

**III Seminario Internacional “La ciudad latinoamericana entre Globalización,
Neoliberalismo y Adjetivaciones: Lecturas críticas”**

Querétaro, México, 11 a 13 de octubre 2016

Autor: Orlando Alves dos Santos Junior – Doutor em Planejamento Urbano e Regional - Professor do IPPUR/UFRJ

Identificación institucional (institución, ciudad y país): Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro – RJ – Rio de Janeiro - Brasil

Correo electrónico personal: orlando.santosjr@gmail.com

Título de la ponencia: Governança empreendedorista no Rio de Janeiro: a modernização neoliberal

Tema 5. Conflictos y gobernanza en la ciudad adjetivada.

Resumo

Argumenta-se neste artigo² que estão em curso diversas mudanças na cidade do Rio de Janeiro, que caminham na direção do que tem sido denominado governança empreendedorista neoliberal, envolvendo um processo de destruição criativa de estruturas urbanas, de arranjos institucionais de gestão e de regulações do espaço urbano. Em especial, há que se considerar o contexto de preparação da cidade do Rio de Janeiro para receber dois megaeventos esportivos, a Copa do Mundo de 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016. Sustentado por uma coalizão de interesses econômicos, políticos e sociais, este projeto parece atingir de forma específica a configuração urbana de certos espaços, notadamente a Barra da Tijuca, a Área Portuária e a Zona Sul, apontando na direção do aprofundamento das desigualdades socioespaciais da cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, pode-se dizer que as mudanças em curso caminham na direção do que se poderia denominar modernização neoliberal.

Palavras-chave: cidade neoliberal, governança empreendedorista, urbanização neoliberal, conflitos urbanos, megaeventos esportivos

Abstract

It is argued in this article that various ongoing changes are taking place in the city of Rio de Janeiro, moving towards what has been called neoliberal entrepreneurial governance, involving a process of creative destruction of urban structures, institutional arrangements and management regulations of urban space. In particular, it is necessary to consider the context of the preparation of the city of Rio de Janeiro to host two sports mega events, the 2014 World Cup and the 2016 Olympic Games. Supported by a coalition of economic, political and social interests, this project seems to reach specifically the urban configuration of certain spaces, especially Barra da Tijuca, the Port Area and the South Zone, pointing towards the deepening of socio-spatial inequalities in the city of Rio de Janeiro. In this sense, it is possible to state that the current changes move toward what might be called neoliberal modernization.

1 Sociólogo, doutor em planejamento urbano (IPPUR/UFRJ), professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, pesquisador do Observatório das Metrópoles. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2. E-mail: orlando.santosjr@gmail.com

2 Este artigo foi publicado originalmente em SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Governança Empreendedorista: a modernização neoliberal. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

Key words: neoliberal city, entrepreneurial governance, neoliberal urbanization, urban conflicts, sports mega events

Introdução

Argumenta-se neste artigo³ que estão em curso diversas mudanças na metrópole fluminense, em especial na cidade do Rio de Janeiro, que caminham na direção do que tem sido denominado governança empreendedorista neoliberal, envolvendo um processo de destruição/criação de estruturas urbanas, de arranjos institucionais de gestão e de regulações do espaço urbano. Tomando como base a concepção de neoliberalização como processo, a hipótese seria de que a crescente adoção do empreendedorismo urbano não ocorreria em todos os municípios da metrópole fluminense, apesar de alguns dos seus princípios serem amplamente difundidos, mas seria um processo verificado centralmente no município do Rio de Janeiro. Na capital, a governança empreendedorista emergiria e progressivamente se consolidaria através de um processo interativo com as múltiplas gramáticas políticas que marcam a trajetória da metrópole, de forma a promover uma nova rodada de mercantilização da cidade.

Em especial, há que se considerar o contexto de preparação da cidade do Rio de Janeiro para receber dois megaeventos esportivos, a Copa do Mundo de 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016. Parece haver fortes indícios de que esses dois megaeventos estão associados a profundas mudanças na reestruturação urbana da cidade e no seu padrão de governança urbana, sustentada por uma coalizão de interesses econômicos, políticos e sociais que conduz esse projeto. Em outras palavras, esses megaeventos se constituiriam em veículos por meio dos quais estaria ocorrendo a mercantilização da cidade. O processo parece atingir de forma específica a configuração urbana⁴ de certos espaços, notadamente a Barra da Tijuca, a Área Portuária e a Zona Sul, apontando na direção do aprofundamento das desigualdades socioespaciais da cidade do Rio de Janeiro. As mudanças em curso parecem estar em grande medida legitimadas discursivamente pela realização desses megaeventos e do suposto legado social que os mesmos seriam capazes de proporcionar à cidade. Nessa perspectiva, a Prefeitura do Rio de Janeiro denomina Projeto Olímpico o conjunto de intervenções planejadas para a cidade, incorporando sob essa marca tanto as intervenções vinculadas à Copa do Mundo 2014 como aquelas vinculadas às Olimpíadas de 2016, o que permite interpretar estas mudanças como um projeto de modernização neoliberal.

