica, realizado três anos antes, havia indicado que o valor máximo do terreno no setor onde se encontra o Praia Formosa (D2), para se assegurar uma Taxa Mínima de Atratividade convencional, deveria ser, para empreendimentos residenciais, de 1.750/m², considerando-se o CEPAC a 600 reais. O valor pago pelo FIIPM permite, na medida em que ela participa, por meio de uma *joint venture*, do empreendimento que ali se desenvolve (Porto Vida Residencial), a obtenção de taxas de atratividades muito superiores às mínimas normalmente praticadas no mercado imobiliário.

Mas a vilipendiação dos terrenos públicos não configura, em nosso entendimento, o principal indicador da assimetria entre a CDURP e a CEF. É preciso comparar o valor pago pelos terrenos com o valor geral de venda da área privativa que se pode neles construir. Vejamos, então, a tabela abaixo:

Tabela 1 – Potencial econômico dos terrenos públicos incorporados pelo FIIPM

Terreno	Área Privativa (m ²) (I + III)	V.G.V (R\$) (II)
Praia Formosa	692.163	7.890.664.094
Usina de Asfalto	155.944	1.777.772.362
Pátio da Marítima	161.900	1.845.673.680
Gasómetro	1.014.991	11.570.906.520
CEDAE	187.680	2.139.552.000
Aplauso	127.680	1.455.555.249
Clube	274.040	3.124.056.000
Total	2.614.398	29.804.179.905



Autor: Eduardo Tomazine. Fonte: Habitação no Porto Maravilha (CDURP, 2014).

Constata-se, pois, que os sete terrenos adquiridos pelo FIIPM possuem um valor geral de vendas potencial de aproximadamente 30 bilhões de reais. Se levarmos em conta a Taxa Interna de Retorno (TIR) dos empreendimentos imobiliários nos setores onde se localizam os terrenos, estimada pelo estudo de viabilidade, taxa que varia em torno dos 30%, podemos inferir, então, que a rentabilidade potencial dos sete terrenos adquiridos pelo FIIPM é de aproximadamente 9 bilhões. Isso se considerarmos as estimativas demasiadamente conservadoras do estudo de viabilidade – o que se pode comprovar pela valorização de mais de 100% do “valor justo” dos CEPAC em menos de três anos em tempo de aguda crise econômica.

Evidentemente, o fundo gerido pela Caixa será obrigado a compartilhar a renda obtida pelos projetos imobiliários com as incorporadoras. Ocorre que o fundo vem adotando a estratégia de usar os CEPAC como moeda de troca para participar de grandes empreendimentos imobiliários através de *joint ventures*. Segundo informa seu relatório trimestral, publicado em junho de 2016, o fundo possui participações em seis empreendimentos no perímetro da operação urbana com obras em curso (não sabemos sobre participações em projetos ainda não iniciados). Relacionamos, no Quadro X (página seguinte), os empreendimentos, bem como a forma de investimento do FIIPM neles.

Queremos discutir dois elementos apresentados neste quadro. Em primeiro lugar, a utilização dos antigos terrenos públicos como moeda de participação nos empreendimentos imobiliários. Em seguida, as implicações, para o fundo e para o poder público municipal, do uso recorrente dos CEPACs nesse tipo de negociação.

Relativamente à negociação dos terrenos, o fundo esclarece, em seu demonstrativo financeiro do exercício 2016, que eles foram empenhados pelo valor da sua aquisição junto à CDURP. Já tratamos aqui sobre a maneira como os terrenos foram avaliados, isto é, sem que se levasse em consideração sua valorização iminente, decorrente das intervenções de reestruturação da zona portuária. No caso do terreno da Praia Formosa, há fortes indícios de que sua aquisição se deu por valores inferiores aos praticados no mercado ainda em 2010. Se o FIIPM transacionou os terrenos por valores “não justos”, a implicação lógica é de que se transferiu o patrimônio público para a iniciativa privada mediante termos claramente desfavoráveis ao público – inclusive para o FGTS, que gozará de “rentabilizações” inferiores as que poderia obter se se praticassem “valores justos” dos terrenos do fundo imobiliário.

Tratemos, agora, do segundo aspecto. Notem que em todos os seis empreendimentos o FIIPM empenhou CEPAC para associar-se, tendo utilizado, para esse fim, 489.958 títulos, o que representa 87% do total dos CEPACs consumidos até o fim de 2017. Isso tem implicações positivas e negativas para o fundo, mas bastante positivas para o poder público municipal. Por um lado, o fundo obterá seu quinhão de renda na grande maioria dos empreendimentos em curso com consumo de CEPACs, logo, com maior potencial de faturamento. Por outro lado, a troca de seus principais ativos por participações, em vez de dinheiro, tende a lhe causar sérios problemas de liquidez, posto que o ciclo de retorno dos empreendimentos imobiliários é de médio e longo prazo. Tendência concretizada já em 2015, mas agravada em 2016, quando o fundo deixou de honrar com a totalidade dos repasses que deveria fazer para dar início à sexta fase da operação consorciada, alegando, para isso, iliquidez, conforme exposto em seu demonstrativo financeiro daquele ano:

Quadro 6 – Empreendimentos com participação do FIIPM

Empreendimento	Investimentos realizados pelo FIIPM	
<p>Porto Vida Residencial – Porto 2016 Empreendimentos Imobiliários S.A.</p> <p>Localização: Av. Gal Luís Mendes de Moraes, 65 (terreno Praia Formosa).</p> <p>ATE: 174.810m².</p>	Disponibilização de 68.631 CEPAC e da fração de terreno necessários ao desenvolvimento do empreendimento.	
<p>Porto Atlântico – Leste Maravilha Empreendimento Imobiliário Ltda.</p> <p>Localização: Rua Equador, 43 (Porto Atlântico Leste) e Rua Cidade de Lima, n.º 86, 102, 132 e 166 (Porto Atlântico Oeste).</p> <p>ATT: 16.681 m²</p> <p>ATE: 14.755,14 M²</p> <p>APT: não informado.</p>	Disponibilização de 57.273 CEPAC.	
<p>Holiday Inn Porto Maravilha – OR RJ 04 Empreendimentos Imobiliários S.A.</p> <p>Localização: Lote 2 da Quadra 3 do projeto aprovado de loteamento 48.193 da Praça Marechal Hermes, Santo Cristo.</p> <p>ATT:4.821 m².</p> <p>ATE: 39.050,12 m².</p> <p>APT: 14.740m².</p>	Disponibilização de 8.278 CEPAC e da fração de terreno necessários ao desenvolvimento do empreendimento.	
<p>Pátio da Marítima – TS-19 Participações Ltda.</p> <p>Local: Avenida Rodrigues Alves, 515, Gamboa (terreno Pátio da Marítima).</p> <p>ATT: 23.809,75 m²</p> <p>ATE: 217.508 m²</p> <p>ATP: 136.427 m²</p>	Disponibilização de 257.257 CEPAC e da fração de terreno necessários ao desenvolvimento do empreendimento.	
<p>Porto Vista – Global Equity Properties.</p> <p>Local: Av. Rodrigues Alves 809, 811/817.</p> <p>APT: 28.269 m².</p>	Disponibilização de 58.937 CEPAC	
<p>BTS L’Oreal – JPS Comercial e Agrícola.</p> <p>Local: Av. Barão de Tefé 27, esquina com Av. Venezuela 154 e 156.</p> <p>APT: 18.605 m².</p> <p>ATE: 29.568 m².</p>	Disponibilização de 39.582 CEPAC	
	Total de CEPAC investidos	Total de terrenos investidos
	489.958	161.311m²

Autor: Eduardo Tomazine. Fontes: a) FIIPM: Relatório trimestral, referente ao segundo trimestre de 2016; b) http://portomaravilha.com.br/mapa_empresendimentos.

Conforme previsto no item 11.3 do Edital do Leilão dos CEPAC, a CDURP e o ofertante dos CEPAC reconheceram que poderiam ocorrer situações de iliquidez que impedissem a realização dos pagamentos devidos pelo vencedor do certame, o que, conseqüentemente, poderia impactar a emissão de uma Ordem Início [de nova fase da operação] pela CDURP.

Considerando que a deterioração das condições de mercado vivida nos últimos anos impacou a monetização dos ativos detidos pelo FII Porto Maravilha, nos termos previstos no Edital, este decretou Situação de Iliquidez. Não obstante a Situação de Iliquidez do FII Porto Maravilha, cabe a [sic] CDURP decidir pela omissão da Ordem de Início ou revisão das etapas previstas (FIIPM, 2016: 23).

A frase final beira o cinismo: “cabe à CDURP decidir pela omissão da Ordem de Início ou revisão das etapas previstas”. Óbvio, pois, apesar de todas as alegorias e adereços que enfeitam a parceria público-privado e do discurso de que a operação não custará um centavo aos cofres públicos municipais, a responsabilidade última sobre as questões políticas a respeito do território municipal remonta ao poder público municipal, que, evidentemente, decide se as novas fases da operação devem prosseguir ou serem revistas. A questão é: com que dinheiro? Diante do impasse causado pela recusa da CEF em socorrer o fundo – como já havia feito em 2015, aliás –, a CDURP emitiu o 11º Termo Aditivo ao Contrato. Esse aditivo aumentou a duração da sexta etapa de 12 meses para 2 anos, reduziu o valor dos investimentos de R\$ 1,5 bilhão para R\$ 1,2 bilhão, estabelecendo ainda que o FGTS se comprometeria a aportar pouco mais de R\$ 217 milhões ao FIIPR, como parte dos pagamentos para a sexta etapa. Por fim, a CDURP fica obrigada a recomprar mais 168 mil CEPAC, “considerando o valor de face do CEPAC a R\$ 1.592,85”! A fim de obter os recursos necessários à recompra dos CEPAC com tamanho ágio, a CDURP emitiu um novo Boletim de Subscrição de Ações para aumentar seu capital social em R\$ 268.107.900,00, dinheiro a ser integralizado pelo Município do Rio de Janeiro.

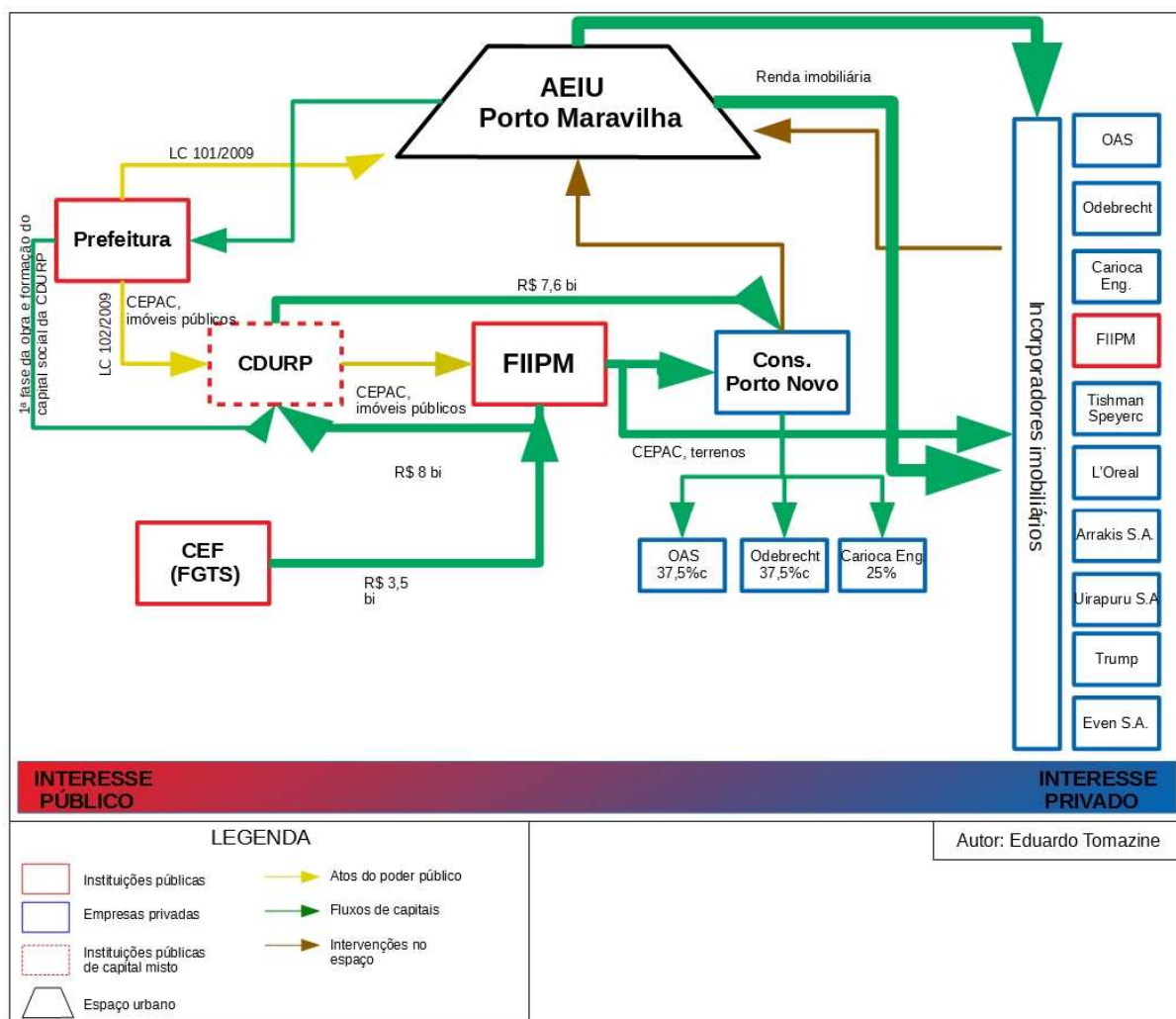
Muitos analistas – o autor desta tese inclusive (TEIXEIRA, 2015) – têm compartilhado a opinião de que os maiores riscos da operação consorciada recaíram sobre o FGTS. Vemo-nos forçados, no entanto, a mudar de opinião. Afinal, que riscos o FIIPM realmente assumiu? Em termos práticos, o FGTS apenas perderia os recursos investidos no caso do completo fracasso da operação, do ponto de vista imobiliário e num prazo de décadas. Atente-se para o fato de que o FGTS possui mais de R\$ 500 bilhões em ativos, sendo alimentado todos os meses com 8% dos descontos compulsórios dos pagamentos de todos os trabalhadores de carteira assinada no Brasil. No mais, os reajustes anuais do

FGTS são extremamente baixos. Em 2016, ficaram abaixo da inflação. Isso dá ao fundo possibilidade de não depender de retornos de curto prazo. Com relação aos negócios do FIIPM, o 11º termo aditivo deixou muito claro que ele não tem qualquer obrigação de honrar com os seus compromissos em caso de iliquidez, pois das duas uma: ou a prefeitura assume as despesas da operação, ou a operação é interrompida. Contudo, ainda que, no atual momento de crise, o fundo não disponha de liquidez, seus ativos continuam valorizados, e suas fontes de receita futura crescem na medida em que a instituição usa terrenos e CEPAC para obter participação acionária em grandes empreendimentos. Os riscos recaem praticamente todos sobre o poder público municipal, que precisa pagar o consórcio Porto Novo em um ano em que o orçamento é reduzido de maneira considerável em função da crise. Por fim, é a população do Rio de Janeiro que assume o ônus de ser fiadora da especulação imobiliária, desembolsando duplamente com os descontos compulsórios do FGTS e com os tributos que destina à prefeitura.

A esta altura da exposição, cremos ser pertinente apresentar uma representação gráfica da engenharia institucional e financeira da operação Porto Maravilha (Gráfico 1 – página seguinte), a qual facilita a identificação dos seus protagonistas e das relações estabelecidas entre eles, bem como os fluxos de atividades e capitais, que contribuem para avaliar alguns dos aspectos distributivos da parceria público-privado.

É interessante observar como os fluxos se dirigem predominantemente do campo de interesse público para o campo de interesse privado, conduzidos por instituições de origem estatal, que se deslocam para uma zona de sobreposição de interesses. Os atos do poder público visam a alterar as regulações do espaço urbano e o estatuto dos bens públicos, fundamentalmente o solo urbano e as propriedades fundiárias do Estado, transformando-os em ativos financeiros. Para operacionalizar a transmutação do domínio do comum e do bem público em ativos financeiros, são criadas as aqui denominadas “instituições híbridas”. Estas instituições são formatadas por um arcabouço legal que possibilita afastá-las da ingerência pública (estatal e cidadã), mediante uma espécie de “véu contratual”, que procura mimetizar a governança empresarial privada, ocultando a realidade de que, em última instância, é o poder público quem arca com as responsabilidades imanentes ao exercício da soberania sobre o território. Dessa maneira, fica estabelecido que os riscos financeiros últimos da operação recaem sobre a coletividade.

Gráfico 1 – Engenharia institucional-financeira da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha.



Com base nesse tipo de pactuação, as “instituições híbridas” se encarregam de transferir bens e recursos públicos ao mercado. À CDURP cabe disponibilizar aos agentes capitalistas o substrato espacial do assim chamado “circuito secundário de acumulação” (HARVEY, 2010). Ao FII Porto Maravilha, a mais “híbrida” destas instituições, cabe direcionar os fundos públicos provenientes do FGTS para estabelecer as bases de um mercado secundário de solo urbano. Ora, diante da baixíssima remuneração das contas do FGTS, fica difícil crer que o objetivo primordial do seu fundo de investimento imobiliário seja “rentabilizar” os recursos dos trabalhadores. Somos levados a concluir, portanto, que o FIIPM foi concebido como uma das polias de transmissão na estratégia de atuação do Estado brasileiro para estimular, com os fundos públicos, a acumulação de capital. Tal

estratégia se justificaria pela tendência histórica dos capitalistas não assumirem riscos em um país semi-periférico como o Brasil, assunto que será discutido no próximo capítulo.

c) Incentivos fiscais

A Câmara Municipal do Rio e Janeiro aprovou a Lei 5780/2014 para instituir incentivos e benefícios fiscais destinados a incrementar os empreendimentos residenciais no Porto Maravilha. Com a referida lei conta-se atingir um dos objetivos iniciais da operação urbana Porto Maravilha, que era aumentar o número de habitantes nesta parte central da cidade, de modo a contrarrestar a tendência observada de predominância de novos projetos corporativos. Entre os incentivos – todos restritos a novos imóveis ou imóveis a serem convertidos para uso residencial –, sobressaem-se a remissão de dívidas com o município, do pagamento do imposto sobre transferências imobiliárias (ITBI), bem como do pagamento de coleta de lixo. Dos incentivos urbanísticos, sublinhamos a não obrigatoriedade de construção de estacionamentos nos novos projetos; os empreendedores poderão ceder à prefeitura a área para instalação de equipamentos públicos de um terreno diferente daquele onde se realiza o projeto imobiliário; as áreas comuns de circulação e varandas não ficam computadas como área total edificada, reduzindo-se, assim, os gastos com CEPAC. Estes incentivos terão validade máxima de cinco anos.

Ao fim e ao cabo, este conjunto de incentivos, embora não representem grandes perdas para a arrecadação municipal, guardam o propósito de reduzir as contribuições de construtores e novos compradores de residências de alto padrão no Porto Maravilha, aumentando as suas vantagens competitivas perante outras zonas da cidade.

d) Incremento da acessibilidade

O Porto Maravilha mudará totalmente o conceito de mobilidade urbana na Região Portuária. O novo sistema privilegia o transporte público coletivo, valoriza a ideia de morar perto do trabalho, cria mais espaços para pedestres, implanta 17 km de ciclovias, contempla recursos de acessibilidade e integra os

meios de locomoção na área (PORTO MARAVILHA – MOBILIDADE URBANA)⁷⁰.

Com essas palavras, a página institucional da operação Porto Maravilha apresenta seu “conceito” de mobilidade urbana para a zona portuária. Privilegiar o transporte público coletivo, o viver perto do trabalho, as ciclovias e vias peatonais etc. está em linha com a última moda em mobilidade urbana. No subcapítulo 3.2, pudemos observar que um dos problemas históricos da zona portuária é o da sua escassa conexão física com o restante da cidade. Seus morros, pântanos e a baía impõem-se como barreiras, que por longo tempo apenas os (ex-)escravos, imigrantes pobres e traficantes negreiros e demais mercadores ligados à importação e exportação estavam dispostos a enfrentar. A chegada ruidosa e espaçosa de novas modalidades de transporte, no século XX, não alterou muito a situação. Na realidade, as vias férreas e avenidas sempre passaram pelas margens desta zona, resultando a criação de novas barreiras. O moderno porto, de sua parte, construído sobre aterros, terminou por apartar o contato entre os velhos bairros portuários e o mar. Tornando obsoleto poucas décadas após a sua inauguração, o novo porto foi atraindo cada vez mais usos pesados, que concorriam para afastar as pessoas mais abastadas, e com elas os investimentos públicos. Portanto, após uma longa história de isolamento físico, social e simbólico, o novo “conceito” de mobilidade urbana da “região” deveria ser considerado uma conquista para os seus habitantes. Ou talvez não...