3 Este artigo foi publicado originalmente em SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Governança Empreendedorista: a modernização neoliberal. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

4 A noção de configuração urbana é utilizada para expressar uma configuração espacial específica, nos termos definidos por Harvey (2013), de um arranjo envolvendo forças produtivas e relações sociais em determinado espaço.

Assim, para alcançar o objetivo proposto, o artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira resgatam-se as principais características da emergência da governança empreendedorista de caráter neoliberal nos países centrais, de forma a poder discutir a eventual especificidade da sua difusão e adoção pelas cidades brasileiras. Em seguida, na segunda seção, discute-se a adoção da governança empreendedorista no contexto específico da cidade do Rio de Janeiro, levando-se em conta as múltiplas gramáticas políticas que marcam sua trajetória. Dando sequência, busca-se discutir a urbanização neoliberal no Rio de Janeiro a partir do processo de destruição/criação envolvendo (i) a renovação urbana e a urbanização neoliberal (terceira seção), (ii) os arranjos institucionais de gestão (quarta seção) e (iii) as regulações urbanas (quinta seção). Por fim, nas considerações finais, observa-se esse processo como uma forma de constituição de uma nova coerência estruturada que permitiria criar novas condições de produção e reprodução do capital, e os novos conflitos que daí emergem.

Cabe registrar que, dado o fato de essas mudanças estarem em curso, muitas das formulações apresentadas neste artigo, mesmo sendo resultados de pesquisa, ainda mantêm um caráter ensaístico, estando sujeitas à avaliação crítica, constituindo-se em novas hipóteses de pesquisa.

1. Considerações sobre a emergência da governança empreendedorista nos países centrais⁵

Os processos de neoliberalização expressariam a progressiva substituição das ideias e políticas vinculadas ao que poderia ser denominado liberalismo social⁶, ou políticas keynesianas, pelas ideias e políticas neoliberais. De início, é preciso considerar que o liberalismo social também se manifestou de forma diferenciada nos diversos países e contextos nacionais considerados. Mas pode-se, de uma forma muito sintética, caracterizá-lo como a combinação dos princípios do liberalismo clássico, sobretudo o foco no indivíduo e a ênfase no mercado, com o Estado-nação redistributivo que teria o papel de intervir para garantir algumas das condições econômicas fundamentais para o exercício das liberdades individuais defendidas. Entre as intervenções aceitas e justificadas estavam as políticas de habitação pública e de zoneamento urbano, as leis antitruste, as políticas de segurança alimentar e de renda mínima. Em síntese, o argumento mais importante para justificar essas intervenções estava fundado na ideia da imperfeição dos mercados autorregulados, que poderiam colocar em risco o funcionamento da sociedade sem a intervenção promovida pelos

5 Uma parte desta seção está baseada no artigo escrito por Ribeiro e Santos Junior em 2013.

6 David Harvey caracteriza as políticas vigentes antes do neoliberalismo de liberalismo embutido (HARVEY, 2008).

governos (HACKWORTH, 2007).

Como diversos autores apontam, existe uma relação entre a ascensão do neoliberalismo nos países centrais e a emergência de um novo padrão de governança, caracterizada pelo empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005; HACKWORTH, 2007), entendendo por governança um certo padrão de interação entre o governo, a sociedade e o mercado (SANTOS JUNIOR, 2001). Assim, juntamente com a difusão dos princípios neoliberais, estar-se-ia assistindo a uma “reorientação das posturas das governanças urbanas (...) nos países capitalistas avançados”, onde “a abordagem 'administrativa', tão característica da década de 1960”, estaria sendo substituída por “formas de ação iniciadoras e ‘empreendedoras’ nas décadas de 1970 e 1980.” (HARVEY, 2005, p. 167). De fato, o autor se refere a um padrão de governança que está intimamente associado à adoção dos princípios do neoliberalismo⁷ no âmbito dos governos locais. Por essa razão, esse padrão será aqui denominado governança empreendedorista neoliberal.

Segundo Harvey (2005), a governança empreendedorista neoliberal seria caracterizada por três elementos centrais:

(i) A constituição de uma coalização de poder, que sustenta a governança empreendedorista, conformada em torno da “(...) noção de 'parceria público-privada', em que a iniciativa tradicional local [a iniciativa privada] se integra com os usos dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego”. (p. 172);

(ii) A promoção de atividades empreendedoras, por parte da coalização de poder e da parceria público-privada, subordinadas ao mercado, que, como todas as demais atividades capitalistas, estão “sujeitas a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado”. (p. 173);

(iii) O enfoque do empreendedorismo urbano está ligado a lugares específicos da cidade, capazes de atrair o capital privado e proporcionar rentabilidade aos investimentos, e não ao conjunto do território, o que implicaria em grandes riscos de aumento das desigualdades socioterritoriais.

Nesse contexto, a ascensão do neoliberalismo, o acirramento da competição interurbana e a difusão do empreendedorismo urbano trariam diversas implicações para a dinâmica das cidades.

7 Entende-se, com Harvey (2008, p. 2), que “(...) o neoliberalismo é, em primeira instância, uma teoria sobre práticas de política econômica que afirma que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido por meio da maximização das liberdades empresariais dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar um quadro institucional apropriado a tais práticas”. Nesse sentido, a neoliberalização como processo expressaria o conjunto de práticas visando a mercantilização das cidades.

Tomando como referência a abordagem de Harvey (1995), pode-se destacar algumas dessas implicações.

Como argumenta o autor (HARVEY, 2005, p. 180) “(...) a ênfase na criação de um ambiente favorável para os negócios acentuou a importância da localidade como lugar de regulação concernente à oferta de infraestrutura, às relações trabalhistas, aos controles ambientais e até à política tributária em face do capital internacional”. Entre os efeitos desse processo, pode-se destacar o aumento da flexibilidade espacial das empresas e do capital, decorrente das novas posturas adotadas pelo empreendedorismo urbano. Entretanto, ao mesmo tempo, as medidas promovidas também tenderiam a gerar processos homogeneizadores entre as cidades, na medida em que as estratégias inovadoras que estariam sendo adotadas pelas mesmas, com o objetivo de se tornar atraentes como centros culturais e de consumo, tenderiam a ser replicadas e copiadas pelas demais cidades, o que poderia tornar efêmeras as vantagens competitivas eventualmente alcançadas.

Nesse contexto, na busca pela atração de capitais, poderia se constatar a proliferação de projetos especulativos, de alto risco, pelas administrações locais, o que seria expresso na multiplicação de projetos de turismo, de espetáculos culturais e de eventos esportivos.

Além disso, a governança da cidade cada vez mais se assemelharia à governança das empresas privadas, o que permitira caracterizá-la como uma governança empreendedorista corporativa empresarial, ou de governança empreendedorista neoliberal. Nessa perspectiva, a ênfase da gestão recairia sobre os lugares ou áreas da cidade capazes de atrair investidores, e não mais sobre o conjunto do território, o que poderia agravar as desigualdades intraurbanas e gerar processos de decadência ou abandono das áreas negligenciadas.

Esse processo seria atravessado por muitas contradições que abririam novas possibilidades de ação política envolvendo disputas em torno dos projetos de cidade. Nessa perspectiva, uma das características dos processos de neoliberalização seria a emergência de novos conflitos urbanos em torno da produção, gestão e apropriação da cidade (HACKWORTH, 2007).

Apesar de esse processo ter sido reconhecido inicialmente nos países centrais, também se verifica a transformação da governança urbana das cidades brasileiras na perspectiva da governança empreendedorista neoliberal, marcada por especificidades, como todas as demais cidades. De fato, o neoliberalismo pode ser considerado, como argumenta Hackworth (2007, p. 11), um “(...) processo altamente contingente que se manifesta, e é vivido de forma diferente, através do espaço. A geografia do neoliberalismo é muito mais complicada do que a ideia do neoliberalismo”.⁸

8 Nas palavras do autor: “Neoliberalism (...) is a highly contingent process that manifests itself, and is experienced differently, across space. The geography of neoliberalism is much more complicated than the idea of neoliberalism.” (HACKWORTH, 2007, p. 11), tradução livre do autor.

Nesse sentido, parece útil o conceito de neoliberalismo realmente existente, tal como formulado por Theodore, Peck e Brenner (2009), isto porque o neoliberalismo não deveria ser concebido como um sistema acabado, mas como um processo de transformação socioespacial. Assim, os autores propõem uma contextualização dos “processos contemporâneos de neoliberalização como catalizadores e expressões de um processo de destruição criativa do espaço político-econômico existente, e que se dá em múltiplas escalas geográficas.” (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009, p. 3). A neoliberalização, portanto, seria caracterizada por uma dinâmica que envolveria a destruição/criação de instituições, marcos regulatórios e estruturas urbanas adequadas à dinâmica de acumulação de capital em um mercado desregulamentado, funcionando com base nos princípios neoliberais.

Para compreensão desse processo, de forma especial, é preciso levar em consideração “as interações, dependentes das trajetórias e contextualmente específicas, que ocorrem entre os marcos regulatórios herdados, por um lado, e os projetos emergentes de reformas neoliberais orientados para o mercado, por outro. Ou seja, projetos cuja aparência e conexões substantivas os definem como significativamente neoliberais (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009, p. 3)”.

2. A emergência da governança empreendedorista no contexto das múltiplas gramáticas políticas no Rio de Janeiro

A governança urbana, característica das políticas keynesianas ou do liberalismo social, poderia ser caracterizada por uma postura administrativa, tal como argumentou Harvey (2005), na medida em que estava baseada no desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado, tendo como objeto o conjunto do território, fundado em uma certa aliança de classes que compunha a coalizão de poder no qual se sustentava. De certa forma, portanto, pode-se dizer que essa abordagem administrativa, como padrão de relação entre o poder público, o mercado e a sociedade, se assemelharia à gramática política identificada por Nunes (2003) como universalismo de procedimentos, característica do Estado moderno, marcada pela impessoalidade e por mecanismos democráticos de controle do poder público.⁹

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer a especificidade do liberalismo social ou do keynesianismo no Brasil, se é que se pode caracterizar as políticas públicas que se desenvolveram no país ao longo dos anos 1950-1980 dessa forma. Do mesmo modo, a governança urbana que

9 Edson Nunes define gramáticas políticas como “(...) padrões institucionalizados de relações (...) que estruturam a relação entre sociedade e instituições formais (...)”. E entende que apenas o universalismo de procedimentos “(...) reflete claramente a lógica do moderno mercado capitalista” (2003, p. 17).

prevaleceu na maior parte das cidades brasileiras dificilmente poderia ser caracterizada como administrativa ou como marcada por universalismos de procedimentos.