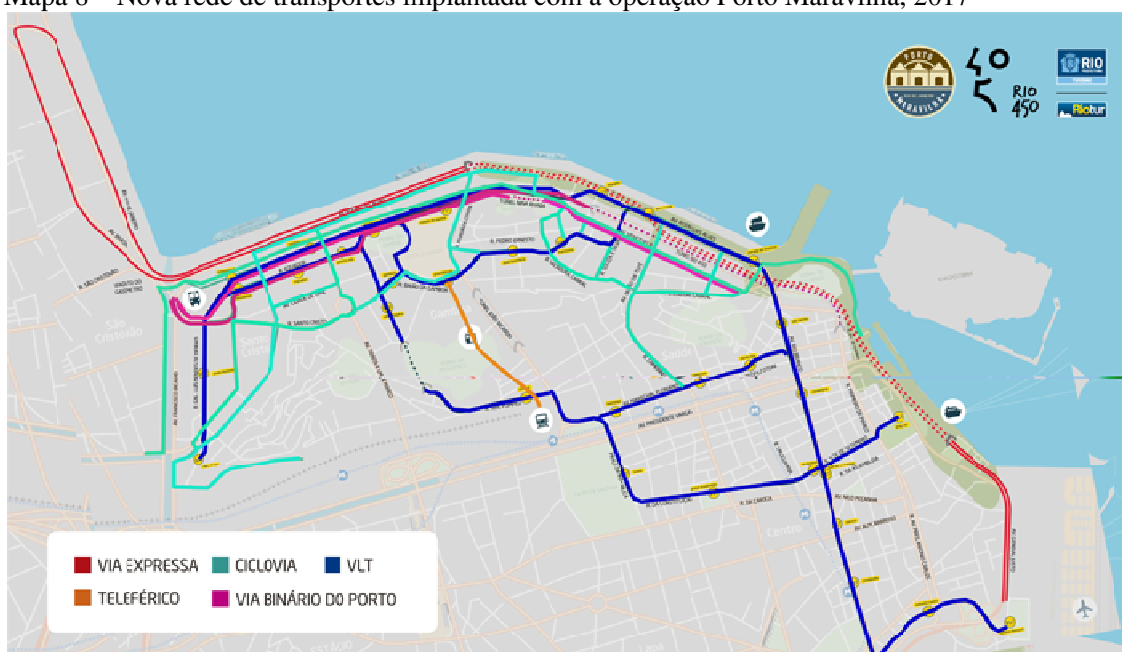
Não é necessária uma análise aprofundada dos novos equipamentos de mobilidade no Porto Maravilha para dar-se conta da sua ambivalência, tanto pelo alto custo de implantação de alguns deles, quanto pela clientela que eles objetivam atender. O mapa disposto na próxima página (Mapa 8) localiza as novas vias por modalidade de transporte.

A grande novidade fica por conta das linhas de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), com previsão de 28 km e 32 pontos de parada. Até o momento, duas linhas já foram inauguradas, e a terceira se encontra em construção. A implantação do sistema custou R\$ 1.157 bilhão, sendo R\$ 532 milhões com recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade, e R\$ 625 milhões provenientes dos recursos da operação Porto Maravilha. O desenho das linhas indica que a intenção dos idealizadores do projeto é conectar os principais vetores de desenvolvimento imobiliário da operação consorciada com as principais artérias de negócios do centro e o aeroporto Santos

⁷⁰ Página Institucional. Disponível na Internet em <http://portomaravilha.com.br/mobilidadeurbana>.

Dummont. Se, por um lado, os atuais habitantes e trabalhadores da zona portuária podem se beneficiar deste novo transporte, por outro lado fica claro que o seu traçado foi feito para conectar todos os setores com incidência de CEPAC. Não é demais recordar que os projetos imobiliários para estes setores são, em sua totalidade, de tipo corporativo, comercial e residencial de alto padrão.

Mapa 8 – Nova rede de transportes implantada com a operação Porto Maravilha, 2017



Fonte: <http://portomaravilha.com.br/materias/mobilidade-urbana/m-u.aspx>

O transporte que conecta a favela da Providência, bem no centro da zona portuária, é o teleférico, inspirado no modelo de Medellín, na Colômbia. Seu ponto de partida está localizado em frente à estação ferroviária Central do Brasil, seguindo-se uma parada no topo do morro, e uma última estação em frente à Cidade do Samba (um complexo de grandes edifícios onde as escolas de samba fazem os preparativos dos desfiles de carnaval). Para além da duvidosa consideração dos teleféricos como verdadeiros meios de transporte, importa assinalar que a sua construção suscitou polêmica, por ter sido imposta sem consultas aos habitantes locais e a um custo de R\$ 75 milhões, além de ter sido um vetor para a desapropriação de dezenas de casas ao longo do seu trajeto. A *Carta dos moradores do Morro da Providência à população do Rio de Janeiro*, publicada em setembro de 2012 pela página da organização Justiça Global⁷¹, alega que o teleférico e o

⁷¹ <http://www.global.org.br/blog/carta-dos-moradores-do-morro-da-providencia-a-populacao-do-rio-de-janeiro/>

plano inclinado “estão sendo implementados de cima para baixo, sem nenhum tipo de participação social da comunidade e sem nenhum estudo técnico que comprove a necessidade da construção desses equipamentos de transporte”. A carta denuncia, igualmente, que o projeto de urbanização Morar Carioca, no âmbito do qual figura o teleférico – previa 832 casas removidas, para um total de 639 novas unidades habitacionais nas proximidades.

Fotografia 16 – Casa no Morro da Providência marcada para demolição na esteira do projeto de urbanização Morar Carioca, s.d.



Autor: Léo Lima. Fonte: Flickr.

As intervenções mais importantes para modificação da malha viária são, em primeiro lugar, a demolição do Elevado da Perimetral, um viaduto que margeava todo o perímetro norte da zona portuária, por sobre a avenida Rodrigues Alves, conectando parte da cidade com outros grandes eixos viários: a Avenida Brasil, Ponte Rio-Niterói e Linha Vermelha. O elevado fora construído na década de 1950 como uma solução para conectar as zonas sul e norte sem que os veículos precisassem congestionar ainda mais o centro da cidade, beneficiando o centro. Segundo a página institucional do Porto Maravilha, “o viaduto contribuiu para a degradação da área, do patrimônio público e privado, e para o esvaziamento da região”⁷². Para substituí-lo, foi aberta uma nova via, a Binário do Porto, posteriormente batizada de túnel Rio 450, paralela à Rodrigues Alves. Esta última avenida, por sua vez, teve o trecho de 3,5 km que segue da Praça Mauá em direção à rodoviária transformado em um boulevard peatonal, o Boulevard Olímpico,

⁷² <http://portomaravilha.com.br/perimetral>

compartilhado com o trilho do VLT. O fluxo de automóveis nesse trecho passou a ser feito pelo novo túnel Marcello Alencar.

Por fim, a cereja do bolo: os 17 km de ciclovias. Embora seja verdadeiro que atualmente as pistas para bicicletas sejam reivindicações de um ativismo que luta por uma cidade mais humana e democrática, onde os automóveis não reinem soberanos, por que razão estas ciclovias não haviam sido construídas anteriormente na zona portuária? Porque tantas áreas populares da cidade não possuem ciclovia (algumas nem mesmo possuem calçadas...)? É interessante notar também que a nova rede de ciclovias recorta substancialmente as áreas de aterro dos setores de incidência dos CEPAC, sem adentrar as áreas atualmente mais densamente habitadas, onde predominam famílias de baixos rendimentos. Por último, seria mera casualidade que a nova rede de ciclovias que está sendo implantada conecte-se com a malha cicloviária da distante zona sul da cidade, sem tecer qualquer laço com as poucas faixas da zona norte?

Para tentar responder a essas perguntas, é importante compreender que as ciclovias, embora representem conquistas do cicloativismo e das pessoas de mente mais arejada, podem significar também símbolos de distinção social, e marcas de uma cidade “in”, isto é, conectada com as tendências das cidades dos países mais ricos. Mostra-se bastante plausível imaginar que o Porto Maravilha em 2026 seja um lugar de predileção para turistas circulando em bicicletas, do Museu do Amanhã em direção ao Boulevard Olímpico; famílias de classe média alta, residentes nos novos projetos residenciais, em agradáveis pedaladas de fim de semana, sem falar nos *yuppies*, dirigindo-se às torres corporativas com as suas bicicletas dobráveis depois de sair do metrô ou do VLT.

Com esses breves comentários, não pretendemos afirmar que o novo “conceito” de mobilidade urbana do Porto Maravilha seja um inegável cavalo de Tróia para gentrificar a zona portuária. Sem embargo, a experiência de outras cidades pode comprovar, conforme sustentado por Blanco, Bosoer e Apaolaza (2014), que os investimentos públicos em mobilidade, quando desconectadas de políticas que enfrentem as desigualdades intrínsecas das regulações territoriais de mercado, tendem a desencadear processos de gentrificação. Infelizmente, estas políticas de enfrentamento das desigualdades não aparecem como prioridade na operação Porto Maravilha.

e) Consolidação de um circuito de alta cultura e um *cluster* criativo

Sequera (2014) demonstrou de que maneira a implantação, pelo poder público, de equipamentos de alta cultura (*i.e.* bibliotecas, museus, instituições universitárias etc.) competiu para alimentar o processo de gentrificação em Lavapiés, um antigo bairro popular na área central de Madri. O autor mencionado argumenta, alinhado a outros pesquisadores, que, no processo de transição da cidade industrial para a pós-industrial os poderes públicos decidiram por apostar em gerar tipos de emprego conectados com a “economia criativa”, como a indústria do entretenimento, audiovisual, publicidade, informática e produção de conhecimento. Por esta chave, a lógica das vantagens comparativas dos *clusters* industriais – aglomeração espacial de indústrias de uma ou mais cadeias produtivas, gerando, pela copresença, economias externas – foi transposta para esta nova economia, que encontrou nas áreas centrais periféricas aos *central business districts* das grandes cidades um ambiente adequado para estabelecer os *clusters* criativos. Através do incentivo à consolidação destes enclaves de produção de mercadorias culturais e conhecimentos mercantilizáveis, os poderes públicos procuram captar investimentos, criar empregos não facilmente deslocalizáveis e atrair turistas desejosos de viver uma experiência urbana “autêntica”.

Os responsáveis por arquitetar a operação Porto Maravilha estão atentos a estas tendências. Não é exagerado dizer que a implantação de um circuito de alta cultura na zona portuária figura como uma das estratégias mais importantes para a sua “revitalização”, e, junto a este circuito, a consolidação daquele que seria o primeiro *cluster* criativo do Rio de Janeiro. O Museu de Arte do Rio (MAR), localizado na Praça Mauá – uma espécie de “porta de entrada” do Porto Maravilha – foi o primeiro equipamento instalado para este fim. Inaugurado em 2013, o MAR custou R\$ 80 milhões aos cofres municipais⁷³.

Bem maior e mais ostentador que este último, o Museu do Amanhã se destaca como o carro-chefe da renovação do porto. O projeto foi assinado pelo controverso arquiteto valenciano Santiago Calatrava, e custou à operação consorciada R\$ 215 milhões (desconsiderando-se os gastos com manutenção⁷⁴). O custo inicial da obra estava estimado

⁷³ A sua construção faz parte da primeira fase das obras do Porto Maravilha, custeada pela prefeitura para atrair a confiança do “mercado”.

⁷⁴ Uma auditoria realizada pela CDURP concluiu terem sido gastos R\$ 686 milhões com a construção e a

em R\$ 78,1 milhões⁷⁵. Por superar em muito a expectativa de gastos, direcionaram-se para o museu verbas que estavam destinadas à construção de escola, posto de saúde e obras de urbanização no Morro do Pinto (!), entre outras intervenções. Em 2017, a nova diretoria da CDURP realizou uma auditoria para apurar os gastos do Porto Maravilha. Alguns dos resultados da apuração foram publicizados na seguinte nota:

A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp) esclarece que algumas obras previstas no contrato original da operação urbana consorciada Porto Maravilha foram suprimidas para a inclusão do Museu do Amanhã no escopo da parceria público-privada. A informação encontra-se no Anexo B do Cronograma de Pagamento das Contraprestações Públicas Mensais e Anuais do 1º Aditivo, assinado em 17 de abril de 2012. O documento registra a inclusão do Museu do Amanhã (R\$ 213.212.400) *mediante exclusão dos seguintes itens: obras de infraestrutura urbana do Setor F, localidade do Morro do Pinto (R\$ 112.298.783); Outras Edificações, que previa equipamentos comunitários como escola, creche e posto de saúde (R\$ 43.477.460); Viaduto da Rua Visconde de Inhaúma, uma alça de saída do Elevado da Perimetral retirada dos planos após a decisão de sua remoção integral (R\$ 50.239.355); e a Alça da Linha Vermelha que seria interligada à Via Binário do Porto (R\$ 7.256.802).* (CDURP, *apud* SRZD, 2017)

O Museu do Amanhã foi construído sobre o Píer Mauá, localizado em frente à Praça Mauá, ou seja, a poucos metros do MAR. Esta praça conecta-se ao Boulevard Olímpico, o qual representa a espinha dorsal do circuito de alta cultura do Porto Maravilha, conectando os dois grandes museus a outros equipamentos: o edifício anexo da Biblioteca Nacional e a oficina de produção e capacitação do Teatro Municipal, batizado de Fábrica de Espetáculos. Finalmente, foi inaugurado em 2016, na Av. Rodrigues Alves, o aquário público AquaRio, com espaços para visitação e outros voltados para pesquisa da vida marinha na Baía de Guanabara.

A zona portuária, por abrigar um grande número de antigas plantas industriais, galpões abandonados e um parque de edifícios deteriorados oferece um cenário propício para atrair empresas da indústria criativa. Designers, publicitários, arquitetos, artistas ou “empreendedores sociais” (ou seja, os gestores de ONGs), em especial jovens, estão procurando nas instalações desta área da cidade como uma alternativa aos aluguéis exorbitantes da zona sul. A mistura de usos industriais e comerciais do zoneamento do porto representa um atrativo adicional para a localização de oficinas de artesãos. Duas

manutenção do MAR e do Museu do Amanhã.

⁷⁵ Segundo noticiado pela Folha de São Paulo, em matéria publicada no dia 06/06/2011. Disponível na Internet através do endereço <http://m.folha.uol.com.br/ilustrada/2011/06/925826-custo-para-a-construcao-do-museu-do-amanha-triplica-em-um-ano.shtml?loggedpaywall&mobile>.

iniciativas traduzem bem esta tendência: a primeira são as dezenas de oficinas de artistas instalados na antiga fábrica da Bhering. Tal ocupação foi promovida pela subdivisão da planta fabril pelo proprietário, que aluga as parcelas. Atualmente, os 50 artistas e 38 empreendedores que utilizam os espaços da fábrica estão articulados em torno da Associação Cultural Orestes 28 – uma referência ao endereço da fábrica.

A segunda iniciativa em destaque é a Goma, uma associação de 23 pequenas empresas do “setor criativo”, que funcionam em esquema de *coworking*. Quando surgem projetos de maior envergadura, umas empresas recrutam as outras, o que propicia grande flexibilidade para enfrentar a fluidez das demandas deste tipo de mercado. A CDURP reconhece a importância de iniciativas como estas, criando o Distrito Criativo, cujo propósito é oferecer suporte técnico e institucional para empresas desse setor. A Goma é o carro-chefe do projeto, que também reúne outras empresas.

Em uma reportagem que apresenta o Porto Maravilha como um novo polo de economia criativa⁷⁶, os recém-chegados jovens trabalhadores do setor afirmam sua preocupação para evitarem exercer o papel de agentes gentrificadores da zona portuária. Argumentam que, para isso, procuram sempre comprar materiais nos arredores, de maneira a aquecer o comércio local. Mesmo sendo pertinentes esse tipo de zelo, cumpre questionar se estes pioneiros da economia criativa não terminarão se tornando, eles próprios, as futuras vítimas da gentrificação, tanto por força do seu próprio êxito, quanto pela reestruturação espacial em curso. Após a valorização imobiliária da zona portuária, quantas destas pequenas empresas em *coworking* e associações de artistas estarão a altura de pagar aluguéis muito mais caros que os atuais?

f) Apropriação seletiva da história da zona portuária

Os antigos bairros da zona portuária do Rio de Janeiro foram produzidos, desde o início do século XVII até hoje, através de uma dinâmica de exploração e resistência dos africanos e seus descendentes. Isso se explica, em boa parte, pelo papel da cidade no comércio atlântico de escravos. O Rio de Janeiro é o porto onde se desembarcou o maior

⁷⁶ <http://odia.ig.com.br/noticia/economia/2015-05-09/regiao-do-porto-se-consolida-como-polo-de-economia-criativa.html>

número de escravos trazidos da África em todo o mundo – cerca de dois milhões, segundo os dados do *Trans-Atlantic Slave Trade Database*⁷⁷. A zona portuária, de sua parte, recebeu a maioria deles, abrigando trapiches de desembarque, mercados de escravos, lojas de engorda e venda⁷⁸, cemitérios dos que morriam antes de serem comprados, entre outros equipamentos ligados a este tipo de negócio. Ao mesmo tempo, esses lugares foram irrompidos pelas práticas de resistência e afirmação cultural dos negros, que ali criaram refúgios (incluindo quilombos urbanos), redes de solidariedade, espaços para ritos religiosos e festividades. No capítulo 2 desta tese pudemos observar como diversas instituições que hoje figuram como alguns dos traços mais típicos da identidade carioca foram inventadas nestes bairros, que, por tais razões, foram considerados a Pequena África.

Os trabalhos de melhoramento da infraestrutura urbana realizados pelo Porto Maravilha puseram em relevo sítios arqueológicos que, por muito tempo, estiveram soterrados – muito embora fosse de conhecimento geral que esses sítios existiam ali, o que demonstra nunca ter sido prioridade das autoridades cariocas o resgate desta memória. Com efeito, o Decreto Municipal 34.803 instituiu um grupo de trabalho responsável por criar o Circuito Histórico e Arqueológico da Herança Africana, que apresentamos no Mapa 9. Diante de iniciativas como esta, pode-se pensar que a operação Porto Maravilha procura “revitalizar” mais do que a infraestrutura e a economia da zona portuária, recuperando, igualmente, a memória da sua herança negra. Parece-nos fundamental, todavia, levantar algumas objeções a esse respeito.

⁷⁷ <http://www.slavevoyages.org/tast/index.faces>

⁷⁸ Algumas delas retratadas nas gravuras de Debret.

Mapa 9 – Circuito Histórico e Arqueológico da Herança Africana



Fonte: <http://portomaravilha.com.br/web/fotos/africana.aspx>

Antes de mais nada, limitar a herança africana na zona portuária aos seis pontos (ver o mapa) é uma clara subestimação, ou, na melhor das hipóteses, uma incompreensão dessa herança. Apenas o pequeno livro de Moura (1983) aponta para a existência de dezenas de locais de suma importância para a resistência e afirmação cultural afro-brasileira na Pequena África. Depois, cabe assinalar a opção, exposta com o tal circuito, por associar a herança africana aos feitos de um passado remoto, que já não influencia mais diretamente as práticas presentes para além de uma memória etérea ou museológica. Ora, é necessário reconhecer que a zona portuária foi, ao longo do século XX e ainda hoje, uma área pobre, de moradores de favelas, trabalhadores da estiva, vendedores ambulantes, catadores, empregados domésticos, motoristas de ônibus, pessoas sem-teto etc. Todos eles descendentes de escravos, ex-escravos e imigrantes pobres que criaram um sem-fim de instituições e práticas de resistência: grêmios de trabalhadores, casas de angu, associações de vizinhos, ocupações de sem-teto, ranchos, blocos de carnaval, escolas de samba, festejos e tantas outras. Muitas dessas instituições têm reivindicado diretamente sua vinculação à herança africana, como o demonstram os nomes das ocupações de sem-teto Zumbi dos Palmares, Quilombo das Guerreiras, Mariana Crioula, ou ainda o projeto popular de habitação social Quilombo da Gamboa, que aglutina moradores de diversas ocupações removidos pelas intervenções do Porto Maravilha. Lamentavelmente, nenhuma

dessas iniciativas, do passado ou do presente, foram integradas ao Circuito Histórico e Arqueológico da Herança Africana.

Finalmente, nota-se que todos os seis pontos do circuito – excetuando-se o Cemitério dos Pretos Novos – se localizam em espaços públicos, seja em passeios ou edifícios públicos. Pode-se supor que, com esta opção, os responsáveis pelo desenho do reformulado circuito evita deliberadamente oferecer para reivindicações dos ativismos sociais sobre propriedades privadas. Essa é a única explicação para a ausência do Quilombo Urbano da Pedra do Sal. A demarcação de um território quilombola de oito hectares na zona portuária foi uma reivindicação de alguns moradores, articulados com o movimento negro. Sua vinculação histórica com a ocupação de escravos desde o século XVII foi reconhecida pela Fundação Cultural Palmares, através da Portaria 02, de 17 de janeiro de 2006. Encontra-se em tramitação na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro um projeto de lei para definir o Quilombo Urbano da Pedra do Sal como uma Zona de Especial Interesse Cultural. Uma vez aprovado o projeto de lei, mais de 20 imóveis nos arredores da Pedra do Sal, próximo ao Largo de São Francisco da Prainha, seriam transferidos para moradores descendentes de quilombolas e para a associação do Quilombo da Pedra do Sal. Por esta razão, o projeto tem como seu principal opositor a Ordem Terceira de São Francisco da Penitência, ligada à Igreja Católica, a qual apresenta documentos supostamente datados do período imperial para justificar seu direito sobre os imóveis em disputa.

Além desses aspectos, cabe avaliar o tratamento dado pelo poder público a um dos mais importantes pontos do Circuito, a saber, o Cemitério dos Pretos Novos. Trata-se de um sítio arqueológico, onde se descartavam os corpos dos escravos que morriam pouco tempo após desembarcarem no Rio, antes de encontrar compradores. Esse cemitério apenas foi redescoberto depois das obras de reforma de uma casa particular, feitas pela proprietária do imóvel, Dona Mercedes, quem, diante da estranha descoberta de numerosas ossadas e a constatação, por especialistas, de que se tratava de um antigo cemitério de escravos, decidiu transformar a sua residência em um centro cultural, o Instituto de Pesquisa e Memória Pretos Novos (IPN). O instituto funciona como laboratório de pesquisas históricas e arqueológicas, oferece uma pós-graduação de Especialização em Turismo Cultural (em parceria com a Fundação Educacional de Duque de Caxias), além de estar aberto para visitas e diversas oficinas. As pesquisas

arqueológicas realizadas ali para se compreender o tratamento dado aos escravos nas viagens pelo Atlântico e em seguida à sua chegada na América dificilmente poderiam encontrar um sítio tão rico quanto este preservado pelo IPN. Não obstante, apesar de fazer parte do Circuito da Herança Africana, o instituto padece pela exiguidade de investimentos e recursos do poder público, ficando dependente de convênios de curta duração (e dinheiro) firmados com a CDURP. O último desses convênios foi encerrado em 2017, e agora o IPN aguarda negociações com a Secretaria de Cultura da Prefeitura para saber se disporá de novos recursos.

Aquele que é, sem exageros, o principal sítio arqueológico do maior cemitério de escravos do mais importante porto receptor de africanos sequestrados em todo o mundo merecia muito mais atenção de um projeto que afirma se preocupar com a herança africana. Mas o grande museu do Porto Maravilha, com gastos de centenas de milhões de reais, olha para o amanhã, de costas para a zona portuária. Ao passado, que ainda segue vivo nas condições de trabalho e moradia dos descendentes dos escravos, sobram apenas algumas migalhas dos 3% destinados à recuperação do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico.

3.3.4 Participação popular e Habitação de Interesse Social no Porto Maravilha: duas ausentes

Já foi constatada, no subcapítulo 3.2, a falta de participação popular no processo de elaboração no planejamento da operação Porto Maravilha, opinião compartilhada por Sarue (2015) e Giannella (2015). As discussões e estudos técnicos capitaneados pelo Ministério das Cidades, embora estabelecessem como objetivo da reabilitação da zona portuária a transparência, participação da sociedade civil e produção de Habitação de Interesse Social (HIS), fizeram jus às críticas de Souza (2002, 2006 e outros) a respeito de uma postura muito recorrente entre profissionais envolvidos com o planejamento e a gestão urbanos, mesmo os progressistas: o “tecnocratismo de esquerda”, que é a tendência em superestimar a reflexão e as expectativas em torno de instrumentos e planos, em detrimento de uma análise mais aprofundada a respeito da dinâmica de produção do espaço urbano, bem como da compreensão das causas da crise dos ativismos urbanos,

negligenciando, igualmente, a tentativa de se estreitar laços com os movimentos. Terminaram “traídos” por aqueles que consideravam seus aliados.

Se no plano do Ministério das Cidades a participação se fez pouco ou nada presente, o que se esperaria do plano adotado pela prefeitura do Rio, cuja elaboração foi feita pelo consórcio de empresas Rio Vila e Mar (o consórcio que venceria a licitação para a operação Porto Maravilha)?

O processo de aprovação da lei que instituiu a operação tampouco se preocupou em fazer grandes consultas e audiências. Votada em regime de urgência, contou com uma única e protocolar audiência pública. A lei 101/2009, por sua vez, faz algumas poucas e vagas menções à participação popular e provimento de HIS no Porto Maravilha. Na demarcação dos princípios norteadores do planejamento, execução e fiscalização da operação, que constam no Capítulo I, Art. 2º - § 1º, figuram os itens “VI – transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil; VII – o apoio da regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social”. O § 2º, relativo às diretrizes da operação, estabelece “IX – promover a Habitação de Interesse Social e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação”.

A Seção IV (“Do atendimento Econômico e Social da População Afetada”), estabelece o seguinte:

Art. 29. O Poder Público desenvolverá um programa que garanta o atendimento à população de baixa renda atingida pelas intervenções urbanísticas previstas nesta Lei Complementar, em conjunto com os órgãos municipais, estaduais e federais competentes.

§ 1º A implantação de unidades habitacionais de interesse social poderá ocorrer em todos os setores da Operação Urbana Consorciada.

§ 2º A provisão de habitação de interesse social poderá ser realizada por meio de soluções habitacionais que assegurem o reassentamento da população residente atingida pelas intervenções urbanísticas em áreas de especial interesse social.

Art. 30. 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 dentro dos programas habitacionais e outros de interesse social, no atendimento da população atingida pelas intervenções urbanísticas previstas nesta Lei Complementar.

Art.31. As comunidades e bairros da área afetada serão incentivados a desenvolver processos participativos nos termos do que dispõe o Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, e observando os princípios da Agenda 21 e as recomendações do Ministério das Cidades, visando a elaboração de planos de desenvolvimento sustentável locais.

O Capítulo IV versa sobre a “criação de conselho consultivo para a implementação e a fiscalização da Operação Urbana Consorciada”, e define:

Art. 40. Fica instituído o Conselho Consultivo da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio, com competência para emitir parecer sobre o relatório trimestral da CDURP.

§1º 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.

(...)

§4º Os integrantes do Conselho Consultivo terão amplo acesso a todos os documentos pertinentes à Operação.

Terminam aí as menções à participação popular e HIS na operação Porto Maravilha. Observa-se que o único canal de participação previsto na lei é o Conselho Consultivo, cuja competência se restringe a emitir parecer sobre o relatório trimestral da CDURP. Além disso, os três representantes da sociedade civil são escolhidos pelos representantes da CDURP e do município, isto é, não são escolhidos diretamente pela própria sociedade civil. Fizemos uma busca pelas atas das reuniões ordinárias do Conselho Consultivo, tendo escolhido para leitura cinco delas aleatoriamente: 01/11/2012, 30/10/2014, 22/07/2015, 07/12/2016, 24/11/2017. Em apenas duas identificamos a assinatura de representante da sociedade civil, e, em ambas, de apenas um representante, e não três, como estabelecido na lei.

Giannella (2015) realizou uma pesquisa aprofundada sobre as lutas populares pela participação nas esferas políticas abertas com a aprovação da operação Porto Maravilha, tomando como espaço privilegiado de investigação o Fórum Comunitário do Porto. A criação do fórum se deu por fora dos canais oficiais de participação da operação, tendo em vista a sua impermeabilidade a uma participação popular efetiva. Ele era composto por moradores da zona portuária temerosos pelos impactos com o avanço das obras e desapropriações do Porto Maravilha, em articulação com militantes, pesquisadores e parlamentares de esquerda. A autora conclui que os canais oficiais de tomadas de decisão no âmbito da operação eram praticamente vedados à participação popular. Martins (2017: 172) faz notar que a carta final do seminário *Minha casa é o meu porto*, realizado em outubro de 2015, conclui que

(i) o modo de implementação da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha impediu uma ampla participação popular; (ii) a CDURP adotou posturas antidemocráticas e constrangeu os posicionamentos críticos ao Plano de Habitação de Interesse Social (PHIS-Porto); (iii) registrou a sua preocupação com o modelo de planejamento com base no lucro imobiliário e com o elevado potencial de gentrificação na zona portuária. (MARTINS, 2017: 172)

Uma análise sobre o tratamento da questão da Habitação de Interesse Social no âmbito do Porto Maravilha demonstra que as arenas de participação popular são estabelecidas tão somente como resposta à pressão de moradores, organizações e ativismos. Destarte, embora figure em alguns capítulos da lei 101/2009, conforme destacado mais acima, não há qualquer vinculação de recursos da operação para o provimento de HIS, tampouco estabelece uma cota mínima de habitações sociais nos setores da AEIU.

Júnior e Werneck (2015) têm realizado um acompanhamento minucioso da questão da HIS no Porto Maravilha, demonstrando que o provimento de moradias sociais não figura, definitivamente, como uma prioridade da operação. A autora contastou o número de unidades de interesse social prometidas em 2013 pelo então prefeito Eduardo Paes, quando as obras de reestruturação da área já estavam a pleno vapor. Das 2.200 unidades anunciadas pelo prefeito, que seriam financiadas com recursos do programa federal Minha Casa Minha Vida (sem recursos da operação ou da prefeitura, portanto), apenas 68 haviam sido entregues até 2015. Vale acrescentar ainda que projetos de HIS na zona portuária aprovados antes mesmo da entrada em vigor da operação Porto Maravilha, como por exemplo os projetos autogeridos pelo movimento dos sem-teto Quilombo da Gamboa e Mariana Criola, beneficiados pelo programa Minha Casa Minha Vida Entidades em convênio firmado em 2008, aguardam até hoje pelo início das obras.

A autora destaca que a CDURP deu início ao processo de elaboração de um Plano de Habitação de Interesse Social (PHIS) apenas em 2015, por força de uma exigência da Caixa Econômica Federal. A exigência se deu por meio de uma Instrução Normativa do Conselho Curador do FGTS, na forma de uma contrapartida para os R\$ 1,5 bilhões adicionais integralizados pelo fundo à operação, uma vez que a negociação dos CEPAC pelo FIIPM não haviam aportado recursos suficientes para honrar com os seus compromissos junto à operação. O Conselho estipulou, por meio da Instrução Normativa 33, de 17 de dezembro de 2014, a exigência de provimento de HIS em operações urbanas consorciadas que contassem com recursos do FGTS (que até aquele momento restringiam-

se ao Porto Maravilha), com a elaboração prévia de um PHIS. Esse tipo de exigência foi orientada pelo Ministério das Cidades. Não chega a ser espantoso, porém, que o Conselho Curador do FGTS tenha ignorado o estabelecimento desse tipo de contrapartida quando da sua decisão, em 2009, de aprovar investimentos do fundo em operações consorciadas, desvirtuando substancialmente as suas missões institucionais. Basta recordar que o Vice-Presidente de Fundos da CEF, à época, era Wellington Moreira Franco, e que as mediações com o poder público municipal e o consórcio empresarial foram realizadas por figuras como Eduardo Cunha e Léo Pinheiro.

A elaboração do PHIS Porto Maravilha se deu após a realização de um ciclo de reuniões públicas e uma conferência, espaços consultivos que foram abertos, segundo Werneck (2017), como exigência dos movimentos sociais. Desse PHIS resulta uma série de compromissos, dos quais se destacam:

- (a) a produção de pelo menos 10 mil unidades habitacionais (5 mil unidades garantidas pelo detalhamento do plano mais 5 mil unidades estabelecidas como meta a ser alcançada ao longo de sua implementação);
- (b) levantamento fundiário dos imóveis públicos (municipais, estaduais e federais), além daqueles passíveis de desapropriação na área portuária e na área central para a produção de habitação social;
- (c) a oferta de pelo menos 1.500 imóveis residenciais e 250 imóveis comerciais para aluguel, no âmbito do programa de Locação Social;
- (d) reforma, ampliação e recuperação de aproximadamente 2.500 residências de famílias de baixa renda;
- (e) consolidação do plano de urbanização do Morro da Providência, além da elaboração e implementação de outros dois planos de urbanização para as favelas Pedra Lisa e São Diogo/Moreira Pinto, e
- (f) criação de AEIS de vazios, gravando a destinação de terrenos públicos vazios para o uso residencial de interesse social.

Transcorridos dois anos desde a definição do estabelecimento desses compromissos, a referida autora constata que “os prazos determinados às ações imediatas do PHIS Porto foram todos desrespeitados (...) e o plano não apresenta qualquer resultado.” (WERNECK, 2017: s.p.) Adicionalmente, o diagnóstico realizado pela CDURP, encomendado junto ao IPP para avaliar a demanda efetiva por HIS na AEIU Porto Maravilha, dimensionou a demanda em apenas 3.000 unidades. Questionando esse número, a autora indica que um estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles identificou cerca de 1.100 pessoas habitando em 54 cortiços no perímetro da operação

consorciada, as quais não foram consideradas no diagnóstico. Ela observa ainda o descompasso entre a meta mínima estabelecida de 5000 HIS e a disponibilidade fundiária com potencial de edificação desse tipo de moradia, que permitiria o provimento de apenas 3.721 unidades. Ainda assim, praticamente a metade delas localizadas fora da AEIU, e as restantes na APAC SAGAS, isto é, fora da zona de incidência de CEPAC. Werneck prossegue sua crítica, sublinhando o contraste entre a meta de provimento de HIS prevista pelo plano e a sua própria previsão de crescimento demográfico para a zona portuária, que seria impulsionada pela operação consorciada, estimada em 70 mil novos habitantes (PHIS, 2016). Para encerrar, a autora chama a atenção para o fato de que desde julho de 2016 a prefeitura do Rio vem comprando CEPAC junto ao FIIPM (e vimos nesse capítulo a qual preço...) para honrar com os pagamentos devidos ao consórcio Porto Novo, alertando que estes CEPAC devem, agora, ter destinação obrigatória para a execução do PHIS – o que, particularmente, achamos muito pouco provável que aconteça.

A conclusão lógica a que se chega é que os responsáveis pela operação consorciada não pretendem, em absoluto, sacrificar o aproveitamento do potencial adicional construtivo para uma destinação que eles consideram tão bizantina, que é a moradia para pobres no porto “revitalizado”. Arquetam deliberadamente a gentrificação da zona portuária do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 4

Porto Maravilha: aspectos da apropriação oligopólica do espaço urbano

4.1 Intervenções de reestruturação do espaço urbano e a tendência à gentrificação

Conceitualizar os fenômenos de reestruturação do espaço urbano consolidado em termos de renovação, revitalização, reabilitação e seus congêneres traz consigo problemas teóricos e metateóricos importantes. O primeiro deles é deixar em segundo plano – senão ignorar mesmo – as mudanças no perfil de classe dos habitantes e usuários do espaço reestruturado. O segundo problema é partir do pressuposto de que os programas de reestruturação espacial são benéficos de igual modo para todos os residentes do espaço transformado e para os cidadãos de modo geral, deixando de levantar a questão sobre quem são os seus possíveis (e usuais) ganhadores e perdedores, bem como dos conflitos e resistências deflagrados com as mudanças. Tais problemas decorrem do fato, já apontado na seção anterior, de que estes conceitos valorizam antes o substrato material do espaço enquanto *produto*, e não enquanto uma *relação social* a ser problematizada. Mais especificamente, apreendem o espaço enquanto “patrimônio” e/ou sua funcionalidade em relação a um modelo de cidade que desconsidera as assimetrias de classe, ou as naturaliza. Em função disso, este conjunto de conceitos tem servido mais para legitimar programas de reestruturação espacial que, em via de regra, provocam a expulsão da população mais pobre, direcionam os cada vez mais escassos recursos públicos para investimentos que beneficiarão poucos grupos privados e aumentam ainda mais as desigualdades sociais.

O conceito de gentrificação (*gentrification*) – apesar de ser um conceito em disputa, como demonstraremos a seguir – valoriza justamente estas questões que os demais conceitos relativos à reestruturação do espaço urbano consolidado negligenciam. Mesmo que empregado por analistas que procuram destacar os efeitos socialmente positivos dos fenômenos de gentrificação, o próprio termo joga luz sobre o câmbio no perfil de classe de um lugar.

O conceito foi cunhado por Ruth Glass (1964) para explicar as mudanças verificadas no bairro de *East End*, de Londres, tradicionalmente habitado pela classe trabalhadora e economicamente desvalorizado, quando da compra de imóveis por proprietários de classe média, que reformavam as casas e atraíam progressivamente estabelecimentos e atividades condizentes com seu perfil de classe, promovendo, assim, um câmbio no status social do bairro. Daí a associação, feita por Ruth Glass, desse público de mais alto status social à *gentry*, oriundo do francês antigo *genterie*, isto é, os “bem-nascidos” das altas classes sociais. Neste capítulo, procuraremos apresentar os traços gerais dos debates teóricos em torno do conceito de gentrificação; apontar para as principais questões que têm sido levantadas a respeito dos fenômenos de mudança no perfil de classe de algumas partes do espaço urbano (em especial as áreas desvalorizadas próximas ao CBD, onde os processos de gentrificação ocorreram pela primeira vez); discutir a importância político-teórica de se analisar este tipo de fenômeno na semiperiferia do capitalismo recorrendo-se ao conceito de gentrificação, e levantar ainda algumas outras questões que nos parecem pertinentes para a abordagem do nosso tema de investigação.

4.1.1 Disputas teóricas em torno do conceito de gentrificação

A reestruturação sócio-espacial das áreas da periferia imediata do CBD, empobrecidas por décadas de desvalorização na esteira da expansão suburbana das cidades da Inglaterra e do leste dos Estados Unidos, deixou de ser o fenômeno pontual que era nos anos 1960, quando Ruth Glass cunhou o conceito, para tornar-se, segundo Neil Smith (1996 e 2002), uma *estratégia urbana global no avanço da fronteira de acumulação capitalista*. Não restam dúvidas de que o conceito de gentrificação tem ocupado um papel de destaque nos estudos urbanos para explicar o fenômeno da transformação de espaços dos pobres em lugares de moradia ou usos comerciais dos ricos e da classe média alta. Ocorre que mesmo a definição dos fenômenos envolvidos pelo conceito, e sobretudo a identificação das suas causas e implicações sociais são objeto de intensas disputas entre correntes teóricas concorrentes, fazendo parte, igualmente, do léxico da imprensa e de agentes imobiliários, em geral empenhados na promoção dos

supostos benefícios da gentrificação, e de moradores e ativismos urbanos em sua luta para denunciar e resistir a estes processos em seus bairros. No âmbito deste campo acadêmico e político de disputa em torno do conceito de gentrificação, identificamos três preocupações que perpassam todas as correntes do *mainstream* acadêmico e atores sociais: 1) a definição do que é a gentrificação; 2) a determinação das causas da gentrificação e dos seus agentes; 3) as implicações da gentrificação para o desenvolvimento urbano e a justiça social.

No âmbito das referidas disputas teóricas do *mainstream*, Lees *et al.* (2008) apontam para a existência de duas grandes correntes explicativas: as explicações que relacionam as causas da gentrificação à dinâmica da produção capitalista (“*production explanations*”) – mas que seriam melhor definidas como relativas à acumulação capitalista, e não apenas à produção –, e aquelas referentes às necessidades de consumo no âmbito de uma sociedade pós-industrial (“*consumption explanations*”), naquilo que Neil Smith criticou como sendo parte da pressuposição acrítica da “soberania dos consumidores” (“*consumer sovereignty*”).

Os que postulam as explicações pelo lado do consumo tendem a priorizar os câmbios culturais derivados da emergência de um novo regime de consumo em sociedades onde o trabalho industrial deu lugar à predominância do setor de serviços, com funcionários *white-collars* trabalhando no CBD, além da multiplicidade identitária, a qual ultrapassaria em muito as identidades de classe, com grupos que procuram se diferenciar, ou encontrar maior liberdade de expressão para as suas identidades: *yuppies*, jovens artistas, gays etc. A explicação a respeito da generalização da gentrificação, sob a ótica das “*consumption explanations*”, segue por estas linhas: se, a partir de um dado momento em que o fenômeno deixou de ser produto de pioneiros, cujo esforço individual teria sido responsável por mudar a paisagem de bairros outrora desvalorizados, para tornar-se uma dinâmica mais ampla figurando nas estratégias de mercado de agentes da indústria imobiliária, estes agentes estariam apenas adequando a oferta de padrões residenciais a uma demanda preexistente.

Neil Smith não poupou críticas a esse tipo de abordagem, argumentando que

[t]he preponderance of this literature concerns the contemporary processes or its effects: the socioeconomic and cultural characteristics, profiles of the new urban immigrants, displacement, the role of state, benefits to the city, the creation and destruction of community. At least in the beginning, little attempt

was made to construct historical explanations of the process, to study causes rather than effects. Instead, explanations were very much taken for granted and have generally fallen into two categories: cultural and economic (SMITH, 1996: 51).

As explicações do lado da produção, por seu turno, surgiram nos anos 1970, como resposta às correntes até então majoritárias, que tendiam a considerar o fenômeno da gentrificação como uma espécie de “renascimento urbano”⁷⁹. Nesse sentido, o curto artigo de Neil Smith (1979), intitulado *Toward a theory of gentrification: A back to the city movement by capital, not people*, foi uma espécie de divisor de águas, afirmando que a generalização do fenômeno da gentrificação, antes de ser uma adequação da oferta a uma demanda crescente, era a produção de uma demanda que respondia às necessidades da acumulação de capital, a qual criava superlucros através dos seus agentes do circuito secundário de capital (isto é, da construção no ambiente urbano). No esforço de explicar teoricamente este processo, Smith formula a teoria do *rent gap*, ou “brecha de renda”, explicando que os lucros maiores que motivavam as operações de gentrificação eram decorrentes do aproveitamento da *renda potencial* do solo em áreas desvalorizadas próximas aos CBDs. A renda potencial seria o diferencial entre a baixa renda obtida em um momento dado, decorrente da desvalorização do capital investido em outros tempos, e a renda que poderia ser obtida no caso do imóvel receber novos investimentos, em função da sua localização. Se o “*gap*” entre a renda atual e a renda potencial for maior do que a renda média para este mercado, verifica-se então a possibilidade de realizar superlucros⁸⁰, o que motivaria os investimentos. A explicação da gentrificação repousaria, portanto, no desenvolvimento desigual do capitalismo, que, ao investir e desinvestir num e noutro lugar, criaria condições para a obtenção de novos lucros a cada momento.

Muito embora consideremos a explicação da “brecha de renda” como sendo uma condição para a reestruturação de áreas desvalorizadas nas cidades do capitalismo tardio, é necessário fazer algumas ressalvas. Destarte, o próprio Smith (1979) reconhece as muitas dificuldades de se demonstrar empiricamente a validade da teoria do *rent gap*

79 A respeito da narrativa que representa a gentrificação como uma espécie de “renascimento urbano”, conferir GRUEN (1964), ALPERN (1979) e SUMKA (1979). Para uma crítica de primeira hora desse tipo de narrativa, ver HOLCOMB e BEAUREGARD (1981), os quais contestaram os argumentos acerca dos efeitos supostamente benéficos para as classes populares dos fenômenos de gentrificação, além de WILLIAMS e SMITH (1986), os quais sustentam que a gentrificação agrava ainda mais a longa tendência de polarização social nas cidades capitalistas.