Partindo da análise de Nunes sobre as gramáticas políticas no Brasil, argumenta-se que para compreender o padrão de governança urbana que se estruturou nas cidades da metrópole do Rio de Janeiro, dever-se-ia identificar as diversas gramáticas, ou padrões de governança, que estruturaram a relação entre o poder público, o mercado e a sociedade. Tomando como referência a formulação de Ribeiro e Santos Junior (2013) em torno das gramáticas políticas das cidades brasileiras, pode-se, de forma esquemática, identificar três padrões de governança urbana particularista que coexistiram, juntamente com a lógica do universalismo de procedimentos, na organização e no funcionamento da administração urbana das cidades, em razão da fragilidade das instituições de gestão democrática. Como consequência, verificar-se-iam inúmeros bloqueios na adoção dos necessários instrumentos de planejamento e gestão pública necessários para a afirmação da lógica do universalismo de procedimentos. São eles:

a) O clientelismo urbano. O clientelismo, segundo Nunes (2003, p. 28), é fundado em relações de troca restritas, que envolvem a “expectativa de relações pessoais futuras”, sem tradução em qualquer tipo de regulamento jurídico-formal. No Brasil, este padrão de privatização do poder local foi brilhantemente descrito por Vitor Nunes Leal (1976) na expressão ‘coronelismo, enxada e voto’, e se traduz nas condições urbanas da periferia fluminense nas práticas de assistencialismo, no contexto de desigualdades sociais, ausência de cidadania e do voto localista. A representação e o funcionamento do Poder Legislativo Municipal são marcados por esta lógica, e o controle de parte da administração pública torna-se a principal estratégia na mediação do acesso pela população dos bens e serviços urbanos. Ao mesmo tempo, o clientelismo urbano é alimentado por práticas assistencialistas prestadas por organizações filantrópicas e pela convivência e proteção a um conjunto de ilegalidades urbanas associadas aos interesses dos circuitos da economia subterrânea das cidades (comércio ambulante, vans, loteamentos de terra, etc.) dando nascimento a favelas e loteamentos irregulares. Os agentes e organizações vinculados às práticas clientelistas se apropriam e usam os recursos públicos para prestar, de forma privada e seletivamente, serviços urbanos coletivos que deveriam ser providos pelas prefeituras municipais. Nos últimos anos, percebe-se uma reconfiguração dessa lógica pelo controle dos territórios populares pela criminalidade e pela presença de seus representantes nas Câmaras de Vereadores, como é o caso do fenômeno das milícias no Rio de Janeiro e sua periferia. Este padrão de governança mostra grande força na periferia da metrópole, em especial na Baixada Fluminense, e na periferia da cidade do Rio de Janeiro.

b) O patrimonialismo urbano. O patrimonialismo tem origem na formulação de Weber em

torno das formas de dominação legítima, vinculada à dominação de caráter tradicional, e seria caracterizado pela ausência de distinção entre as esferas pública e privada e pelo exercício do poder ancorado no “pleno direito pessoal” (WEBER, 1999, p. 152). No caso do patrimonialismo urbano, esta lógica estaria associada à prática dos agentes vinculados à dinâmica mercantil da acumulação urbana, representados pelas empreiteiras de obras públicas e concessionárias dos serviços públicos, entre elas o poderoso setor de transportes coletivos e os do mercado imobiliário. Seu poder deriva do seu poder econômico e da sua capacidade de controlar parte da máquina pública e certas agências governamentais, capazes de garantir a sua reprodução econômica e política. O patrimonialismo mostra grande força em toda a metrópole do Rio de Janeiro, compondo as principais coalizões de poder que governam o Estado, a Capital e as cidades da metrópole fluminense.

c) O corporativismo urbano. O corporativismo foi entendido classicamente como uma forma de racionalidade e de organização vinculada ao mundo do trabalho, institucionalizado, hierarquizado e garantidor do monopólio da representação dos segmentos organizados e reconhecidos pelo sistema. No Brasil, esta lógica teria sido utilizada “como uma tentativa de controlar e organizar as classes inferiores através da sua incorporação ao sistema” (NUNES, 2003, p. 39-40). O corporativismo urbano decorre da organização de uma pluralidade de grupos sociais e da sua presença nos espaços de participação abertos, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988, principalmente os conselhos setoriais de políticas públicas. De certa forma, a emergência do corporativismo urbano nas cidades brasileiras representou um alargamento dos espaços de representação e participação da sociedade em relação ao corporativismo clássico fundado nas organizações sindicais. Nessa perspectiva, pode-se considerar que o corporativismo urbano contribuiria para a criação das condições para uma gestão das cidades fundada no universalismo de procedimentos. E, de fato, nos poucos municípios da metrópole fluminense onde a correlação de forças levou ao comando das prefeituras coalizões de forças mais progressistas comprometidas com a constituição de uma esfera pública democrática, ocorreram alguns avanços nessa direção. No entanto, a frágil cultura cívica e o baixo associativismo vigente na metrópole fluminense (RIBEIRO; AZEVEDO; SANTOS JUNIOR, 2012), por um lado, bem como a fragmentação e reconfiguração dos movimentos sociais durante a década de 2000, por outro, vêm dificultando a constituição de uma aliança entre o escasso mundo civicamente organizado e o vasto segmento da população urbana que se mobiliza politicamente apenas de maneira pontual e temporária, o que impede o corporativismo urbano de se transformar em uma base de sustentação do universalismo de procedimentos como padrão de gestão. Como apontam Ribeiro e Santos Junior (2013, p. 34), “(...) o resultado é que, muitas vezes, as experiências participativas resultam no atendimento dos interesses

dos segmentos organizados, sem forçar a adoção de um universalismo de procedimentos, pressuposto da constituição de uma esfera democrática e de uma burocracia planejadora”. O corporativismo urbano mostra grande força na capital, onde os setores populares ainda demonstram alguma capacidade de organização e pressão sobre o poder público, se enfraquecendo à medida que se afasta na direção da periferia.

Assim, a partir da análise aqui delineada, cada um desses padrões de governança – ou cada uma dessas gramáticas políticas – se expressaria em arranjos institucionais próprios de relação entre o poder público, a sociedade e o mercado, e estaria fundado em certa aliança de classe e em coalizões de poder na metrópole do Rio de Janeiro. Universalismo de procedimentos, clientelismo, patrimonialismo e corporativismo se combinariam conformando a lógica da governança no Rio de Janeiro, variando o peso de cada uma dessas gramáticas segundo o território considerado, de acordo com a coalização de poder e com a aliança de classes que hegemonizam os governos municipais e o governo estadual. Consequentemente, os princípios keynesianos ou do liberalismo social se expressariam, no contexto do Rio de Janeiro, através dessas diferentes lógicas. Em outras palavras, a metrópole do Rio de Janeiro seria caracterizada pela coexistência de padrões de governança muito diferentes daqueles existentes nos países centrais. Além disso, a metrópole fluminense é marcada internamente por fortes desigualdades sociais e econômicas, e cada uma dessas gramáticas se expressaria de forma diferenciada em cada município, sustentada por alianças de classe e coalizões de poder específicas. Nesse contexto, a hipótese seria de que a crescente adoção do empreendedorismo urbano neoliberal ocorreria centralmente no município do Rio de Janeiro, através de um processo interativo com essas múltiplas gramáticas, envolvendo, nos termos propostos por Theodore, Peck e Brenner (2009):

a) o desmantelamento e a destruição de estruturas urbanas, arranjos institucionais e regulações vinculadas às gramáticas existentes no município do Rio de Janeiro e à história da cidade, visando a desregulamentação da economia, a promoção de uma nova rodada de mercantilização da cidade e o fechamento dos espaços públicos de participação a elas vinculados.

b) a construção de novos espaços urbanos, instituições, modalidades de gestão pública e de regulação institucional adequados aos princípios do neoliberalismo e à governança urbana empreendedorista neoliberal.

c) a manutenção de espaços urbanos, arranjos institucionais e regulações públicas anteriores que são fundamentais para o exercício do poder da nova coalização empreendedorista, na medida em que esta tem que compor com as antigas coalizões de poder vinculadas à trajetória política da cidade e às suas diferentes gramáticas, universalismo de procedimentos, clientelismo, patrimonialismo e corporativismo.

Como argumentam Ribeiro e Santos Junior (2013), esse processo de neoliberalização ocorreria em um contexto nacional marcado por um aparente paradoxo de implementação de políticas redistributivas pelo governo federal, mas em um padrão que poderia ser identificado como *keynesianismo neoliberal* (RIBEIRO, 2013). Nesse sentido, tendo em vista condições internacionais altamente favoráveis, o Estado brasileiro tem implementado políticas neokeynesianas buscando reconstruir as condições da circulação do capital e da força de trabalho, que simultaneamente subordinam as decisões relativas aos recursos do fundo público à lógica do mercado e aos interesses dos grandes empresários. Ao mesmo tempo, são adotadas políticas visando dinamizar a demanda efetiva por meio de diversas medidas, entre as quais se pode destacar a criação e expansão do crédito ao consumidor, a transferência direta de renda para os grupos sociais menos favorecidos, e o aumento real do salário-mínimo. Tais políticas podem ser caracterizadas como redistributivas na medida em que incidem sobre as condições de reprodução social das classes populares. Nessa direção, poder-se-ia caracterizá-las como redistributivas políticas, tais como as vinculadas ao programa Bolsa Família e ao programa Minha Casa Minha Vida. Mas essas políticas redistributivas são desenvolvidas no contexto de municipalização e descentralização das políticas sociais, no qual os municípios passam a assumir cada vez mais responsabilidades na gestão das mesmas. Nesse contexto, as políticas neoliberais parecem emergir com força no âmbito local, em especial nos espaços metropolitanos. O resultado da adoção desse conjunto de políticas nacionais e locais parece caracterizar, com efeito, um padrão de governança nacional que poderia ser denominado *keynesianismo neoliberal*.