80 Os superlucros são os ganhos de capital a uma taxa de retorno superior ao lucro médio em um determinado mercado, atribuindo, com isso, grande vantagem aos seus obtentores em meio à competição intercapitalista.

através da categoria marxiana de *valor* (ou, mais precisamente, *valor-trabalho*). A solução encontrada tanto por Smith quanto por outros autores que realizaram estudos empíricos sobre o *rent gap* tem sido recorrer ao preço do metro-quadrado, o que, para Marx, corresponderia apenas à *forma-valor* da mercadoria. Ademais, como demonstrou Castoriadis (1997) em sua crítica à teoria marxiana do valor, este é socialmente criado, por meio de uma constante disputa política, sendo, conseqüentemente, e em última instância, *indeterminado*⁸¹. Apesar de identificarmos este problema, acreditamos que procurar elucidar as estratégias empregadas pelos agentes do capital imobiliário e do Estado para criar diferenças de renda do solo (estratégias ideológicas, práticas espaciais de apropriação privada e de controle sócio-espacial, transferências de fundos públicos para entes privados etc.) é de suma importância para a compreensão crítica da produção social do espaço.

Esta caracterização dos campos de disputa teórica sobre a gentrificação, colocando, de um lado, as explicações do lado da produção, e, de outro lado, as explicações do lado do consumo, leva-nos a formular uma questão importante: haveria uma dicotomia entre as motivações culturais, das necessidades de consumo, da ação de agentes individuais e coletivos, de um lado, e, de outro lado, as demandas da acumulação capitalista? Ora, adotando o essencial da abordagem da *produção social do espaço*, tal como formulada por Gottdiener, ou, ainda, pela ontologia castoriadiana do fazer social-histórico, a resposta, evidentemente, é negativa. Existem, naturalmente, processos muito poderosos, engendrados pela busca incessante de lucros no modo de produção capitalista, atrelados a instituições de normalização da atividade social, além de uma espacialidade historicamente produzida que fornecem uma estrutura capaz de condicionar a prática de indivíduos e grupos em múltiplos sentidos. Não obstante isso, a ação dos sujeitos no âmbito das estruturas, mesmo que estabeleça certos padrões, guarda sempre a dimensão do imprevisível e, portanto, do indeterminado, de tal modo que a estrutura só pode ser compreendida em movimento, isto é: em permanente mudança. Vale lembrar que as “leis de movimento do capital”, a acumulação inexorável, as relações capital-trabalho, a propriedade, tudo isso são instituições, encarnações de significações imaginárias que compõem o social, sua reprodução e a emergência do novo.

Dito isso, acreditamos que a análise dos processos de reestruturação espacial urbana que provocam câmbios no perfil de classe de determinados espaços, com a

81 Uma análise bastante pertinente sobre as insuficiências da teoria do *rent gap*, desde uma perspectiva socialmente crítica, pode ser encontrada em BEAUREGARD (1986: 39).

substituição de pobres por grupos de maior poder aquisitivo – ou seja, processos de gentrificação – devem levar em conta a interação das estruturas (incluindo, evidentemente, dada configuração sócio-espacial) com as práticas de agentes diretamente relacionados com um processo concreto de gentrificação. Ao mesmo tempo, uma articulação entre o geral e o particular precisa ser realizada. Ora, a compreensão de que o capitalismo tardio, monopolístico e, portanto, hegemônico pelas finanças, as quais investem crescentemente capital no circuito secundário, fazendo com que o mercado imobiliário seja não apenas estratégico, mas o foco mesmo das principais crises do capitalismo (HARVEY, 1982), não dá conta de explicar, por exemplo, os tipos qualitativamente distintos de articulação entre determinados setores monopolísticos e o Estado em países do centro capitalista, da semiperiferia e da periferia, embora seja possível constatar formas de gentrificação em todos esses “círculos”. Tampouco determinam univocamente as estratégias de controle social necessárias às operações de espoliação dos pobres urbanos típicas de processos de gentrificação, que podem encarnar desde o “revanchismo” (SMITH, 1996) até a ocupação militarizada de partes das zonas gentrificadas. Além disso, o discurso legitimador, embora possa guardar semelhanças em muitos casos de gentrificação, ganha elementos próprios em cada caso, podendo gerar “matrizes discursivas” (FAIRCLOUGH, 1995) diversas, responsáveis por alterar as estratégias de discurso. De igual maneira, as articulações políticas estabelecidas entre agentes do poder público, empresas privadas e entidades da sociedade civil, conformando o que Gottdiener chama de “coalizões pró-crescimento”, podem ocorrer de modos radicalmente distintos de cidade para cidade, e mesmo de bairro para bairro. Ora, aplicar o muito geral para explicar casos concretos acaba sempre por perder o essencial das experiências particulares, resultando perda de capacidade analítica, ineficácia política do discurso crítico e insuficiência de adequação das teorias que estruturam as explicações gerais.

Finalmente, uma questão que perpassa o campo de disputa teórica em torno do conceito de gentrificação é aquela de identificar os efeitos positivos ou negativos da mudança sócio-espacial relativa a este fenômeno. Atkinson (2002) procedeu a uma revisão sistemática da literatura anglófona a respeito dos efeitos da gentrificação sobre os bairros residenciais, tendo analisado 114 estudos especificamente voltados para este problema. Com base nesta revisão, o autor traçou um painel indicando os principais efeitos, tanto

positivos quanto negativos, sustentados por pesquisas empiricamente referenciadas, para, em seguida, traçar um balanço sobre a maior ou menor incidência e consistência dos estudos. Reproduzimos, aqui, tal painel:

Quadro 7: Resumo dos impactos da gentrificação sobre os bairros

<i>Positive</i>	<i>Negative</i>
	<i>Displacement through rent/price increases</i>
	<i>Secondary psychological costs of displacement</i>
<i>Stabilisation of declining areas</i>	<i>Community resentment and conflict</i>
<i>Increased property values</i> <i>Reduced vacancy rates</i>	<i>Loss of affordable housing</i> <i>Unsustainable speculative property price increases</i> <i>Homelessness</i>
<i>Increased local fiscal revenues</i>	<i>Greater take of local spending through lobbying/articulacy</i>
<i>Encouragement and increased viability of further development</i>	<i>Commercial/industrial displacement.</i>
<i>Reduction of suburban sprawl</i>	<i>Increased cost and changes to local services</i>
	<i>Displacement and housing demand pressures on surrounding poor áreas</i>
<i>Increased social mix</i>	<i>Loss of social diversity (from socially disparate to rich ghettos)</i>
<i>Decreased crime</i>	<i>Increased crime</i>
<i>Rehabilitation of property both with and without state sponsorship</i>	<i>Under-occupancy and population loss to gentrified áreas</i>
<i>Even if gentrification is a problem it is small compared to the issue of:</i> <i>- Urban decline</i> <i>- Abandonment of inner cities</i>	<i>Gentrification has been a destructive and divisive process that has been aided by capital disinvestment to the detriment of poorer groups in cities.</i>

Fonte: ATKINSON (2002: 7).

Analisando o *corpus* textual compilado, Atkinson chega a algumas conclusões importantes. Uma delas é de que o número de estudos destacando os efeitos negativos da gentrificação é substantivamente maior do que aqueles ressaltando seus efeitos positivos. Com relação a isto, o autor pondera existir um elevado nível de seletividade sobre os estudos da gentrificação enquanto um tema de investigação acadêmica, sendo mais caro às correntes críticas do pensamento preocupadas com questões de justiça social e os conflitos sociais. Um interesse similar pelo assunto encontra paralelo apenas fora da academia, em publicações jornalísticas ou comentários políticos, os quais têm interesse em promover a

ideia da gentrificação como uma espécie de panaceia capaz de solucionar todos os problemas das áreas centrais deprimidas. No entanto, como esta literatura é desprovida de embasamento em pesquisa científica, ela foi deixada de fora da revisão feita pelo autor (ATKINSON, 2002: 14).

Outra conclusão relevante é que, entre os efeitos negativos da gentrificação, o que foi objeto de maior destaque foi o da expulsão (*displacement*) de moradores em decorrência da elevação dos aluguéis ou dos preços dos imóveis, bem como os problemas sociais, psicológicos e econômicos derivados disso, concluindo ainda que “[w]hile there have been various and wide-ranging estimates of the prevalence of displacement it has been difficult to refute that it has occurred and that this has been a distinctive and problematic feature of gentrification regardless of whether it was unintended or not” (ATKINSON, 2002: 12).

Com relação à análise dos estudos sobre os efeitos positivos da gentrificação, o autor conclui que “[o]verall the quality and coverage of research identifying positive effects has relied more heavily on the perceived logic of such outcomes rather than systematic research. However, this is not to say that such outcomes have not accrued from the process but rather that more balanced research may be required in the future” (ATKINSON, 2002: 15). Enquanto tais pesquisas “mais equilibradas” ainda não se apresentam, o balanço final feito com base na sua revisão sistemática é de que

The research evidence overwhelmingly leads to the conclusion that gentrification has a negative impact on the neighbourhoods it affects. However, we must recognise an interaction between political beliefs and the effects of gentrification. In a world where the value of architecture and non-market intervention are considered to be optimum outcomes the displacement of households may be viewed as an unhappy yet inevitable event. However, there is scant research evidence of the magnitude of fiscal and investment returns from gentrification. Of course, this is different from saying that such effects have not occurred, rather that they have not been measured (ATKINSON, 2002: 16).

Em um artigo posterior a este último, Atkinson (2004) adota uma postura mais incisiva ao apontar os efeitos da gentrificação como bastante prejudiciais, predominantemente por provocar a expulsão de famílias e a geração de conflitos nas comunidades afetadas. Partindo deste novo ponto, a questão que ele formula é de saber se as atuais políticas públicas no Reino Unido são suscetíveis de provocar gentrificação. A sua conclusão é de que “*the aims of an inclusive renaissance agenda appear to have been discarded in favour of policies which pursue revitalization through gentrification and*

displacement” (2004:107).

Loretta LEES (2008), que é atualmente uma das maiores referências nos estudos sobre gentrificação, procura rebater as teses segundo as quais a gentrificação poderia ter efeitos benéficos quando proporcionam uma “mistura social” (*social mixing*); isto é, a coabitação de pessoas de classes sociais distintas num mesmo bairro. Seu estudo conclui que, a despeito do apreço das novas classes médias pela diversidade e pela diferença, elas tendem a se autossegregar e, em vez de serem tolerantes, os processos de gentrificação fazem parte de uma ideologia agressiva e revanchista, concebida para a retomada das áreas centrais das cidades pelas classes médias (LEES, 2008: 2449).

Analisando a literatura acadêmica sobre a gentrificação, temos constatado que, após um primeiro momento em que o fenômeno foi tratado como algo majoritariamente positivo, em sintonia com o discurso político e acadêmico sobre “revitalização” e “reabilitação” urbanas, o *mainstream* acadêmico pendeu, já a partir dos anos 1980, decididamente para uma abordagem crítica, baseada em evidências empíricas de diversas naturezas e em formulações teóricas de fôlego. Apesar disso, Lees (2008) constata que processos de gentrificação têm sido cada vez mais promovidos entre os círculos políticos, tanto na Europa quanto na América do Norte, sob a pressuposição de que tais processos levarão ao estabelecimento de comunidades menos segregadas e mais sustentáveis, o que indica um grande descompasso entre os discursos político e acadêmico. Isso, ao menos, com relação à realidade europeia e norte-americana. Ocorre que processos de gentrificação já há algumas décadas têm se alastrado para outras partes do mundo, tornando-se, para recorrer às palavras de Smith (2002), uma “estratégia urbana global do neoliberalismo”. Isso significa que o fenômeno da gentrificação aportou em contextos sociopolítico-econômicos bastante distintos daqueles das cidades do centro do sistema capitalista, o que suscita uma série de problemas os quais, como veremos na seção seguinte, não têm recebido a devida atenção na bibliografia de língua inglesa.

4.1.2 A gentrificação na semiperiferia do capitalismo

Quais são as particularidades dos processos de gentrificação nas cidades da semiperiferia do capitalismo, e quais elementos elas fornecem para reformular as

explicações teóricas da produção do espaço urbano no capitalismo atual?

Em um artigo em que comparam os estudos sobre a gentrificação na Espanha e na América Latina, Janoschka *et al.* (2013) identificam que grande parte do debate anglófono sobre a gentrificação em cidades latinoamericanas permanece conceitualmente dominado por visões apoiadas, financiadas e publicadas por cientistas do “Norte global”, deixando de considerar as particularidades da realidade socioespacial do “Sul global”. Por outro lado – o que, na visão dos autores em tela é um sintoma do mesmo tipo de problema –, há muitos pesquisadores latinoamericanos que recusam o emprego do termo gentrificação, por estarem convencidos de que ele representa um conceito anglo-saxão e, portanto, de pouca validade para a nossa realidade, preferindo recorrer a conceitos como “enobrecimento” ou “elitização”. Na opinião do autor, admitir que o fenômeno da gentrificação é restrito às realidades dos países do centro capitalista representa uma restrição excessiva da capacidade descritiva do conceito, o qual, embora tenha sido cunhado com base em realidades bastante particulares, tem como significado central as mudanças na composição social de classe de um espaço. Ora, assim como os fenômenos de reestruturação de áreas urbanas consolidadas variaram significativamente com o passar do tempo e com a sua difusão pelo mundo, sem deixarem, com isso, de serem reestruturações, também a gentrificação, ao tornar-se uma “estratégia urbana global do neoliberalismo”, tem ocorrido sob variadas estratégias, provocada por distintos agentes e com impactos sociais diversos, sem, contudo, perder um traço fundamental: a mudança no perfil de classe de parcelas do espaço urbano, que passam a ser apropriadas por usos de uma população de renda média ou alta, em prejuízo da população pobre, que se vê forçada a deixar suas casas ou locais de trabalho tradicionais, seja através da coerção pela violência ou pela elevação do custo de vida. Reconhecer isso não significa ignorar que fenômenos como a gentrificação (assim como outros, tais como a segregação residencial ou a suburbanização ampliada) possuem aspectos *qualitativamente* diferentes se ocorrem nas cidades do centro ou da (semi)periferia capitalista.

No sentido de melhor compreender as particularidades da gentrificação nas cidades latinoamericanas, Janoschka e Sequera (2014), através de uma ampla revisão bibliográfica, distinguiram quatro dimensões que caracterizam os discursos contemporâneos sobre a gentrificação nesta parte do mundo:

En primer lugar, se reconoce que la línea de investigación más importante de la gentrificación en América Latina se relaciona con la ‘gentrificación simbólica’, que explica la manera en que los diferentes aspectos simbólicos se agrupan política, económica y socialmente como una deliberada estrategia de desplazamiento. En segundo lugar, se afirma que, dadas las ‘diferentes velocidades de penetración capitalista observadas entre América Latina y el mundo de habla inglesa, [...] la relación entre gentrificación y los mercados inmobiliarios de reciente creación implica una serie de ideas interesantes que deberían investigarse en un futuro’ (Janoschka, Sequera y Salinas, 2013: 17). Así, la articulación entre gentrificación, abandono y desplazamiento es atravesada por la creación de nuevos mercados inmobiliarios, así como la creciente ‘tugurización’ proveyendo títulos de propiedad, lo que formaliza la miseria. En tercer lugar, destaca la transversalidad del papel del Estado en el desarrollo de la política neoliberal como factor crucial de los procesos de gentrificación (Janoschka, Sequera y Salinas, 2013: 11). El cuarto y último aspecto es la resistencia a la gentrificación.

(JANOSCHKA e SEQUERA, 2014: 7)

Analiseemos cada um destes aspectos, os argumentos trazidos pelos autores para que eles tenham sido elencados, bem como a sua pertinência. A respeito da criação de novos mercados imobiliários e crescente “tugurização” pela concessão de títulos de propriedade (seja mediante habitações sociais, seja com a regularização fundiária de favelas e loteamentos irregulares), os quais seriam alguns dos mecanismos-chave de promoção da gentrificação na América Latina, os autores argumentam que tal particularidade deriva das “diferentes velocidades de penetração capitalista observadas entre a América Latina e o mundo de língua inglesa”. Seguindo esse argumento, o que se presume é que uma suposta penetração mais lenta das relações capitalistas na América Latina teria feito com que vastas parcelas do tecido urbano fossem, até pouco tempo atrás, ocupadas ilegalmente e que o déficit habitacional fosse de tal proporção que agora a valorização imobiliária e a consequente gentrificação ocorreriam mediante a criação de novos mercados imobiliários ali onde existia, no máximo, mercados informais, como o das favelas e loteamentos irregulares. Acreditamos que este argumento é apenas parcialmente válido. Parcialmente porque, se de um lado a criação de novos mercados imobiliários é efetivamente um poderoso motor de gentrificação na semiperiferia do sistema capitalista nos dias de hoje, isto não se dá por uma suposta velocidade mais lenta de penetração das relações capitalistas por estas plagas, mas pelo tipo de capitalismo periférico desenvolvido aqui, o qual plasmou, desde o princípio, cidades em que a informalidade era condição para a reprodução de relações capitalistas caracterizadas pela superexploração, conforme demonstrou Kowarick (1979) com a teoria da “espoliação

urbana”; ou ainda, valendo-se de outro referencial teórico, Santos (2002).

Sobre aquela que seria a linha de pesquisas mais relevante nos estudos sobre gentrificação na América Latina, a “gentrificação simbólica”, esta abordagem, ainda segundo Janoschka e Sequera (2014) busca explicar as maneiras como os diferentes aspectos simbólicos se agrupam política, econômica e socialmente como uma deliberada estratégia de deslocamento da população pobre, especialmente nas áreas centrais das cidades latinoamericanas, caracterizadas pelos seus traços arquitetônicos coloniais, preservados da destruição por longos períodos de decadência econômica. Diversos estudos têm demonstrado como a expulsão de vendedores informais (camelôs, ambulantes, catadores etc.), que tradicionalmente desenvolvem suas atividades de subsistência nestas áreas centrais, prepara o terreno para a gentrificação destes espaços. Esta relação foi demonstrada em estudos sobre os programas de recuperação dos centros coloniais de Salvador e Recife, do corredor turístico de La Boca e do bairro de San Telmo, em Buenos Aires, e dos centros coloniais da Cidade do México e Puebla, todos mencionados no referido trabalho de Janoschka e Sequera. Em muitos casos, estes projetos são desenvolvidos mediante a instituição de esquemas de governança com cooperação entre as autoridades locais e agências internacionais, como a *Unesco World Heritage*. Via de regra, a implementação destes programas ocorre em estreita associação com políticas de controle social, as quais imitam a política de *zero-tolerance* criada em Nova Iorque, mas que possuem paralelos históricos com as políticas higienistas de finais do século XIX e princípios do século XX, levadas a cabo em diversas cidades da América Latina.

Ainda com relação ao destaque dado pela literatura latinoamericana sobre a dimensão simbólica de legitimação dos processos de gentrificação em suas cidades, cabe fazer uma ressalva importante. Os aspectos simbólicos, como por exemplo a valorização do patrimônio histórico-arquitetônico, são analisados em sua relação direta com as articulações políticas, os agentes econômicos e os dispositivos de controle social e coerção, aliados com o propósito de desenraizar os pobres, sejam eles moradores ou comerciantes, de espaços cujo potencial de valorização imobiliária, comercial e turística é significativo. Com isso, os discursos sobre a gentrificação na literatura latinoamericana assumem, como bem enfatizou Janoschka *et al.* (2013), uma dimensão crítica mais explícita do que no *mainstream* anglo-saxão sobre a gentrificação, o qual teria, segundo

Slater (2006), perdido espaço para discursos que procuram exaltar os aspectos positivos do fenômeno.

A terceira dimensão dos processos de gentrificação realçada na literatura latinoamericana diz respeito ao papel do Estado, o qual tem sido considerado como fundamental para a implementação de políticas neoliberais, as quais impulsionam a gentrificação. Em geral associado às administrações públicas, a literatura tem apontado a intervenção do Estado em pelo menos três funções principais: 1) a de adequar as legislações, visando alterar parâmetros urbanísticos, de modo a assegurar a alta lucratividade dos empreendimentos imobiliários nas áreas que serão objeto de reestruturação; 2) a de costurar parcerias com agentes privados, notadamente grandes grupos econômicos que atuam como empreiteiras e construtoras, visando assegurar as condições para que estes invistam nas áreas a serem “recuperadas”, o que pode significar subsídios, isenções de impostos, transferências de terrenos públicos, melhoria da infraestrutura local e a flexibilização de parâmetros urbanísticos; 3) a implementação de dispositivos de controle social baseados na disciplina e na coerção, voltados para a “normalização” das áreas a serem gentrificadas, em geral com a expulsão de vendedores informais, moradores de rua e demais usos do espaço considerados desconformes com a legalidade e a moralidade próprias às novas atribuições determinadas para estas áreas; ou, ainda mediante a militarização dos espaços residenciais pobres nas proximidades, como é o caso das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, as quais têm sido um impulsionador de fundamental importância tanto para a reestruturação da zona portuária, quanto para os primeiros sinais de gentrificação das favelas localizadas nos bairros mais valiosos da cidade. Voltaremos a analisar o papel do Estado como garantidor e impulsionador dos processos de gentrificação nas cidades latinoamericanas mais adiante, quando apresentaremos algumas hipóteses sobre as particularidades da gentrificação na semiperiferia do capitalismo. Antes, porém, cabe tecer ainda algumas considerações acerca das particularidades do contexto sócio-espacial das cidades nesta parte do mundo, posto que tais particularidades suscitarão problemas, no nosso entendimento, de caráter qualitativamente distintos à expansão da gentrificação com relação àqueles problemas encontrados no centro sistêmico, ainda que neste centro coexistam realidades tão distintas quanto a das cidades espanholas, inglesas ou dos Estados Unidos.

As cidades dos países que se inseriram no capitalismo industrial de modo periférico verificaram a ultrapassagem da população urbana relativamente à população rural em poucas décadas, o que significa que as suas cidades cresceram de modo muito mais acelerado do que nos países que se industrializaram ainda no século XIX (SANTOS, 1982). O fluxo migratório que se dirigiu às cidades, impulsionado tanto pela miséria do meio rural, quanto pela atratividade da florescente indústria, foi apenas muito parcialmente absorvido pelos postos de trabalho formais, e pouco contemplado por políticas públicas de moradia, saneamento, educação e saúde. Isto se deu pelo tipo de capitalismo industrial dependente desenvolvido nos países da semiperiferia, marcado por uma altíssima concentração de renda, a qual impunha dificuldades às economias nacionais para seguir financiando em boas condições os investimentos em infraestrutura e tecnologia necessários ao crescimento econômico (FURTADO, 1973 e OLIVEIRA, 1981 [1972]). Com um mercado de consumo de bens industrializados limitado a uma reduzida parcela da população de altos rendimentos, e com uma estrutura de dominação política que impedia reformas distributivistas, tanto a indústria operava com grande capacidade ociosa, ocupando muito menos pessoal do que poderia, como também o aparelho do Estado tinha sua capacidade de financiamento limitada a níveis relativamente baixos – especialmente pelo caráter regressivo dos impostos, mais um atributo da dominação política –, dependendo de investimentos externos, o que limitava sobremaneira sua capacidade de atender às crescentes demandas sociais.

Sobre estas bases, aos migrantes que chegaram às cidades dos países semiperiféricos coube solucionar seu problema de falta de moradia e de emprego por conta própria, mediante os expedientes da autoconstrução ou da habitação em cortiços, do trabalho superexplorado nos setores formais, como a construção civil, e, sobretudo, do trabalho informal, trabalhando como vendedores ambulantes, camelôs, biscateiros, catadores e empregados domésticos. Isto não quer dizer que tenha se desenvolvido uma dualidade entre setores “modernos” e “tradicional”, “avançados” e “atrasados”, mas, antes, uma economia urbana marcada pela interdependência de um *circuito superior* com um *circuito inferior* (SANTOS, 2002), além de um espaço urbano grandemente produzido por ocupações de terrenos e pela autoconstrução da moradia, configurando o que Kowarick (1979) definiu como parte da *espoliação urbana*; ou seja, um mecanismo de

espoliação do tempo livre do trabalhador, o qual, combinada com outros mecanismos de mais-valia absoluta e relativa, possibilitava a realização de superlucros pelos capitalistas na semiperiferia, condição necessária à acumulação de capital em uma situação de dependência.

As crescentes desigualdades sócio-espaciais das nossas cidades, combinadas com a intensificação do consumismo e uma deterioração, a partir da década de 1980, da já reduzida capacidade do Estado em promover o bem-estar, levou à fragmentação do tecido sociopolítico-espacial (SOUZA, 2000: 179 e segs., e 2006: 466 e segs.), com a territorialização dos espaços segregados dos pobres urbanos por diversos tipos de grupos armados (traficantes de drogas, mafiosos paramilitares conhecidos como “milícias”, unidades militarizadas da polícia e mesmo destacamentos das Forças Armadas); o escapismo das elites urbanas em condomínios fechados, bem como a corrosão da civilidade e perda de vitalidade dos espaços públicos. Todos estes elementos têm sido combinados, com graus distintos de intensidade – o que se deve às especificidades de contextos locais de cidades tão distintas como Buenos Aires e Cidade do Cabo, Rio de Janeiro e Curitiba, Santiago do Chile e Bogotá –, para a constituição de verdadeiras “*fobópoles*” (SOUZA, 2008), caracterizadas pela disseminação de uma sensação de medo generalizado entre os cidadãos, o que acaba por alimentar uma escalada ainda maior da militarização da questão urbana.

Com esta breve caracterização de algumas das particularidades do urbano nas cidades dos países da semiperiferia do capitalismo, pretendemos indicar que os processos de reestruturação do espaço urbano que resultam fenômenos de gentrificação devem, necessariamente, enfrentar desafios bastante diferentes daqueles encontrados no centro sistêmico. Isso significa que alguns elementos típicos da gentrificação periférica, tais como a transversalidade do Estado para desenvolver políticas neoliberais e dispositivos de controle social, apesar de encontrarem paralelos nas cidades do centro capitalista (como, por exemplo, o “revanchismo”, apontado por Neil Smith como alavancador da gentrificação em Nova Iorque) são *qualitativamente* distintos em contextos sócio-espaciais marcados pela dependência econômica, a polarização social, a coabitação entre informalidade e formalidade e a fragmentação. Apresentaremos a seguir um conjunto de assertivas sobre as particularidades da gentrificação nas cidades da semiperiferia do capitalismo – as quais, evidentemente, estão longe de serem exaustivas. Com a presente

tese, buscamos encontrar subsídios para verificar a validade destas assertivas, mediante a análise do caso particular (e particularmente rico) da reestruturação da zona portuária do Rio de Janeiro na esteira da Operação Consorciada Porto Maravilha. São elas:

1. Os dispositivos de controle social possuem um grau de coerção e violência substancialmente maior nas cidades da semiperiferia, recorrendo, em não poucos casos, a políticas higienistas de expulsão de moradores e frequentadores pobres do espaço (ao exemplo do combate aos usuários de crack nas cercanias da Estação da Luz, no centro de São Paulo); ou, ainda, à militarização dos espaços segregados (com os casos mais bem acabados sendo, talvez, os do Rio de Janeiro e das grandes metrópoles colombianas de Bogotá e Medellín). Disto decorre que o avanço da fronteira capitalista no espaço urbano via gentrificação opera-se na semiperiferia *manu militari*, resultando maiores desafios para as resistências aos processos de expulsão direta e indireta e às mudanças aos “modos de vida” tradicionais dos lugares afetados.

2. As intervenções diretas do aparelho do Estado se fazem ainda mais fundamentais do que nas cidades do centro capitalista, tanto como garantidoras da disciplina social, mediante os mecanismos coercitivos, quanto pelos investimentos estatais proporcionalmente mais elevados, tendo por função caucionar empreendimentos tidos pelo mercado como de grau de “risco” comercial relativamente maiores. Em decorrência disso, os processos de gentrificação implicam maiores custos econômicos para o Estado, além de margens de lucro mais elevadas para os investidores privados, impulsionando desigualdades sócio-espaciais ainda maiores.

3. Como consequência das duas primeiras características, os efeitos sócio-espaciais negativos da gentrificação tendem a ser ainda mais graves nas cidades da semiperiferia, com um número mais elevado de deslocamentos da população pobre; maior disciplina via coerção tanto nos espaços segregados vizinhos às áreas em processo de gentrificação, quanto nos próprios espaços em transformação; além, finalmente, do aumento da polarização social, graças, em grande medida, à captura crescente dos recursos públicos para viabilizar os ambiciosos projetos de reestruturação, recursos cujos frutos são muito assimetricamente distribuídos pelos atores sociais, concentrando-se primordialmente nos grandes grupos empresariais e de investidores privados.

4.2 Apropriação desigual do potencial de valorização do solo na esteira da operação Porto Maravilha

Observamos anteriormente como Martins (2017) recorre às proposições teóricas de Neil Smith para verificar a existência de um *rent gap* na zona portuária do Rio de Janeiro que justificasse os interesses dos agentes capitalistas nas intervenções de reestruturação desta parte da cidade, indicando também, com isso, o potencial de se ocorrer um processo de gentrificação ali. Acreditamos que sua tarefa foi bem sucedida, ficando bastante evidenciada a diferença de valor do solo entre os bairros que compõem a AEIU Porto Maravilha e outros bairros dotados de centralidade semelhante, o que indica uma brecha de renda potencial.

No presente subcapítulo, interessa-nos verificar a repartição da renda potencial de empreendimentos imobiliários na zona portuária lubrificada pela operação consorciada. Nosso interesse se explica pelo fato de que um dos principais elementos discursivos que legitimam a engenharia institucional e financeira do Porto Maravilha seria o de que ela se assenta sobre a captura, pelo poder público, de parte da renda potencial dos novos projetos imobiliários, sendo, inclusive, e, para coroar as vantagens do lado do interesse público, uma captura antecipada desta renda potencial. Através dela, financia-se o aprimoramento da infraestrutura técnica e social da zona portuária, contribuindo, assim, para o seu desenvolvimento e o da cidade como um todo.

Desejamos, porém, ultrapassar a análise crítica do discurso legitimador da operação Porto Maravilha. Se dispositivos como o CEPAC representam uma forma de “gestão social da valorização do solo”, queremos dimensionar qual fração da renda potencial tende a ser de fato capturada pela autoridade pública, e qual o quinhão dos agentes capitalistas que financiam e promovem os empreendimentos imobiliários no Porto Maravilha. Já analisamos, no capítulo 3, a repartição da renda potencial dos CEPAC entre o FIIPM e a CDURP. Agora queremos aferir a repartição da renda potencial *total* dos empreendimentos levados a cabo mediante o consumo destes CEPAC, de modo a verificar o “*gap*” na repartição da valorização do solo entre o poder público e os grandes agentes capitalistas. Com isto acreditamos trazer elementos mais substanciais para se avaliar alguns dos problemas distributivos suscitados com a operação Porto Maravilha.

4.2.1 Esclarecimentos metodológicos sobre o estudo de caso

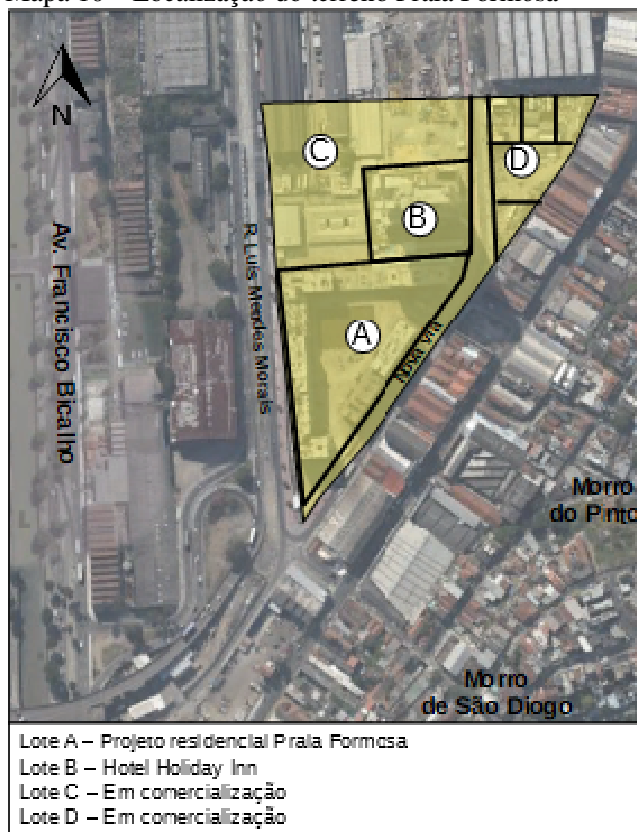
Para alcançar nosso objetivo, recorreremos a uma metodologia que é tributária dos modelos explicativos da teoria smithiana do *rent gap*, porém adaptada para se avaliar as experiências de captura das “mais-valias urbanas”, as quais, como já abordado no capítulo anterior, têm sido aplicadas em cidades latinoamericanas a partir dos anos 1990, em especial na Colômbia e no Brasil. Trata-se de uma abordagem inovadora, concebida pelo arquiteto e cientista social chileno Daniel Meza, no âmbito da sua participação no projeto de pesquisa *Spatial capital, social complexity of the rent gap formation, and social stratification: a comparative analysis of gentrification in Santiago, Buenos Aires, Rio de Janeiro and Mexico City, 2005-2017*, coordenado pelo Prof. Dr. Ernesto López-Morales, da Universidade do Chile. O modelo criado por Meza foi adaptado daquele originalmente elaborado por López-Morales (2010 e 2013) para empiricizar a formação de “rent gaps”. Este último autor tratou de estudar as rendas efetivamente realizadas em operações de renovação na cidade de Santiago do Chile. A partir disso, ele pôde distinguir dois tipos de captura de renda. De um lado, uma Renda do Solo Capitalizada 1 (RSC-1), correspondente às rendas obtidas por agentes que as empregam substancialmente no valor de uso do solo, em contraposição ao seu valor de troca; a saber, residentes proprietários, arrendatários, pequenos comerciantes etc. De outro lado, foi identificada uma Renda do Solo Capitalizada 2 (RSC-2), a qual é capturada pelos agentes produtores imobiliários visando maximizar a rentabilidade da operação, isto é, sua Renda do Solo Potencial.

Meza, por sua vez, aponta que os mecanismos de captura de mais-valias urbanas, possibilitadas por dispositivos como o CEPAC, determinam uma terceira modalidade de captura de renda do solo, a qual ele definiu como RSC-3, realizada pelo Estado. Evidentemente, esse terceiro tipo de renda se baseia no valor de troca, que depende da operação de um agente de mercado que capitalize, ao menos potencialmente, a RSC-2. Dizemos potencialmente porque diversos destes instrumentos de captura social das “mais valias-urbana” estabelecem uma captura antecipada da renda, no momento da aquisição dos direitos de aumento do potencial construtivo.

O modelo desenvolvido por Meza foi aplicado, em parceria com o autor desta tese, em um caso de estudo específico no âmbito da operação Porto Maravilha (CORVALÁN e TEIXEIRA, 2016). O estudo de caso consiste na análise do primeiro projeto imobiliário

de tipo residencial desenvolvido com o consumo de CEPAC, o Residencial Porto Vida, realizado numa fração do terreno Praia Formosa, justamente o terreno transferido ao FIIPM pelo valor mais depreciado, conforme exposto no capítulo anterior. O Mapa 10 apresenta a localização do terreno Praia Formosa, bem como o seu fracionamento. O projeto estudado está sendo desenvolvido no lote A.

Mapa 10 – Localização do terreno Praia Formosa



Autores: Corvalán e Teixeira (2016).

Detalharemos, agora, alguns aspectos da adaptação da metodologia de simulação das rendas potenciais do solo ao nosso estudo de caso. A pesquisa foi realizada em diferentes partes. Na primeira, acompanhamos a trajetória das transações dos terrenos desenvolvidos, para saber quem os adquiriram, e por qual valor. Em seguida, foi feita uma simulação da renda do solo com a operação imobiliária. Por último, procedeu-se à detecção da RSC-3.

Para proceder ao acompanhamento das transações dos terrenos, foi feita uma revisão do registro dos imóveis, descobrindo-se que o imóvel foi fracionado pela própria CDURP, quem os negociou através de uma parceria. A simulação das rendas do solo, por sua vez, foi realizada a partir das informações disponíveis no arquivo da Secretaria de

Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro, ao passo que os dados sobre a oferta dos apartamentos do projeto Porto Vida foram coletados na sua página da Internet⁸². Isso possibilitou apurar dados relacionados à superfície do terreno, a superfície do projeto Porto Vida, o número e o uso previsto das unidades comercializadas com suas respectivas superfícies, além do seu valor de venda no mercado, gerando-se, assim, um banco de dados para simular custos e utilidades da operação⁸³, o que tornou possível definir a RSC-1 e RSC-2. Para obter a RSC-3, isto é, a renda capturada pelo poder público com a venda de CEPAC, foram rastreadas as suas negociações através dos relatórios trimestrais publicados pela CDURP, considerando-se seu preço de comercialização inicial de R\$ 545. É necessário informar que todos os dados foram processados a partir da metodologia aplicada à tabela criada por López-Morales, Gasic e Meza (2014).

4.2.2 Análise sobre a repartição da renda potencial do projeto Porto Vida e suas implicações

O projeto é composto por 1.333 apartamentos de 65 m² a 89 m², além de 33 salas comerciais. Com estas informações, estimou-se o Valor Geral de Venda do projeto em R\$ 670 milhões, tendo como ano de referência 2016. Isso representa um faturamento de R\$ 16.833/m² de superfície renovada (recordemos que o terreno Praia Formosa foi integralmente vendido por R\$ 456/m²). Relativamente à sua volumetria, o projeto não utiliza seu máximo volume potencial, posto que o gabarito deste setor permite 40 pisos, o mesmo para o potencial construtivo, projetado para 17% a menos que o limite autorizado. A Tabela 2 sintetiza a captura da RSC-1, RSC-2 e RSC-3 do projeto Porto Vida.

82 <http://www.portovida-residencial.com/>.

83 Se Foram utilizados os custos unitários de construção fornecidos pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), correspondentes ao ano de 2016 (<http://www.cub.org.br/>), que emprega a metodologia ABNT NBR 12.721 de 2006, a qual estima estima custos unitários ao nível estadual segundo tipologia, qualidade da construção e envergadura do projeto. Complementarmente, aumentou-se em 20% destes custos de construção para se considerarem os soft costs (e.g., publicidade, comercialização etc.). Outros custos de caráter impositivos foram depreciados, em função das isenções válidas até julho de 2019 para os projetos da AEIU (Lei 5.780 e Decreto Municipal 39.680 de 2014).

Tabela 2 – Renda Capturada do Solo por categoria. Valores absolutos e unitários (m² de solo)

	Sin CEPAC	CEPAC=RS545
RCS-1 (pública) (R\$)	6.621.447	
RCS-1 unitaria (R\$/m ²)	255	
RCS-2 (privada) (R\$)	468.497.140	431.093.245
RCS-2 unitaria (R\$/m ²)	18.075	16.631
RCS-3 (pública) (R\$)		44.025.342
RCS-3 unitaria (R\$/m ²)		1.698
Costo de construcción total (R\$)	195.395.092	195.395.092
Valor de la comercialización total (R\$)	670.513.678	670.513.678
Brecha de la renda unitaria (R\$/m ²)	16.376	14.933
Rentabilidad de la operación privada	54%	47%

Fonte: Corvalán e Teixeira (2016).

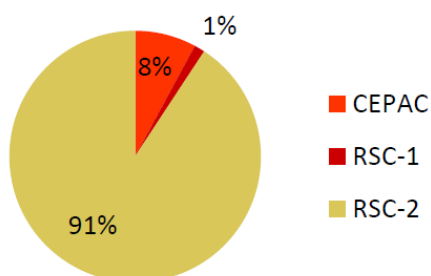
A tabela deixa perceber a alta rentabilidade do projeto, mesmo quando se considera a captura da RSC-3 com os CEPAC (47%). Por outro lado, é expressiva a diferença entre a RSC-1 (no caso, encarnada pela CDURP) como renda convencional pela venda do terreno, e a RSC-3, com captura de “mais-valia”, que chega a seis vezes o valor daquela. Outra informação importante entre a renda privada e a renda social, incluindo-se a captura por CEPAC (isto é, a relação RSC-2/RSC-1 + RSC-2), cuja razão é de 9,2 vezes. Isto significa que a captura social da renda foi de 8% da renda privada. Essa taxa pode parecer alta à primeira vista, mas ela perfaz aproximadamente 7,5% do Valor Geral de Vendas. Ora, o próprio estudo de viabilidade da operação Porto Maravilha aponta que, em situações de permutas entre proprietários fundiários e construtores, a taxa recolhida pelos primeiros costuma ficar entre 20% do VGV, podendo chegar até a 40% em alguns casos. Ora, mesmo que se considere os riscos maiores de empreendimentos em áreas de renovação, comparadas com bairros da cidade com demanda já estabelecida e alta liquidez, parece evidente que uma captura de 8% está muito aquém dos padrões de mercado.

Embora o Porto Vida seja o único projeto analisado no Porto Maravilha, o que nos impede de ter referências, a simulação permite observar certas especificidades que depõem sobre os aspectos distributivos da operação e a posição do Estado perante a “revitalização” da zona portuária. Destaca-se, de início, a altíssima rentabilidade potencial, bastante superior à Taxa Interna de Retorno prevista pelo estudo de viabilidade econômica para este setor, que girava em torno de 30% para empreendimentos residenciais. Isso mesmo levando-se em consideração que o projeto não aproveitou todo o potencial construtivo permitido, o que reforça nossa convicção de que os valores dos

CEPACs vendidos pela CDURP estavam muito abaixo do seu valor mínimo de viabilidade. Outro aspecto importante é o da grande predominância do papel dos CEPAC sobre a venda do terreno para a captura social da renda potencial. Vimos que isso se deve, em grande medida, à subestimação do valor dos terrenos públicos vendidos pela CDURP ao FIIPM, que os negociou, de sua parte, com as construtoras pelo seu valor original de aquisição. No entanto, se considerarmos o “desconto” de mais de R\$ 1 bilhão na venda dos CEPAC para o fundo imobiliário gerido pela Caixa, então fica ainda mais patente o vilipendiação da apropriação social da “mais valia” urbana no âmbito desta operação consorciada.

Não bastasse a subestimação dos preços de terrenos e os “descontos” sobre a venda em lote único dos CEPACs, o poder público ofertou diversos tipos de incentivos fiscais, isenções e flexibilização de exigências urbanísticas aos desenvolvedores imobiliários, o que representa, na prática, mecanismos para amortizar a captura social da renda. Uma análise mais detalhada do projeto Porto Vida indica que o total de CEPAC consumidos para a sua execução foi inferior àquele que seria necessário, tendo em vista seu potencial construtivo. No caso, seriam necessários mais de 100 mil CEPAC, no entanto, os empreendedores adquiriram apenas 68.631, como forma de compensação por áreas desapropriadas. Ora, as áreas desapropriadas pelo poder público devem ser compensadas com base no valor por m² do terreno, e não de seu potencial construtivo. Ainda que se negociasse a compensação por meio de CEPAC, assim como se pode fazer com títulos da dívida pública, então o mais correto seria uma redução bem menor dos títulos, posto que o valor do m² edificado é substancialmente maior do que o não edificado.

Gráfico 2: Distribuição da renda do solo na simulação do projeto Porto Vida.



Uma análise do primeiro empreendimento residencial da operação Porto Maravilha nos indica, em primeiro lugar, sua altíssima rentabilidade potencial. Uma taxa de retorno de 47%, no caso da comercialização total da área útil, junto à taxa de acumulação privada (razão que coloca em comparação a captura de outros agentes envolvidos), reafirma o caráter oligopólico da apropriação do solo urbano. Tal assimetria entre os agentes privados e os atores sociais – nesse caso representados pelo Estado, sob a carapaça institucional da CDURP – demanda algumas considerações. É de se esperar que se reproduzam repartições similares em projetos futuros. Cabe ainda destacar que os desenvolvedores que operem até 2019 gozarão de isenções tributárias sobre IPTU por cinco anos. Isso significa que, em certa medida, os CEPAC operam como uma forma de substituição de parte da carga fiscal ordinária, ainda que não possamos, nesse estudo, precisar em que dimensão. Chamam também atenção as compensações oferecidas ao projeto sobre as áreas de expropriação, que não têm potencial efetivo de construção (ainda mais se se considera que o projeto deixou uma margem de 17% de seu potencial construtivo). Tal compensação economizou mais de 30 mil CEPAC aos empreendedores, reduzindo a captura pública da renda.