Mas para que ocorra um processo de neoliberalização no plano local, torna-se necessário instituir um novo padrão de gestão nas cidades, fundado no mercado autorregulado e na propriedade privada como os únicos mecanismos de acesso ao solo e aos equipamentos urbanos necessários à reprodução social. O conceito de neoliberalização expressaria exatamente a ampliação da mercantilização nas esferas da reprodução da vida, antes também ancoradas em regras ou convenções sociais e culturais que limitavam o pleno funcionamento do mercado autorregulado (HARVEY, 2008; 2012; THEODORE; PECK; BRENNER, 2009). Diferentemente do que normalmente se pensa, a neoliberalização não representaria o fim de qualquer regulação pública do mercado, tendo em vista que a reprodução do capital requer um espaço estável e seguro para a sua circulação, o que demanda a existência de instituições de regulação que funcionem segundo a sua lógica.

A neoliberalização possibilita identificar esse processo como uma nova rodada de mercantilização, na medida em que o desenvolvimento do capitalismo seria marcado por períodos de adoção de proteções sociais e por períodos de liberalização em direção ao mercado (POLANYI,

2000). No período mais recente da história do capitalismo, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, ocorreram mudanças nos marcos regulatórios dos Estados nacionais, no sentido de expandir direitos e proteções sociais que permitiram que a reprodução social ocorresse parcialmente fora da esfera mercantil. Tais mudanças foram fortemente impulsionadas por lutas sociais envolvendo o conflito capital-trabalho e as disputas intracapitalistas, o que resultou em diferentes graus de desmercantilização da reprodução social segundo cada contexto nacional. Nessa perspectiva, a neoliberalização expressaria exatamente um novo processo de enfraquecimento ou destruição dessas instituições e políticas vinculadas aos direitos e proteções sociais e sua substituição por outras ancoradas na lógica do mercado.

Mas esse novo ciclo de mercantilização também é um processo atravessado por disputas e lutas de classes sociais cuja transformação não evolui de maneira coerente, mas envolve diversas contradições. Com efeito, os processos de neoliberalização acontecem de forma diferenciada e heterogênea, no âmbito das diversas escalas territoriais e instituições consideradas (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009). Ao mesmo tempo, esse processo também ocorre condicionado pelos efeitos da dependência de trajetória das instituições e instâncias regulatórias. Assim, as transformações vivenciadas pelos diferentes contextos sociais não apenas dependem do ponto de partida (grau de regulação e proteção social alcançados na fase anterior) como também dos processos concretos e dos resultados obtidos nos processos de neoliberalização e de resistência. Dessa forma, deve-se levar em consideração as bases ideológicas e históricas existentes em cada contexto social. Assim, as sociedades que construíram regimes de bem-estar social que se enraizaram culturalmente podem ter desenvolvido posturas e posicionamentos coletivos em torno da universalização do acesso a certas esferas da reprodução social que podem se traduzir em resistências, mais ou menos amplas, à nova rodada de mercantilização. Nesse caso, pode-se, por exemplo, pensar certas políticas públicas da cidade, como apontam Ribeiro e Santos Junior (2013, p. 30-31):

A conquista do transporte urbano como direito social a ser assegurado pelo poder público pode dificultar a sua transformação em serviços privados organizados exclusivamente pela lógica mercantil. Pode-se ainda pensar nessa direção, de maneira um pouco mais genérica, o quanto a trajetória de neoliberalização de uma cidade pode ser diferente de outra pelo fato de a legislação urbana existente em uma delas ter absolvido ao longo dos tempos ideais de higienismo, de proteção do meio urbano (construído ou natural), de preservação de valores culturais, etc. caso os mesmos tenham se enraizado na sociedade como referências coletivas.

Trazendo a discussão para o caso da metrópole fluminense, poder-se-ia dizer que esse novo ciclo de mercantilização das cidades se traduziria na incorporação de determinadas áreas e de serviços urbanos parcialmente desmercantilizados aos circuitos de valorização do capital. Consideram-se como parcialmente desmercantilizados as áreas e serviços urbanos cujo acesso não estava determinado integralmente pelos preços médios de mercado, seja pelo seu caráter irregular ou ilegal (no caso do solo urbano e de serviços de telefonia, água e eletricidade), seja por estar vinculado a um processo de produção familiar ou semiartesanal (no caso dos serviços vinculados à alimentação, construção civil, à cultura e ao transporte). Com efeito, poderia se perceber um processo de intensificação da elitização da cidade, ou mais especificamente, de certas áreas da cidade. Esse processo ocorreria, seja pela transferência forçada de ativos sob a posse ou controle das classes populares para setores do capital imobiliário, seja pela criação de novos serviços e equipamentos urbanos que passariam a ser geridos pela iniciativa privada, como, por exemplo, na área do transporte, esporte e lazer.