Vale a pena refletir em que medida os CEPAC são efetivamente dispositivos de redistribuição da renda do solo possibilitada por intervenções de reestruturação espacial. Afinal, a parte mais substancial da renda capturada é investida em intervenções cujo principal beneficiário são desenvolvedores imobiliários. Não seria mais pertinente considerar os CEPAC como um dispositivo de legitimação da apropriação oligopólica do espaço urbano e a obtenção de superlucros? Talvez não seja coincidência que o recurso aos CEPAC em operações consorciadas seja tão relevante para os grandes desenvolvimentos imobiliários em países semiperiféricos como a Colômbia e o Brasil.

4.3 A “pacificação” das favelas da zona portuária como condição da gentrificação

Esse momento que vivemos é um momento fundamental para que o projeto portuário siga adiante. Sem a tranquilidade, sem a segurança necessária, a revitalização dessa área da cidade estaria totalmente comprometida. (...) Sem dúvida, a presença da segurança pública é vital para que isso aconteça; então hoje eu penso que estamos dando um passo essencial. Uma condição para o êxito do porto é, sem dúvida, que exista uma UPP na Providência.⁸⁴

⁸⁴ Entrevista disponível em vídeo no site <http://visaodafavelabr.blogspot.com/> em 25 de junho de 2010.

Em contraste, a lógica das UPPs, ao menos nos seus primeiros anos, era tentar impedir a presença aparente de traficantes armados, o que se pretendeu fazer por meio do estabelecimento de um contingente permanente de policiais em um número bastante superior ao convencional. Na unidade da Providência e Pedra Lisa, estão alocados 209 policiais, o que representa uma proporção de um policial militar para cada 23 habitantes. Para se ter uma ideia da real magnitude desta taxa, a assim chamada *Nova Doutrina de Contrainsurgência* dos EUA, utilizada em áreas em guerra, como o Afeganistão ou o Iraque, recomenda a manutenção de um soldado para cada 50 habitantes (DE CZEGER, 2009).

Evidentemente, a política de “pacificação” de favelas não foi concebida exclusivamente para atender às demandas do Porto Maravilha, mas desempenha um papel estratégico em um projeto de regulação urbana e acumulação do qual a reestruturação da zona portuária faz parte. Tivemos a oportunidade de refletir, em diversos trabalhos (TEIXEIRA, 2010b, 2011 e 2012), sobre o papel das UPPs e as suas implicações para os moradores de favelas. Em um trabalho mais recente (TEIXEIRA, 2015), dedicamos uma seção para analisar especificamente a relação entre a “pacificação” e a “revitalização” da zona portuária. Tentaremos expor, a seguir, uma breve síntese das conclusões mais importantes que chegamos mediante esse esforço analítico, para, em seguida, retomarmos o tratamento da conexão entre a UPP da Providência e o Porto Maravilha.

O primeiro aspecto determinante é a conjuntura político-econômica na qual a “pacificação” emerge, em 2009. O país verificava o ápice do modelo de desenvolvimento “liberal-desenvolvimentista” capitaneado pelo então presidente Lula e sua ampla coalizão de partidos, em que a poupança interna fora direcionada para intervenções e regulações estatais para permitir uma acumulação de capital mais acelerada pela parte de grandes empresas “nacionais”, com o protagonismo dos grandes bancos e das *holdings* de empresas do setor de construção civil e participações em concessões públicas. O papel mais ativo do Estado ampliou e aprofundou mercados e negócios destas empresas, ao mesmo tempo em que elas financiaram a ampliação de influência política do arco de alianças hegemônico pelo PT-PMDB. Foi, com efeito, um período em que o país registrou elevada taxa de crescimento econômico, beneficiando-se, em parte, da conjuntura internacional favorável, pautada pelo aumento da demanda por commodities.

O estado do Rio de Janeiro foi um dos que mais se beneficiaram desse momento político-econômico, tanto por abrigar o grosso da indústria de óleo e gás brasileira, quanto por ter sido escolhido como um campo estratégico de atuação da coalização de poder e dinheiro hegemônica. Em 2009 (e nos anos ulteriores, até a crise econômica), o Rio foi a unidade da federação que mais recebeu investimentos, públicos e privados, com destaque para o setor petroquímico⁸⁵. Como uma decorrência disso, os dirigentes políticos da cidade do Rio de Janeiro foram contemplados com uma inédita agenda de grandes eventos internacionais (“megaeventos”), notadamente a final da Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Em realidade – e contradizendo a interpretação mais comum –, estes eventos, apesar da aura mítica que os reveste, são produtos comprados em grandes leilões internacionais, promovidos, respectivamente, pela FIFA e o COI e destinados aos dirigentes políticos estatais do momento, que os utilizam como verdadeiros “salve-conduto” para legitimar a abertura dos cofres públicos ao financiamento de obras de serviços que muito dificilmente seriam considerados prioritários pela população. Além disso, o “privilégio” de sediar tais eventos engendra um sem-fim de violações de direitos, bem como o estabelecimento de regulações sociais tipicamente de exceção⁸⁶, com destaque para as políticas de segurança pública.

O Massacre de Tlatelolco, na Plaza de Las Tres Culturas, Cidade do México, apenas dez dias antes do início dos Jogos Olímpicos de 1968 nesta cidade, fornece uma primeira lição sobre o emprego de forças militares para esmagar protestos que de alguma maneira desafiem a propaganda de consenso nacional forjada em torno desses eventos. Na ocasião, o exército mexicano foi acionado para reprimir uma manifestação de estudantes, que pensavam aproveitar a exposição internacional proporcionada pelos jogos para denunciar a truculência das forças da ordem contra as greves estudantis em curso. O resultado foi o brutal assassinato de 200 a 300 estudantes. No Brasil, quatro décadas após Tlatelolco, a organização dos megaeventos suscitou a publicação do Manual de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), pelo Ministério da Defesa da então presidente Dilma Rouseff, em 2014, o qual serviu para legitimar medidas de exceção contra as grandes manifestações de 2013 e 2014, que tiveram como foco o contraste entre o desperdício do dinheiro público para esse tipo de evento e a situação de precariedade dos serviços públicos.

85 Segundo matéria da revista *Isto É*, da edição 573, de setembro de 2009.

86 Conferir, a esse respeito, Teixeira (2014).

Seja como for, o fato é que o protagonismo do Rio de Janeiro como sede dos grandes eventos, ainda que decorrente da conjuntura econômica favorável do país e do estado, competiu para aumentar ainda mais o leque de oportunidades de negócios para as grandes construtoras, e, conseqüentemente, de recursos para consolidar ainda mais a aliança política hegemônica. Por outro lado, exigia uma mudança de estratégia do Estado para lidar com a violência armada derivada da política de guerra às drogas. A “pacificação” de favelas foi a resposta encontrada no momento. Sem modificar sensivelmente a mediação entre o Estado e a sociedade civil no que diz respeito às questões distributivas, a “pacificação” focava tão somente uma mudança no estilo de intervenção da Polícia Militar em favelas territorializadas por quadrilhas de narcotraficantes fortemente armados. No lugar das demais mediações entre Estado e favela, os formuladores estratégicos das UPPs apostavam no protagonismo das empresas privadas, que poderiam agora avançar sua fronteira de negócios na direção dos territórios “pacificados”. Ambicionava-se, a um só tempo, solucionar um problema imediato de contenção social para a exposição global da cidade quando dos grandes eventos, e superar alguns obstáculos estruturais à acumulação de capital nesta metrópole semiperiférica, em que, embora a violência armada endêmica azeite a realização de certos negócios (segurança pública e privada, armamentos, condomínios exclusivos etc.), dificulta o aprofundamento das relações formais de assalariamento e consumo junto a uma parcela considerável da população, para além das suas “externalidades” econômicas, como a desvalorização imobiliária em áreas próximas aos enclaves da criminalidade violenta. Do ponto de vista dos governantes, “pacificar” as favelas lhes rendeu expressivos ganhos de capital político, haja vista a votação recorde obtida por Sérgio Cabral quando da sua reeleição, em outubro de 2010.

A “pacificação” foi uma das estratégias de normalização dos espaços e abertura de negócios deste momento político-econômico, junto com outros conjuntos de intervenções, notadamente o Programa de Aceleração do Crescimento (com destaque para o PAC das Favelas e da Mobilidade) e o programa de urbanização de favelas Morar Carioca. Todos esses conjuntos de intervenções incidiram sobre as favelas da zona portuária do Rio de Janeiro. Note-se que eles não foram desenhados exclusivamente para flanquear o Porto Maravilha. No entanto, a sua confluência sobre essa diminuta parcela do território

metropolitano revela que eles cumprem um papel de grande relevo na reestruturação da zona portuária.

Prossigamos; ou melhor: desçamos. Afinal, a análise não poderia se limitar ao “andar de cima”, isto é, à esfera das decisões estratégicas do Estado e dos capitalistas. Importa saber de que modo a “pacificação” afeta a vida dos moradores das favelas dentro do perímetro do Porto Maravilha. A vida dos moradores melhorou de alguma maneira? A violência foi reduzida? Uma pesquisa realizada pela equipe de Ignacio Cano (2012), com dados de 13 favelas entre 2006 e 2011 – ou seja, pouco antes e pouco depois da instalação das primeiras UPPs – constatou uma redução de 75% no número de mortes violentas nessas favelas. Entretanto, o autor reconhece que o fator que mais contribuiu para tal redução foi a diminuição significativa das mortes provocadas por intervenções policiais, que em 2006 representavam metade das mortes violentas para praticamente zero. Em suma, as intervenções da polícia eram o principal vetor de mortes violentas das favelas, bastando a sua interrupção para que os índices melhorassem sensivelmente.

A referida pesquisa foi realizada ainda nos primeiros anos da política de “pacificação”. A realidade atual, encerrados os grandes eventos e encarada a realidade de crise econômica e falência do estado do Rio, apresenta-se bastante alterada. Os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ) relevam que, apenas nos seis primeiros meses de 2016 (últimos dados disponíveis), foram registradas 77 ocorrências de tentativa de homicídio na Providência. Em 2010, ano de inauguração da UPP na Providência, foram apenas quatro ocorrências⁸⁷. Segundo uma matéria publicada no jornal O Dia, em abril de 2017, os relatos dos moradores revelam que, no início da UPP, os narcotraficantes teriam “descido” o morro para territorializar casarões antigos e edifícios ocupados dos arredores. No entanto, transcorridos já sete anos de “pacificação” na Providência, o que se observa é que a antiga estratégia de intervenções violentas da Polícia Militar voltou a ser rotineira:

Na Providência, não temos hospitais, mas temos 200 policiais efetivos. Para mim isso não muda nada, já que o Bope e o Choque continuam subindo. Não há tiroeio quando a polícia não entra. Qual avanço que a comunidade teve com a UPP? Pode ter permitido entrar alguns serviços, como TV a cabo e bancos, mas não houve avanço social, enfatiza A. (O DIA, 2017 [http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-04-26/sete-anos-de-pacificacao-moradores-relatam-aumento-de-confrontos-na-providencia.html])

87 Disponível na página de Internet do ISP-RJ, na seção *Evolução mensal das estatísticas por UPP*. Disponível em <http://www.ispdados.rj.gov.br/UPP.html>.

Depreende-se desse tipo de depoimento que, para além da estratégia de mudança da relação da PMERJ com as favelas “pacificadas” ter fracassado – fracasso responsável pela retomada do crescimento da violência na Providência –, ela ainda revê como efeito colateral o espraiamento do controle territorial dos narcotraficantes, que agora operam na favela e no “asfalto”.

Um dos efeitos mais perniciosos da “pacificação” sobre as relações sociais nas favelas é que os policiais lotados nas UPPs têm o poder para, por exemplo, autorizar ou proibir a organização de eventos públicos, estabelecendo exigências para permitir sua realização. Igualmente problemáticos são os casos de abuso de poder cometidos por policiais, bem como os crescentes e comprovados casos de corrupção e homicídios praticados pelos policiais de unidades “pacificadoras”. O que se constata é que a regulação da vida cotidiana passa a ser tutelada por forças policiais fortemente armadas, dotadas de uma cultura autoritária que se recusa a reconhecer os plenos direitos de uma população majoritariamente pobre e negra.

Na Providência, a atuação da UPP segue a “normalidade” das demais unidades. Em março de 2012, um de seus policiais disparou três vezes contra um jovem morador, pela simples razão de que este estava conversando com a sua ex-namorada durante uma festa⁸⁸. Ainda em 2012 – portanto antes da deterioração econômica do estado –, um outro policial da UPP da Providência foi detido por receber subornos de um motorista de transporte clandestino. Segundo reportagem do portal de notícias UOL, há informações de que os policiais dessa unidade cobram uma espécie de “pedágio” de 20 reais, semanalmente, para permitir o funcionamento dos transportes irregulares⁸⁹.

Retomemos, agora, a análise da relação entre a “pacificação” da Providência e a operação Porto Maravilha. Nesse sentido, consideramos importante comparar o que se passa no Rio de Janeiro com o que ocorre em outras partes do mundo em processos de gentrificação. Smith (1996) demonstrou de que forma um sentimento disseminado de perda de controle sobre a cidade tem sido manipulado pelas autoridades locais de Nova Iorque para expulsar aos pobres e gentrificar alguns dos seus bairros centrais. Tal sentimento, o *revanchismo*, legitimou uma multiplicidade de políticas de higiene social, ao estilo *zero tolerance*, em cidades tão diferentes quanto Nova Iorque ou México D.F.

88 Notícia publicada em O Globo, no dia x/-3/2012. Disponível na Internet em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/03/morador-e-baleado-por-policial-da-upp-do-morro-da-providencia.html>.

89 <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/08/24/pm-de-upp-e-presos-em-flagrante-apos-receber-propina-no-centro-do-rio.htm>

(WALKER, 2008). Em todos estes casos, a gentrificação pressupõe uma normalização do espaço público (ATKINSON, 2003) capaz de filtrar usos indesejados (pelos gentrificadores, claro), transformando-os em espaços quase exclusivamente de ócio e consumo (ARICÓ, MANSILLA, STANCHIERI, 2015).

É certo que a transformação da zona portuária do Rio de Janeiro recorre a políticas revanchistas, tais como o Choque de Ordem, que reprime seletivamente usos irregulares do espaço público, perseguindo vendedores ambulantes e camelôs, para além de promover a expulsão de dezenas de ocupações de sem-teto, organizadas por movimentos ou “espontâneas”. A proliferação de circuitos de videovigilância e uma “arquitetura defensiva” também fazem parte das estratégias para promover uma sensação de segurança entre os novos usuários do espaço público. Não obstante, faz-se necessário reconhecer que o recurso à violência repressiva e a dispositivos de controle social para assegurar a gentrificação no Porto Maravilha são de um tipo ainda mais extremado que o revanchismo. A “pacificação” da Providência e de tantas outras favelas representa o controle militar da vida dos pobres, instaurando um “estado de exceção permanente” (AGAMBEN, 2004) nos espaços segregados. As particularidades sócio-espaciais de uma cidade como a do Rio de Janeiro, que apresenta níveis extremos de desigualdade, onde bairros ricos e favelas muitas vezes estão lado a lado, esta cidade oferece o contexto ideal para uma modalidade de desenvolvimento urbano *manu militari*, sustentado pela valorização do solo capturada pelos grandes agentes capitalistas em detrimento da promoção de justiça social, aprofundamento da democracia e garantia de direitos.

“EPÍLOGO”

A operação Porto Maravilha atende aos critérios mínimos de promoção de justiça social?

Na primeira parte da tese identificamos, mediante uma abordagem epistemológica coerentista, sete critérios gerais para se avaliar se as intervenções de reestruturação do espaço urbano são conformes à promoção de justiça social. Na segunda parte, procedemos a uma análise da operação urbana consorciada Porto Maravilha, enfatizando o protagonismo do poder público – tendo em vista sua responsabilidade de governar sobre o espaço do comum e suas responsabilidades morais e constitucionais de promover justiça social –, os aspectos distributivos que a operação suscita e a transformação sócio-espacial que ela ocasiona.

É chegado agora o momento de articular as duas partes: o geral e o particular; os parâmetros normativos e a análise da dinâmica sócio-espacial; a justiça social e o Porto Maravilha. Para proceder a esse exercício, recuperaremos os sete critérios estabelecidos no subcapítulo 1.4.3 para a conformação das intervenções de reestruturação do espaço urbano com a promoção de justiça social. Para cada critério elencado, trataremos de avaliar em que medida a operação Porto Maravilha se conforma a ele⁹⁰. O leitor pode concordar ou discordar, em parte ou completamente da nossa avaliação, seja em função dos critérios elencados, seja pelas informações apuradas acerca da operação consorciada, seja ainda pela maneira como relacionamos uma a outra. No entanto, se em sua discordância permanecer de pé o entendimento de que a promoção de justiça social, no âmbito da atuação da autoridade pública, é um princípio fundamental, ou, ao menos, tão importante quanto o princípio da eficiência, então nos daremos por satisfeitos, confiantes de que o debate sobre a gestão e o planejamento urbanos terá ganhado com tal confrontação de ideias.

⁹⁰ Agregamos os critérios 6 e 7, por eles estarem diretamente relacionados.

1) Exigência da participação popular na definição dos objetivos das intervenções e dos meios de sua execução.

Essa exigência deriva de dois princípios, os quais se entrelaçam no espaço habitado. Em primeiro lugar, pelo reconhecimento de que o alcance da igual dignidade de todas as pessoas não se efetiva apenas pelo atendimento de “necessidades” socialmente definidas (comer, morar, gozar de saúde, deslocar-se pela cidade, cooperar para a criação social de utilidades etc.), mas, igualmente importante, na plena participação nas esferas em que se decide sobre os destinos da coletividade da qual faz parte. Ou seja, a autonomia é uma dimensão inseparável da dignidade humana. Em segundo lugar, porque o espaço pertence ao domínio do que é inescapavelmente *comum*, compartilhado, e por muitos, tanto sincrônica quanto diacronicamente (nossas ações afetam as gerações futuras). O espaço é uma dimensão insuperável do habitar, da realização da vida em todos os seus sentidos. Por essa dupla razão, a participação daqueles que habitam o espaço alvo de intervenções, direta ou indiretamente, na definição dos seus objetivos e dos meios para alcançá-los é uma condição para que tais intervenções possam ser justas.

Podemos (e devemos), então, perguntar: houve participação popular na definição dos objetivos do projeto do Porto Maravilha, bem como na discussão das suas estratégias?

Com base, sobretudo, no que foi analisado no subcapítulo 3.3.4, concluímos que a participação popular no momento da definição e da aprovação do projeto se limitou a uma única audiência pública na Câmara dos Vereadores, tendo em vista que a sua tramitação se deu em regime de urgência. A modelagem da operação foi feita por um consórcio de empreiteiras, confrontado (não sabemos em que grau) com o IPP, que já estava sob a chefia de Felipe Góes, o nome escolhido por Eduardo Paes para acumular os cargos de assessor chefe de assuntos econômicos da prefeitura, de presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e do próprio IPP, com a missão, segundo o prefeito, de “vender o Rio”. O fato concreto é que a população da zona portuária não participa, por nenhuma via, nem do consórcio empresarial, nem do IPP, não contando com a oportunidade de influenciar em nada a delimitação dos objetivos do projeto do Porto Maravilha, do arranjo institucional e financeiro que seriam montado, bem como das intervenções que remodelariam o espaço.

Conclusão: *não atende à exigência formulada no critério em tela.*

2) Participação popular na gestão das instituições responsáveis pela administração das iniciativas relacionadas às intervenções.

Constatou-se que a população não participa das esferas decisórias e consultivas do consórcio Porto Novo. Com relação à CDURP, a participação se limita a três “representantes da sociedade civil” em seu Conselho Consultivo, sendo que esses representantes são escolhidos pelos demais conselheiros (representantes do município e do estado), as atribuições do Conselho se limitam a consultar documentos e emitir pareceres sobre a aprovação das atas quando das suas assembleias regulares, constatando-se ainda que em diversas dessas assembleias há a presença de apenas um, ou mesmo de nenhum representante da “sociedade civil”. Relativamente ao fundo imobiliário que comprou a totalidade dos CEPAC com os recursos do FGTS, não há qualquer instância de participação popular nesse fórum; o máximo de permeabilidade a alguma representação – muito distante de atores da sociedade civil – é o Conselho Curador da CEF, conformado por ministros, pessoas de confiança ligadas à Casa Civil da Presidência da República e dirigentes das grandes centrais sindicais. Cabe apontar, por fim, que a autoridade pública diretamente envolvida com a operação – prefeitura, CDURP, FIIPM – não criou qualquer fórum consistente de participação popular, mesmo limitado ao nível consultivo, como deixa claro a pesquisa de Giannella (2015). Todas as brechas abertas à participação foram criadas por iniciativa e mobilização de moradores, ativistas e apoiadores. Ainda assim, os compromissos assumidos pelas instituições responsáveis no âmbito dos canais em que se estabeleceu alguma interlocução com a população, como no caso da elaboração do PHIS, esses compromissos foram, até o momento, descumpridos.

Conclusão: *não atende ao imperativo especificado no presente item.*

3) O empenho dos recursos públicos usados nas intervenções deve ser preferencialmente destinado à redução de desigualdades sócio-espaciais e efetivação da dignidade da pessoa humana, valendo-se dos princípios do atendimento às necessidades, da contribuição para o bem comum e da compensação de dificuldades do ambiente físico e social.

Perante esse critério, o poder público municipal poderia argumentar que as intervenções do Porto Maravilha não oneraram os cofres públicos, pois o financiamento se deu pela negociação dos CEPAC. O poder público federal, por seu turno, poderia argumentar que os compromissos assumidos com o FIIPM permitirão “rentabilizar” os recursos do FGTS. Vimos que ambos os argumentos são falaciosos.

A prefeitura do Rio tem assumido despesas desde a primeira fase da operação, com as obras para “alavancar” a operação (MAR, Museu do Amanhã etc.), e, a partir de 2016, viu-se forçada a comprar CEPAC diretamente do FIIPM, tendo em vista a iliquidez deste último. Com relação ao papel da CEF, em sua função de gestora do FIIPM, é de conhecimento público que a rentabilidade do FGTS é baixíssima, e que para isso não se fazia necessário empenhar os recursos dos trabalhadores em operações especulativas. Até o presente momento, o fundo tem cumprido os seguintes papéis na operação Porto Maravilha: a) garantidora da operação em seu momento inicial e de maior risco; b) aquisição dos CEPAC e dos principais terrenos públicos com maior potencial construtivo de maneira monopólica, logo, a preços aviltantes (conforme demonstrado no capítulo 3), apenas para transferir terrenos e CEPAC a baixo preço aos seus destinatários últimos, isto é, um oligopólio imobiliário.

Constata-se, portanto, que o bem público foi empenhado, em uma frente, tanto por dinheiro do contribuinte com gastos da prefeitura, quanto pelos descontos obrigatórios do FGTS, via FIIPM; noutra frente, o bem público foi dilapidado mediante a transferência de imóveis públicos a preços aviltantes.

Resta agora avaliar se esses recursos foram preferencialmente destinados para a redução de desigualdades sócio-espaciais e atendimento das necessidades do maior número possível de pessoas, a contribuição para o bem comum e/ou a compensação de dificuldades do meio físico e social (que, no caso da zona portuária, são consideráveis).

As evidências trazidas por este e por diversos outros estudos indicam que a parte mais substancial dos gastos do Porto Maravilha é destinada para a) aprimoramento de uma infraestrutura cuja parte mais dispendiosa está direcionada à viabilização dos grandes empreendimentos imobiliários; b) para a implantação de equipamentos em muito pouca coisa (para não dizer nada) prioritários ao atendimento das necessidades da população, tanto local quanto da aglomeração: museus caríssimos, um VLT que circula pelas áreas menos habitadas da zona portuária, boulevares, em prejuízo de moradias sociais, escolas,

hospitais, regularização fundiária, fomento à economia popular urbana (ou solidária) etc. c) a parte das despesas que efetivamente atendem às necessidades de parte da população local (renovação das tubulações de água e esgoto, calçamento das ruas, iluminação pública, prestação de serviços públicos, paisagismo; melhorias, enfim, das condições físicas do meio ambiente urbano), ao fomentarem a valorização do solo nessas áreas sem serem acompanhadas por políticas habitacionais e geração de renda, tendem a provocar gentrificação.

Resta, em defesa do poder público diretamente empenhado na operação, argumentar que a “revitalização” da zona portuária está atendendo ao bem comum. Com relação a isso, insistimos no grande potencial que a zona portuária teria para a multiplicação de efeitos positivos, em decorrência da sua centralidade privilegiada e do seu imenso estoque de imóveis públicos, caso fosse adotada ali uma ampla e consistente política para a multiplicação de moradias (sociais e para famílias de rendimentos médios, inclusive) hospitais, escolas e oportunidades para geração de renda. Isso tornaria a zona portuária um *cluster* para o atendimento das necessidades prioritárias de um grande número de pessoas em escala metropolitana. No entanto, os objetivos do Porto Maravilha estão voltados para transformá-lo num *cluster* de escritórios, residências de alto e médio padrão e de atração de visitantes e turistas (isto é, consumidores).

Conclusão: *não atende, ou atende muito insatisfatoriamente ao imperativo elencado nesse item.*

4) Formatação e ordenação dos espaços públicos de modo a assegurar a igual dignidade de todas as pessoas.

O que se tem em mente com essa exigência é, primordialmente, a possibilidade das pessoas se sentirem acolhidas e incluídas no espaço público, livres de constrangimentos por motivos de condição socioeconômica, cor da pele, gênero, orientação sexual, origem, religião etc.

Aqui, o que poderíamos identificar como pontos positivos da operação Porto Maravilha, ao menos potencialmente, seria a) diminuição da criminalidade cotidiana e da violência, aumentando-se a segurança e a sensação de segurança dos usuários do espaço

b) a desconstrução de estigmas racistas pelo resgate e afirmação da potência da cultura e práticas desenvolvidas pelos afrodescendentes; c) um *design* urbano que incrementasse substancialmente a acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida.

Com relação ao item “c”, o autor admite não dispor de elementos para proceder a uma avaliação satisfatória. Reconhecemos nossa falta ao não atentar para esse aspecto ao longo da nossa investigação.

No que tange o item “b”, apontamos, no capítulo 3, para as contradições e insuficiências do Circuito Histórico e Arqueológico da Herança Africana: subestimação do número dos pontos de interesse do circuito; restrição dos pontos do circuito a espaços com menor potencial de conflitos fundiários e o apoio muito insatisfatório a instituições fundamentais, a exemplo do IPN. Quando se compara os recursos investidos no Museu do Amanhã com aqueles destinados ao Circuito da Herança Africana, somos levados a concluir que este último está longe de ser uma prioridade do Porto Maravilha.

Por fim, com relação ao problema da segurança ou sensação de segurança, destacamos dois aspectos: o primeiro é a repressão e coação aos trabalhadores informais, ambulantes, catadores e camelôs desde a entrada em vigor do Choque de Ordem, em 2009. Sobre a criminalidade ordinária no perímetro da AEIU, não dispomos de dados desagregados que permitam separar os registros de áreas tão díspares quanto as imediações da Praça Mauá e a favela da Providência. As favelas no perímetro da AEIU, por sua vez, representam o alvo mais impactado pelos dispositivos de segurança do Estado. Demonstramos, no subcapítulo 4.3, algumas das implicações da política de “pacificação” sobre o cotidiano dos seus moradores. A principal política de segurança pública no perímetro do Porto Maravilha, considerada como estratégica para a sua viabilização, fracassou em reduzir o cotidiano de violência nas favelas, adicionou mais uma componente de autoritarismo (narcotraficantes + Policiais Militares) e reduziu sensivelmente a autonomia de moradores e ativistas.

Conclusão: Em alguns aspectos, atende insatisfatoriamente às exigências em tela. Em outros, não só não atende, como compete para dificultar ainda mais o seu cumprimento.

5) Partilha dos benefícios privados auferidos com as intervenções.

Essa exigência define que devem ser estabelecidos mecanismos de partilha de parte dos benefícios privados auferidos com as intervenções, naquilo em que tais benefícios foram possibilitados pela atuação do poder público ou pelo efeito dos bens comuns. Na operação Porto Maravilha, vimos que as intervenções, em grande parte caucionadas por recursos provenientes do público, possibilitam ganhos privados mediante a viabilização de empreendimentos imobiliários em uma área da cidade que antes não dispunha da infraestrutura, nem dos imóveis (públicos) necessários para isso.

Por um lado, o horizonte de realização do potencial de negócios imobiliários da zona portuária foi o elemento alavancador das intervenções, que são, em sua maior parte, financiadas pela venda dos CEPAC. Sabemos, no entanto, que as intervenções foram desencadeadas pelo protagonismo assumido pelo Estado, ao mobilizar os recursos para o financiamento integral da operação, assumindo, praticamente sozinho, os seus riscos. Não obstante, tivemos a oportunidade de constatar, tanto no capítulo 3 quanto no 4, a enorme assimetria entre a captura privada da renda potencial do solo e a renda efetivamente capturada pelo setor público. Se levarmos em consideração que grande parte dos benefícios decorrentes das intervenções voltará a beneficiar o setor dos desenvolvedores imobiliários, constatamos que a assimetria é ainda maior. Para que a partilha pudesse ser, ao menos, satisfatória, seria preciso, em primeiro lugar, que os CEPAC e terrenos fossem negociados por seu “valor justo” (para usar o jargão corporativo). Depois, uma parte maior dos custos com as intervenções deveria sair do circuito fechado da valorização do solo (valores de troca), para ser destinada ao circuito do atendimento de necessidades prioritárias (valores de uso), as quais, aliás, deveriam ter sido definidas com a participação da população.

Conclusão: *Exigência insatisfatoriamente atendida.*

6) As intervenções devem ocorrer sem ocasionar o deslocamento forçado (*displacement/desplazamiento*) ou prejuízo, material ou psicológico, da população pobre. No caso em que isso for inevitável, tais prejuízos devem ser justamente compensados, e a população deve ser chamada a participar da discussão dos termos dessa compensação.

Constatamos, no capítulo 3, que a entrada em vigor da operação Porto Maravilha pôs em marcha uma série de expulsões de ocupações de sem-teto, organizados em torno de ativismos ou não. Apenas com as ocupações do movimento dos sem-teto, contamos mais de 400 famílias expulsas. Ademais, é necessário contabilizar as remoções que, mesmo sem serem operadas diretamente pelo Porto Maravilha, ocorreram dentro da AEIU estabelecida por ela. Por esse critério, são computadas as expulsões na esteira do programa Morar Carioca. Vimos que o balanço entre casas removidas e o provimento de novas unidades nas proximidades resulta um déficit de mais de 600 unidades.

A conclusão a que se chega é que as intervenções de reestruturação da zona portuária provocaram centenas de remoções forçadas, injustificadas ou muito fracamente justificadas, sem as devidas compensações e, muito menos, sem a abertura de interlocução com as pessoas impactadas para negociar os termos das compensações.

Conclusão: *Exigência não atendida.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Queríamos contribuir com as discussões acerca das alternativas para se enfrentar os problemas urbanos. Constatamos que uma possibilidade era buscar clarificar os termos dos debates sobre a confrontação de projetos que se propõem a solucionar alguns dos principais problemas das cidades mediante intervenções sobre o seu espaço. O espaço, porém, tendo em vista sua finitude, não comporta indefinidas intervenções na escala e na profundidade que muitos desses projetos oferecem. Tampouco são ilimitados os recursos para investi-lo. Por isso os projetos sóem ser concorrentes, mas também antagônicos, tendo em vista os seus efeitos para aqueles que habitam as cidades. Impõe-se avaliar, da melhor maneira possível, quais projetos são mais adequados, e quais são mais inadequados para solucionar os problemas urbanos.

Ocorre que não é tarefa trivial definir o que é adequado e inadequado para a vida de coletividades de milhões de indivíduos. Aliás, o próprio diagnóstico a respeito dos problemas urbanos pode variar, e muito, de projeto para projeto; que dizer, então, das soluções propostas... Finalmente, como estabelecer uma justa medida da adequação e inadequação das políticas e ações?

Nenhuma dessas questões admite respostas triviais ou peremptórias. Ainda assim, as dificuldades não devem servir como desculpas para evitar enfrentar o espinhoso – mas incontornável – assunto dos parâmetros normativos que servem de referência para se avaliarem projetos que abarcam o domínio do que é comum. A ciência, como indicado por Harvey (1973), tem sobrevalorizado o parâmetro normativo da eficácia, em prejuízo de outros parâmetros, como a justiça social, ignorando que, no longo prazo, as injustiças acarretam obstáculos à própria eficácia, em decorrência do sem-fim de disfuncionalidades que ela suscita.

Assumimos aqui o desafio de, a partir de uma estratégia epistemológica coerentista, extrair dos valores morais amplamente compartilhados nas nossas sociedades contemporâneas as balizas normativas para se avaliar políticas públicas, mesmo aceitando o risco de receber críticas por falta de “objetividade” ou “rigor”. (Se as pessoas soubessem como são feitas as salsichas e os modelos econométricos dos estudos de viabilidade de operações como o Porto Maravilha, com seu pretense rigor matemático...). Acreditamos

que o diálogo entre as ciências sociais e a avaliação de políticas públicas se viabiliza no reconhecimento de dois momentos seus. Há um primeiro momento de *compreensão*, em que o cientista social deve procurar entender significados, intenções, desejos, visões de mundo, mesmo em seu emaranhado confuso e contraditório. Depois, há o momento da análise, em que se verificam situações de coerência ou incoerência, resultados práticos que se contrapõem às intenções iniciais, desvendamento de ideologias e revelamento de enganos e autoenganos.

Foi o que nos propusemos a fazer quando identificamos a ideia de justiça social como uma instituição social-histórica central na construção das nossas sociedades e comunidades políticas. Não que seja unânime o clamor por justiça social, pela liberdade, pela autonomia. Tampouco que tais valores não dividam as mentes e corações das mesmas pessoas que, por vezes, clamam por justiça, mas acabam fazendo justiça... O ponto crucial é que entre o grande número, no ponto de tensão em que é preciso chegar a acordos para permitir o mínimo de coabitação no mesmo mundo, em que as partes são obrigadas a ceder aqui e ali em prol de coisas tidas como necessárias; nesse ponto não há muito espaço para a exacerbação extremada da mesquinhez. Pensemos no caso da intolerância da população para com os casos de corrupção entre agentes públicos. Ou pensemos no desejo da maioria por bons hospitais públicos, escolas públicas, transportes públicos, ainda que, ao fim e ao cabo, seja para o seu próprio atendimento. Ora, a solidariedade também resulta de uma harmonização de interesses, e as pessoas são dotadas tanto de “razões” econômicas quanto de “razões” solidárias, vemos isso todo o tempo nos gestos gratuitos que predominam no cotidiano.

O senso de justiça não é uma criação da cabeça de filósofos como Aristóteles, Marx, Castoriadis ou Rawls. É um clamor tão ancestral quanto a própria existência da opressão, da dominação e da exploração, numa relação dialética. Indicamos, no primeiro capítulo, que o clamor por justiça social derivou de uma inserção extremamente assimétrica das massas no mundo urbano-industrial, em que eram chamadas a participar tão intensamente na geração de riquezas, mas recebiam tão poucos alimentos, casas, transportes, salários e direitos. A evidência da centralidade da ideia de justiça social como valor amplamente compartilhado se dá pela história de ampliação de direitos observada ao longo do século XX. Constata-se, igualmente, pela sua encarnação nos princípios fundamentais da maior parte das Cartas Magnas das comunidades políticas atuais,

subordinando a ação da autoridade pública aos imperativos de reduzir desigualdades, ampliar a democracia, satisfazer necessidades.

A partir disso, procedemos a um outro esforço analítico, dessa vez voltado para as experiências históricas dos projetos que pretendem atacar os problemas urbanos por meio de mudanças em seu espaço. Procuramos confrontar a maneira como estes projetos diagnosticam os problemas urbanos e as soluções que eles propõem, de um lado, com os resultados práticos dessas soluções – e mesmo da representação dos problemas, tendo em vista que, muitas vezes, esses diagnósticos pretensamente inocentes estão prenhes de estigmas, competindo para segregar ainda mais aqueles que mais sofrem com os problemas urbanos. Pudemos identificar a linhagem inaugurada pela grande reforma de Paris, constatando que tal linhagem, em nenhuma das suas expressões históricas observadas nesse trabalho, estabeleceu a redução de desigualdades e aprofundamento da democracia como objetivos seus, ainda que secundários. Pelo contrário, esse tipo de exigência costuma ser interpretada pelos formuladores e executores dos projetos de renovações ou revitalizações como verdadeiros obstáculos, os quais devem ser contornados ou mesmo esmagados

Outra constatação importante é a do descompasso entre a ênfase em soluções de adaptação das formas e funções espaciais nas cidades, e os efeitos práticos para atenuar as disfuncionalidades que tais adaptações procuram corrigir. A explicação crítica mais comum para esse tipo de descompasso é das contradições inerentes à acumulação capitalista. De certo, tais contradições cumprem um papel relevante para contextualizar esse tipo de fenômeno, mas não explicam tudo, e talvez não expliquem o essencial do ponto de vista das suas implicações políticas. O que a análise dos casos concretos de intervenções de reestruturação do espaço urbano demonstra é que elas costumam ser feitas por aquilo que Gottdiener denominava “coalizões pró-crescimento”, mas que nos parece mais pertinente definir como coalizões entre poder (político) e dinheiro. Uns querem aumentar sua influência política, outros desejam ampliar a acumulação, e através de articulações de ocasião, derivadas das demandas da concorrência política, de um lado, e das demandas da concorrência econômica, do outro, se apropriam da cidade como território e mercadoria para a realização conjunta de seus propósitos. As intervenções decorrentes dessas coalizões – que não são possíveis em toda parte nem em todo tempo, mas dependem de fatores contingentes, uma espécie de fortuna –, por sua vulnerabilidade

(a conjuntura político-econômica pode mudar, e os grandes projetos irem por água abaixo) se distinguem pela amplitude e intensidade das intervenções. Em geral, ultrapassam em muito as demandas funcionais “razoáveis”, implicando uma série de disfunções no médio e longo prazo. É o caso muito evidente de Docklands, em Londres, e parece ser, igualmente, a tendência para o Porto Maravilha⁹¹.

Do ponto de vista político, o reconhecimento do grande quinhão de contigência das articulações de interesses político-econômicos desses grandes projetos deveria servir de alento entre aqueles que se opõem aos impactos devastadores desse tipo de intervenção a perseverarem na resistência, de modo a tentar, pelo menos, ganhar tempo. A mudança de conjuntura pode representar um obstáculo incontornável para essas alianças.

Para encerrar, trataremos de fazer algumas considerações finais acerca da operação Porto Maravilha. Realizamos no “epílogo” desta tese uma confrontação da operação com os imperativos relacionados à promoção de justiça social, ou, pelo menos, para se atenuar a ampliação de injustiças.

Dos seis critérios adotados na avaliação, chegamos ao veredito de que o Porto Maravilha não cumpre em absoluto, ou cumpre muito insatisfatoriamente todos estes critérios, o que representa um desempenho extremamente negativo. Tal desempenho, evidentemente, explicita o total descompromisso dos agentes responsáveis pela condução da reestruturação espacial da zona portuária para com a justiça social. Mas ele também indica o tamanho da derrota de todos os que, de alguma maneira, se opõem a esse tipo de política urbana. Derrota dos setores progressistas que estavam no Ministério das Cidades quando seu projeto foi engavetado por Eduardo Paes, com a anuência do ex-presidente Lula. Derrota de todos os que lutaram pela reforma urbana, e testemunharam a usurpação de dispositivos urbanísticos do Estatuto da Cidade para financiar uma megaoperação especulativa com terras públicas. Mas uma derrota, principalmente, para os sem-teto e moradores pobres da zona portuária do Rio de Janeiro, vítimas mais imediatas do rolo compressor.

⁹¹ A própria trajetória de gestação do projeto de “revitalização” da zona portuária do Rio corrobora essa hipótese acerca da contingência. O engavetamento, por Eduardo Paes, do projeto que vinha sendo realizado sob a liderança do Ministério das Cidades, motivado por interesses que as investigações policiais viriam a demonstrar mais tarde, comprova que o discurso de que não havia alternativas para a reestruturação da zona portuária (mesmo soluções mercadofílicas, mas um pouco mais equilibradas do ponto de vista de conciliação de interesses) não se sustenta. O projeto do Porto Maravilha ganhou seus contornos por força da atividade de uma articulação política e um cartel empresarial bem identificáveis, que não representam, em si próprios, uma “necessidade” da acumulação de capital. O que queremos dizer é que a acumulação poderia ser realizada, usando a zona portuária do Rio de Janeiro, por meio de outros contornos.

Essa derrota obriga uma recuperação da bandeira da reforma urbana, não só com a urgência necessária, mas com uma profunda reflexão acerca dos seus descaminhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. de A. (1997): *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Jorge Zahar
- AGAMBEN, G. (2004): *Estado de excepción (Homo Sacer II, 1)*. Valencia: Pre-Textos.
- ALMEIDA, R. C. G.; GRANDI, M. S. e MOREIRA, M. F. (2009): Oikos, ágora e ekklesia: Uma introdução às fronteiras, pontes e 'áreas de sombra' de um espaço ocupado por sem-teto (Ocupação Quilombo das Guerreiras - Rio de Janeiro). *Cidades (Presidente Prudente)*, v. 6, p. 67-92, 2009.
- ALPERN, D. M. (1979): A city revival? In: *Newsweek*, V. 97, N°3, p. 28-35.
- ARICÓ, G., MANSILLA, A. y STANCHIERI, M. L. (2015): Desmontando las políticas urbanísticas neoliberales: Una aproximación desde las ciencias sociales. In: *Mierda de ciudad*. Barcelona: Pollen ediciones.
- ATKINSON, R. (2002): *Does Gentrification Help or Harm Urban Neighbourhoods? An Assessment of the Evidence-Base in the Context of the New Urban Agenda*. Reino Unido: Centre for Neighbourhood Research Papers, N°5.
- _____ (2003): Domestication by Cappuccino or a Revenge on Urban Space? Control and Empowerment in the Management of Public Spaces. In: *Urban Studies*. 2003, V. 40, N°9, p. 1829-1843.
- AUAD, D. (2008): Os direitos sociais na constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual Constituição Federal brasileira. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 103, jan./dez., pp. 337-355.
- AZEVEDO, A. N. (2003): A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. *Revista Rio de Janeiro*, n° 10, pp. 39-79.
- BARZOTTO, L. F. (2003): Justiça social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito. In: *Revista Jurídica Virtual*, vl. 5, n° 48, s.p.
- BEAUREGARD, R. A. (1986): The chaos and complexity of gentrification. In: SMITH, N. e WILLIAMS, P. (Orgs): *Gentrification of the City*. Boston: Allen & Unwin.
- BELISÁRIO, A. (2016): A outra história do Porto Maravilha. *Pública*, publicado em 09 de agosto de 2016. Disponível na Internet em <https://apublica.org/2016/08/a-outra-historia-do-porto-maravilha/>.
- _____ (2016): Engenharia financeira subvalorizou terrenos públicos no Porto Maravilha. *Pública*, publicado em 09 de agosto de 2016. Disponível na Internet em <https://apublica.org/2016/08/engenharia-financeira-subvalorizou-terrenos-publicos-no-porto-maravilha/>

- BENCHIMOL, J. L. (1992): *Pereira Passos: um Haussmann tropical*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura.
- BERNARD, A. (2001): *Les deux Paris: les représentations de Paris dans la seconde moitié du XIXe siècle*. Paris: Champ Vallon.
- BLANCO, J., BOSOER, L. y APAOLAZA, R. (2014): Movilidad, apropiación y uso del territorio: una aproximación a partir del caso de Buenos Aires. In: *Scripta Nova*, Vol. XVIII, nº 493 (06).
- BRENNETOT, A. (2011): Les géographes et la justice spatiale: généalogie d'une relation compliquée. In: *Annales de Géographie*, 2011, nº 678, pp. 115-134.
- BOWMAN, I. (1942): Geography vs. Geopolitics. In: *Geographical Review*, vol. 32, nº 4, pp. 646-658.
- BORJA, J. (2010): *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*. Barcelona: Editorial UOC.
- _____ (2013): Barcelona y su relación con otras ciudades: Bilbao, Monterrey, Río de Janeiro y Buenos Aires. In: *Metamorfosis urbanas: Ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria.
- CANO, I. (2012): Os donos do morro. Uma avaliação exploratória dos impactos das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: mimeo. Disponible en la Internet en <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>.
- CARTA DE LISBOA (1995): *Carta de Lisboa Sobre a Reabilitação Urbana Integrada*. 1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana.
- CARVALHO, D. de (1926): *Chorographia do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves.
- CARVALHO, M. V. de (2006): Vadiagem e criminalização: a formação da marginalidade social do Rio de Janeiro de 1888 a 1902. In: *Anais do XII Encontro Nacional de História*.
- CASTORIADIS, C. (1982): *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____ (1997): Valor, igualdad, justiça, política: de Marx a Aristóteles e de Aristóteles a nós. In: *As encruzilhadas do labirinto*, vol. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CDURP (2010): Estudo de Viabilidade – Operação Urbana Consorciada da região do Porto do Rio de Janeiro.
- _____ (2015): *Operação urbana Porto Maravilha. Requalificação urbana e desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro.