Como Ribeiro e Santos Junior (2013) sustentam, tudo indica que esse processo de inflexão para a governança empreendedorista seria impulsionado e legitimado pelo contexto de realização dos megaeventos, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. Assim, caberia discutir como o processo de destruição/criação se manifestaria especificamente no contexto da cidade do Rio de Janeiro, identificando as estruturas urbanas, os arranjos institucionais e as regulações que estariam sendo transformadas em certos espaços.

A análise dos investimentos vinculados à Copa do Mundo e às Olimpíadas sugere que o projeto urbano de renovação e reestruturação da cidade está concentrado em três áreas prioritárias: (i) a Zona Sul, ampliando e fortalecendo a centralidade¹⁰ que já caracteriza esse espaço; a Área Portuária, refletindo o investimento na renovação e revitalização de uma centralidade considerada decadente; e a Barra da Tijuca, que expressa a construção de uma nova centralidade. A análise dos investimentos realizados indica que esse processo tem como base três políticas centrais: mobilidade urbana, principalmente através da instalação de sistemas de transportes BRT¹¹, BRS¹², VLT¹³, e

10 Por centralidade, consideram-se os núcleos de negócios e de relevância econômica que exercem uma influência sobre um determinado entorno, que pode ser considerado como sua periferia. Nesse sentido, a centralidade remete a um papel de comando sobre os processos de acumulação de capital e de reprodução social, e está associada à intensidade de fluxos de dinheiro, mercadorias e pessoas. Além disso, as áreas centrais se distinguem por sua multifuncionalidade, concentrando, entre outros, centros de comércio e de negócios, atividades de gestão pública e privada, redes de escolas e universidades, instituições de saúde, serviços de transportes, áreas turísticas e centros culturais, e áreas residenciais de alta renda (CORRÊA, 1995; GLUSZEVICZ; MARTINS, 2013).

11 BRT – *Bus Rapid Transit* (Ônibus de Trânsito Rápido) – Sistemas de ônibus de alta velocidade, com faixas segregadas.

sistema de metrô; moradia, mediante um intenso processo de valorização imobiliária destas mesmas áreas, acompanhada de processos de remoção decorrentes das intervenções; e segurança pública, tendo como centro dessa política a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, por parte do governo estadual.

Assim, a hipótese sustentada aqui, é a de que os processos de destruição/criação de estruturas urbanas, arranjos institucionais e regulações, na perspectiva da neoliberalização, estariam sendo implementados, sobretudo em três espaços da cidade: Barra da Tijuca, Área Portuária e favelas da Zona Sul da Cidade, como se buscará discutir nas próximas seções deste artigo.

3. A Renovação urbana neoliberal da cidade do Rio de Janeiro

Através de investimentos em sistemas de mobilidade urbana, vias expressas, viadutos, túneis, e redes de infraestrutura percebe-se que estão em curso profundas transformações urbanas na Barra da Tijuca, na área portuária e na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. A maior parte dos investimentos são viabilizados com recursos vinculados à preparação da cidade para receber os megaeventos esportivos, em especial os jogos olímpicos.

No que se refere aos investimentos em mobilidade, percebe-se que a Barra da Tijuca é beneficiada com os sistemas de BRTs Transcarioca, Transolímpica e Transoeste; a Barra da Tijuca e a Zona Sul são beneficiadas com a extensão da linha 4 do metrô, que liga ambos os bairros; e a área portuária recebe o sistema VLT¹⁴. Excetuando o BRT Transcarioca, que foi financiado com recursos da Copa do Mundo, todos os demais investimentos são vinculados à preparação da cidade para receber as Olimpíadas de 2014.

A Barra da Tijuca ainda está sendo beneficiada com outros investimentos em infraestrutura vinculados às Olimpíadas, com destaque para as seguintes intervenções: (i) obras de esgotamento sanitário da Lagoa da Tijuca e do Eixo Olímpico e obras de saneamento da Restinga de Itapeba, todas no âmbito do Programa de Saneamento da Barra da Tijuca; (ii) duplicação do Elevado do Joá, com a construção de complexo viário com túneis, elevado e pontes; (iii) obras no viário da Barra, com a duplicação de duas das suas principais avenidas, Salvador Allende e Abelardo Bueno; e (iv) a construção do Parque Olímpico, construído em área de 1,18 milhão de metros quadrados, onde antes existia o Autódromo do Rio, com previsão para se transformar posteriormente em uma área

12 BRS – *Bus Rapid Service* (Ônibus de Serviço Rápido).

13 VLT – Veículo Leve sobre Trilhos. Do inglês *Light Rail Vehicle (LRV)*.

14 Cf. nota n. 9.

renovada com parque e espaços de moradia para a população de média e alta renda.