- CHALHOUB, S. (1986): *Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque*. Campinas: Editora da Unicamp.
- CHAUÍ, M. (1982): *O discurso competente*. In: *Cultura e democracia: O discurso competente e outras falas*. São Paulo: Editora Moderna.
- COMPANS, R. (2004): *Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais*. In: *Empresa Municipal de Urbanização – EMURB – Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: PMSP/CEBRAP, p. 23-60.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988). Disponível na Internet através de www.planalto.gov.br.
- CORRÊA, R. L. (2009): *Processo, forma e significado: uma breve consideração*. In: *Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*.
- CORVALÁN, D. M. e TEIXEIRA, E. T. (2016): *El Estado y la redistribución de la renta de suelo en “Porto Maravilha”, Rio de Janeiro: estudio de caso sobre mercantilización de tierra pública y renovación urbana*. *Working Papers Contested Cities*, art. nº 2-530.
- COSTA, M. C. L. (2013): *O discurso higienista definindo a cidade*. *Mercator*, v. 12 nº 29, pp. 51-67.
- DE CZEGE, H. W. *Como manter amigos e conquistar aliados*. In: *Military Review*. Setembro-outubro de 2009, p. 62-73.
- DE LA GARZA, M. M. (2014): *Transformaciones urbanas y procesos de gentrificación desde la resistencia. Aproximaciones a un movimiento vecinal en la Barceloneta, Barcelona*. Madri: Working paper series, Contested_Cities.
- DELAPORTE, J. (1990): *Immigration: le ceur et la raison*. Paris: Desclée De Brouwer.
- DEAS, I. *et al.* (2000): *Re-thinking the Urban Development Corporation 'experiment': the case of Central Manchester, Leeds and Bristol*. In: *Progress in Planning*, V. 54, p. 1-72.
- DGOTDU (2008): *Proposta de projeto de decreto regulamentar que estabelece conceitos técnicos a utilizar nos instrumentos de gestão territorial*. Lisboa: DGOTDU.
- DINIZ, N. (2013): *Da emergência do imaginário da revitalização ao Porto Maravilha* (dissertação de Mestrado submetida Programa de Pós-Graduação e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ).
- DUARTE, R. G. (2005): *O processo de reabilitação e renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro e suas perspectivas*. *Scripta Nova*, Ano IX, Vol. 194(44).

- DUNCAN, J. S. (1990): *The City as Text: The Politics of Landscape Interpretation in the Kandyan Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FAIRCLOUGH, N. (1995): *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Londres: Longman.
- FAURE, A. (2004): Spéculation et société: les grands travaux à Paris au XIXe siècle. *Histoire, économie et société*, 23 (3), pp. 433-448.
- FERREIRA, J.S.W.; FIX, M. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. Publicado na Folha de São Paulo, 17 abr. 2001. Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_CEPACsfalsomilagre.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2015.
- FRANCISCO, J. C. B. (2005): Sírios e Libaneses no Rio de Janeiro. Memória coletiva e escolhas individuais (dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Memória Social da UNIRIO).
- FURTADO, C. (1973): *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FURTADO, J. L (2003): *Os dois lados da moeda: a Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro e o discurso de higiene e saneamento do século XIX* (dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em História da UERJ).
- GIANNELLA, L. de C. (2015): *Revirando o “Porto Maravilha”: Luta pelo espaço e contradições urbanas no Rio de Janeiro* (tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF).
- GLASS, R. (1964): *London: aspects of change*. Londres: MacGibbon & Kee, 1964.
- GLICKMAN, N. (1999): *The Jewish White Slave Trade and the Untold Story of Raquel Liberman*. Londres: Routledge.
- GOTTDIENER, M. (1993): *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EdUSP.
- GOTTMANN, J. (1966): *Essais sur l'aménagement de l'espace habité*. Paris: Mouton.
- GRANDI, M. S. (2012): Espacialidade cotidiana e processos de negociação no movimento dos sem-teto carioca: Reflexões sobre um caso da variante por coletivo. *Revista Território Autônomo*, v. 1, p. 15-43, 2012.
- GRANDI, M. S. TEIXEIRA, E. T. (2009): Espacialidade cotidiana e sociedade instituinte: Uma reflexão sobre os espaços de compartilhamento da ocupação Quilombo das Guerreiras - Rio de Janeiro. In: XIII Encontro Nacional da ANPUR, 2009, Florianópolis. *Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR*, 2009. v. 1. p. 1-1.
- GREER, S. (1965): *Urban Renewal and American Cities. The Dilemma of Democratic Intervention*. Massachusetts: MIT.

- GRUEN, V. (1964): *The heart of our cities*. Nova Iorque: Salmon & Schuster.
- HALL, S. (1997): *Representation: Cultural Representations and Signifying practices*. London: Thousand Oaks, California: Sage in association with the Open University.
- HARVEY, D. (1980): *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec.
- _____ (1982): *The Limits to Capital*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____ (1985): *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Michigan: John Hopkins University Press.
- _____ (2003): *Paris, Capital of Modernity*. Nova Iorque: Rotledge.
- _____ (2004): *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola.
- HOLCOMB, H. B. e BEAUREGARD, R. A. (1981): *Revitalizing Cities*. Califórnia: Association of American Geographers, Universidade da Califórnia.
- HONORATO, C. de P. (2008): *Valongo: o mercado de escravos do Rio de Janeiro, 1758-1831* (dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em História da UFF).
- JACOBS, J. (1993 [1961]): *The Death and Life of Great American Cities*. Nova Iorque: Modern Library.
- JANOSCHKA, M. *et al.* (2013): Gentrification in Spain and Latin America - a Critical Dialogue. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, V. 38, Nº 4, p. 1234-65.
- JANOSCHKA, M. e SEQUERA, J. (2014): Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina - una perspectiva comparativista. In: MICHELINI, J. J. (Org.): *Desafios Metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*, p. 82-104. Madri: Catarata.
- JÚNIOR, O. A. S. e WERNECK, M. (2015): Por um Plano de Habitação de Interesse Social no Porto Maravilha. *Portal Observatório das Metrôpoles*.
- KOSAK, J. T. e CERMAK, V. (2010): Great Lisbon Earthquake of 1755. In: *The Illustrated History of Natural Disasters*. Dordrecht: Springer.
- KOWARICK, L. (1979): *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LAMARÃO, S. T. de N. (1991): *Dos trapiches ao porto. Um estudo sobre a área portuária do Rio de Janeiro*. Coleção Biblioteca Carioca. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro.
- LAVEDAN, P. (1975): *Histoire de l'urbanisme à Paris*. Paris: Hachette.

- LEES, L. *et. al.* (2008): *Gentrification*. Nova Iorque: Routledge.
- LEES, L. (2008): Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance? In: *Urban Studies*, V. 45, Nº12, p. 2449-2470.
- LEFEBVRE, H. (1974): *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- _____ (1980): *La revolución urbana*. Madri: Alianza editorial.
- _____ (2011): *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora.
- LEFORT, I. e PELLETIER, P. (2015): Élisée Reclus ou la condition géographique : habiter la terre. In: *Annales de Géographie*, 2015/4, nº 704, pp. 338-350.
- LIRA, R. P. (1997): *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar.
- LOPES, N. (1989): Malês no Rio. *O Prelo*, v. 1, nº8.
- LÓPEZ MORALES, E. (2010): Real estate market, urban policy and entrepreneurial ideology in the „gentrification by ground rent dispossession“ of Santiago de Chile. *Journal of Latin American Geography*, 9(1), 145-173.
- _____ (2013): Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria. *Revista de Geografía Norte Grande*, 56, 31-52.
- LÓPEZ MORALES, E.; GASIC, I. e MEZA, D. (2014): Captura desigual de renta de suelo y desplazamiento exclusionario. Indicadores generales del proceso de gentrificación en Santiago de Chile, 2000-2012. *Cadernos Metrópole*, 32, 565-586.
- LUESKA, Y. (2017): A demolição do cortiço Cabeça de Porco: a mesma história, mas há 120 anos. Junho, publicado em 16 de junho de 2017. Disponível na Internet em <http://blogjunho.com.br/a-demolicao-do-cortico-cabeca-de-porco-a-mesma-historia-mas-ha-120/>.
- MARCHAND, B. (2011): Le financement des travaux d’Hausmann : um exemple pour les pays émergents? *HAL, Archives Ouvertes*, pp. 1-13.
- MARICATO, E. (1994): Reforma Urbana: Limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. de Q. e JÚNIOR, O. A. S. (orgs.): *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*.
- MARTINS, R. D. F. (2017): *Processos decisórios no projeto Porto Maravilha: uma experiência de empreendedorismo urbano na cidade do Rio de Janeiro* (tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF).
- MENEZES, W. C. de (2003): O Punga saiu do entulho: o pequeno comércio do Rio de Janeiro às vésperas da reforma Pereira Passos. In: *Revista Rio de Janeiro*, 2003, Nº 10,

- maio-agosto, p. 77-109.
- MONIM, E. Y. (2009): *Chez les bâtisseurs d’utopies : Des pays de Cocagne, phalanstères, communautés, ashrams, aux éco-ville et autres alternatives post-new-age...*
- MONCAN, P. de (2009): *Paris, les jardins d’Haussmann*. Paris: Les Éditions du Mécène.
- MOREIRA, M. F. (2011): “Um Palacete Assobradado”: da reconstrução do lar (materialmente) à reconstrução da ideia de “lar” em uma ocupação de sem-teto no Rio de Janeiro (dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ).
- MOSER, P. K. , DWAYNE, H. M. e TROUT, J. D. (2008): *A teoria do conhecimento: uma introdução temática*. São Paulo: Martins Fontes
- MOURA, R. (1995): *Tia Ciata e a Pequena África do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Coleção Biblioteca Carioca.
- NASCIMENTO, B. P. do (2017): *Reestruturação espacial na zona portuária do Rio de Janeiro; gentrificação e coesão espacial* (dissertação de Mestrado submetido ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ).
- NOBRE (2016): Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. *In: Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. São Paulo: IPEA.
- OLIVEIRA, F. de (1981 [1972]): *A economia brasileira: Crítica à razão dualista*. Petrópolis: Editora Vozes.
- PAQUOT, T. (2005): Habitat, habitation, habiter: ce que parler veut dire... in: *Revue Informations Sociales*, nº123, pp. 48-54.
- PECHMAN, S. e FRITSCH, L. (1985): A reforma urbana e seu avesso. Considerações a propósito do Distrito Federal na virada do século. *In: Revista Brasileira de História*, Vol. 5, Nº 8/9, p. 139-195.
- PESSOA, L. C. R. e BÓGUS, L. M. M. (2008): Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. *Cadernos Metrópole*, nº 20, pp. 125-139.
- PHIS (2016): *Diagnóstico para o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto do Rio*. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos.
- PIKETTY, T. (2014): *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- PINON, P. (2011): Le double mythe Haussmann. *In: La Vie parisienne. Actes du IIIe Congrès de la SERD*, pp. 1-4.

- PORTO MARAVILHA (S/d): *Apresentação do Projeto*. Obtido na internet através do link <http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>, acessado no dia 25/11/2014.
- PRADO JÚNIOR, C. (2004): *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense.
- RABHA, N. (1984): *Cristalização e resistência no centro do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e CARDOSO, A. L. (1992): O solo criado como instrumento de reforma urbana. *Revista de Administração Municipal*, v.39, nº 203, pp. 36-47.
- ROBERTS, P. (2000): The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration. In: ROBERTS, P. e SYKES, H.: *Urban Regeneration: a Handbook*. Londres: SAGE Publications.
- ROCHA, O. P. (1986): *A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro, 1870-1920*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura.
- RODRIGUES, C. (1997): *Lugares dos mortos na cidade dos vivos: tradições e transformações fúnebres no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Coleção Biblioteca Carioca.
- RYBECK, R. (2004): Using value capture to finance infrastructure and encourage compact development. *Public Works Management & Policy*, v. 8, n. 4, p. 249-260, abr. 2004.
- SALES, Pedro M. R. (2005): Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1. Introdução. *Arquitextos*, Texto Especial nº 295. Portal Vitruvius.
- SAMIS, A. (2011): *Negras tormentas: o federalismo e o internacionalismo na Comuna de Paris*. São Paulo: Hedra.
- SANTOS, C. N. F. dos (1981): *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- SANTOS, M. (2002): *O espaço dividido. Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. São Paulo: EdUSP.
- _____ (1982): *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: Hucitec.
- _____ (1985): *Espaço e método*. São Paulo: Nobel.
- SARUE, B. (2015): *Grandes projetos urbanos e a governança de metrópoles: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro* (dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da FFLCH da USP).

- SEQUERA, J. (2014): Gentrificación en el centro histórico de Madrid: el caso de Lavapiés. In: HIDALGO, R. e JANOSCHKA, M. (2014): *La ciudad neoliberal: Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 233-56.
- SILVA, A. da C. (2004): *Comprando e vendendo Alcorões no Rio de Janeiro do século XIX*. *Estudos Avançados*, nº 18 (50), pp. 285-294.
- SLATER, T. (2006): The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, V. 30, N°4, p. 737-57.
- _____ (2009): Missing Marcuse: On gentrification and displacement, *City*, 13(2), pp. 292-311.
- SMITH, D. M. (1973): *The Geography of Social Well-Being in the United States, An Introduction to Territorial Social Indicators*. Nova Iorque: McGraw and Hill.
- _____ (1979): *Where the Grass is Greener: Living in an Unequal World*. Harmondsworth: Penguin Books.
- SMITH, N. (1979): Toward a theory of gentrification: A back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American Planning Association*, V. 45, N°4, p. 538-48.
- _____ (1996): *The New Urban Frontier: Gentrification and The Revanchist City*.
- _____ (2002): New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode*, V. 34, N°3, p. 427-450.
- SMOLKA, M. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Policy Focus Report Series. Cambridge: EEUU: Lincoln Institute of Land Policy.
- SOARES, M. T. de S. (1965): Fisionomia e estrutura do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, ano xxvii, nº 13, pp. 329-388.
- SOUZA, M. L. de (1993): Reflexões sobre as limitações e potencialidades de uma reforma urbana no Brasil atual. *Actas Latinoamericanas de Varsovia*, tomo 15, pp. 207-228.
- _____ (1998): Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito”-problema. *Território*, nº 8, pp. 67-99.
- _____ (2000): *O desafio metropolitano: Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- _____ (2006): *A prisão e a ágora: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

- _____ (2008): *Fobópole: O medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- _____ (2010): *Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. Interface: a journal for and about social movements*, v. 2 (1): 315-333.
- _____ (2013): Semântica urbana e segregação: Disputa simbólica e embates políticos na cidade “empresarialista”. In: Vasconcelos *et al.*: *A cidade contemporânea: Segregação espacial*. São Paulo: Editora Contexto.
- _____ (2015a): Proteção ambiental para quem? A instrumentalização da ecologia contra o direito à moradia. *Mercator*, v. 14 pp. 25-44.
- _____ (2015b): *Dos espaços de controle aos territórios dissidentes*. Rio de Janeiro: Consequência.
- _____ (2017): For the Sake of the Common Good: “Gentrifying Conservationism” and “Green Evictions”. *The Nature of Cities*, s.p.
- SOUZA, M. L. de e TEIXEIRA, E. T. (2009): Fincando bandeiras, ressignificando o espaço: territórios e lugares do movimento dos sem-teto. *Cidades (Presidente Prudente)*, v. 6, p. 29-66, 2009.
- SRZD (2017): *Dinheiro de creche, escola e posto de saúde foi destinado ao Museu do Amanhã*. Publicado no dia 24/04/2017. Disponível na Internet em <http://www.srzd.com/brasil/museu-do-amanha-verba-escola-creche/>.
- STANEK, L. (2011): *Henri Lefebvre on Space: architecture, urban research and the production of theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- SUMKA, H. (1979): Neighborhood revitalization and displacement: a review of the evidence. In: *Journal of the American Planning Association*, V. 45, Nº4, p. 480-7.
- TEIXEIRA, E. T. (2007): As ocupações do movimento dos sem teto como laboratórios de pedagogia urbana: discutindo uma proposta metodológica. In: *Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia*, 2007, Niterói. VII Encontro Nacional da ANPEGE, 2007, Niterói-RJ. Anais do VII Encontro Nacional da ANPEGE, 2007, 2007.
- _____ (2009): O “léxico espacial” do movimento dos sem-teto: um estudo do discurso e das representações sócio-espaciais dos moradores da ocupação Quilombo das Guerreiras (dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ).
- _____ (2010): Kooperativismus und soziale Kämpfe in der Stadt. Überlegungen zur Obdachlosenbewegung im Zentrum Rio de Janeiro. In: *Solidarische Räume & kooperative Perspektiven: Praxis und Theorie in Lateinamerika und Europa*. 1ed. Neu-Ulm: AG SPAK, 2010, v. 1, p. 90-97.

- _____ (2010b): *Unidades de Polícia Pacificadora: O que são, a que anseios respondem e quais desafios colocam aos ativismos urbanos?* (Partes 1 e 2) Texto disponibilizado no sítio Passa Palavra.
- _____ (2011a): *A "doutrina da pacificação"* (Texto disponibilizado no sítio Passa Palavra).
- _____ (2012): *La pacification des favelas de Rio de Janeiro : une « contre-insurrection préventive » ?* In: *Projets politiques et Luttés sociales : expériences latino-américaines*, Paris, l'Harmattan, « Horizons Amériques latines ».1 ed. Paris : l'Harmattan, v.1, p. 53-65.
- _____ (2013): *A “quinta coluna” da cidade heterônoma: Uma reflexão em torno das conquistas e dos limites das práticas espaciais de uma parcela do movimento dos sem-teto no Rio de Janeiro.* *Cidades* (Presidente Prudente), v. 9, p. 95-131.
- _____ (2014): *Não vai ter protesto: Evolução tática da repressão durante a Copa.* Blog da Boitempo. Disponível na Internet em <https://blogdaboitempo.com.br/2014/07/04/nao-vai-ter-protesto-evolucao-tatica-da-repressao-durante-a-copa/>.
- _____ (2015): *“Revitalizar” por todos los medios: las estrategias del poder público en la operación Porto Maravilha – Rio de Janeiro* (Partes 1 e 2). *Contested Cities*. Disponível na Internet em <http://contested-cities.net/CCmadrid/revitalizar-por-todos-los-medios-las-estrategias-del-poder-publico-en-la-operacion-porto-maravilha-rio-de-janeiro-parte-1/>.
- TUAN, Y.F. (1980): *Um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel.
- VASCONCELLOS, L. M. de e MELLO, M. C. F. (2003): *Terminologias em busca de uma identidade*. In: *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, V. 6, Nº1, p. 60-3.
- VATICAN (s.d.): *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*. Disponível na Internet através do endereço www.vatican.va.
- WALKER, D. M. (2008): *Gentrification Moves to the Global South: An Analysis of The Programa de Rescate, a Neoliberal Urban Policy in México City's Centro Histórico*. University of Kentucky: Tese de Doutorado.
- WERNECK, M. (2017a): *Os infames termos aditivos e o mico do Porto Maravilha.* *Portal Observatório das Metrôpoles*.
- _____ (2017b): *Habitação social no Porto Maravilha: cadê?* *Portal Observatório das Metrôpoles*.
- WILHEIM, J. (1964): *O planejamento e sua importância na formação do arquiteto.* *Arquitetura*, nº 24, 6.

- WILLIAMS, P. e SMITH, N. (1986): From “renaissance” to restructuring: the dynamics of contemporary urban development. In: SMITH, N. e WILLIAMS, P. (Orgs): *Gentrification of the City*. Boston: Allen & Unwin.
- WILLIOT, J. P. (1989): Naissance d’un réseau gazier à Paris au XIXe siècle: distribution gazière et éclairage. In: *Histoire, économie et société*, v. 8, n° 4, p. 569-591
- YOUNG, I. M. (1990): *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.