Além do VLT, a área portuária também é palco de uma das maiores intervenções em curso na cidade, a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro, criada por meio da Lei Complementar n. 101 de 2009, que abrange 5 milhões de metros quadrados. A execução das obras do Porto Maravilha se realiza por meio da maior Parceria Público-Privada (PPP) do Brasil, assinada entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), empresa de capital misto criada pela prefeitura, e a concessionária vencedora da licitação pública, a Porto Novo S/A (formada pela construtora OAS LTDA, Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.). A Porto Novo vai administrar, por regime de concessão administrativa, os serviços e obras de revitalização, operação e manutenção da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro por 15 anos. No âmbito desse projeto de renovação urbana, são implementadas ações relacionadas à modernização da infraestrutura urbana, saneamento ambiental, redes de informática e telecomunicações, entre outros serviços.

A Zona Sul parece viver uma situação mais complexa, por já se constituir em uma área de centralidade e não ser palco de grandes intervenções urbanas. No entanto, além da extensão da linha 4 do metrô, deve-se observar os investimentos, públicos e privados, que estão sendo realizados na urbanização das favelas. Os morros Babilônia e Chapéu Mangueira, situados no Leme, são beneficiados pelo programa Morar Carioca Verde¹⁵, que prevê diversos investimentos tais como iluminação pública, redes de água e saneamento, e construções habitacionais. Mas outros investimentos também foram e estão sendo realizados nas favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (situadas entre Copacabana e Ipanema), Vidigal (no Leblon), e Santa Marta (Botafogo)¹⁶, todas situadas em áreas de grande valorização imobiliária. Essas favelas não são as únicas a receber programas de urbanização, mas há fortes indícios de que as intervenções em curso, associadas às políticas de pacificação, tenham impactos diferenciados nas favelas da Zona Sul.

Apesar de se verificar investimentos em outras áreas da cidade, a hipótese é de que estas três áreas – Barra da Tijuca, Área Portuária e Zona Sul – estejam vivendo processos de urbanização neoliberal (THEODORE; PECK; BRENNER, 2009), tornando necessário avaliar as transformações pelas quais vêm passando. Em especial, parece fundamental levar em consideração alguns aspectos.

15 Cf. <<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/morar-carioca/>>. Acesso em: novembro 2014.

16 O complexo de favelas do Pavão-Pavãozinho e do Cantagalo foi beneficiado com obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, iniciado em 2008, que realizou diversas obras de urbanização e saneamento, reassentou moradores em novas moradias e implantou um elevador visando facilitar o acesso dos moradores, com um mirante no alto da favela. O Morro Santa Marta também foi beneficiado com obras de urbanização do PAC, após a instalação da primeira Unidade de Polícia Pacificadora, em dezembro de 2009.

Em primeiro lugar, caberia refletir sobre o ajuste espacial neoliberal, nos termos propostos por Harvey (2005; 2008; 2012), na cidade do Rio de Janeiro. A antiga configuração urbana, entre outras características, parecia estar marcada pelo esvaziamento e desvalorização da área central; pela complexa relação entre proximidade física e distanciamento social na convivência das favelas com a zona sul da cidade e pela expressiva desvalorização do entorno das favelas nessas áreas; pela expansão imobiliária, voltada para as classes médias e altas, na direção da área mais valorizada da zona oeste da cidade, a Barra da Tijuca e o Recreio; e, finalmente, pelo relativo processo de heterogeneização da periferia metropolitana, com a emergência de núcleos residenciais de classe média em espaços bem estruturados, acompanhada da contínua expansão de favelas e bairros precarizados.

Parece possível identificar mudanças nessa espacialidade que caminham na direção de quatro configurações urbanas: (i) na intensificação da valorização e elitização da Barra da Tijuca, que se torna progressivamente uma área não apenas de expansão imobiliária mas um centro de negócios e serviços econômicos; (ii) na valorização da área central, na perspectiva de atrair residências voltadas para as classes média e alta; (iii) na valorização do entorno das favelas da Zona Sul e das próprias favelas, em especial das suas áreas privilegiadas pela localização, que passariam a atrair um segmento das classes médias; e (iv) na continuidade da expansão na periferia metropolitana, tanto na perspectiva do crescimento da favelização quanto na diversificação dos núcleos residenciais voltados para as classes de média e alta renda.

O que é importante demarcar é que essas mudanças na espacialidade e o surgimento dessa complexa configuração urbana não seriam resultado de uma aleatoriedade, mas seria a expressão local do ajuste espacial promovido pela governança empreendedorista neoliberal que, de forma diferenciada, impacta as cidades dos países centrais (HACKWORTH, 2007).

Em segundo lugar, no caso do Rio de Janeiro, percebe-se o papel ativo do poder público na promoção das transformações verificadas, não se restringindo a viabilizar os projetos de renovação urbana a serem promovidos pelo capital privado. Nessa perspectiva, a Prefeitura do Rio de Janeiro aparece como o principal promotor dos projetos de renovação urbana que estão sendo implementados, atuando de diversas formas, envolvendo a articulação ou elaboração dos projetos, o financiamento direto de diversas intervenções, a concessão de incentivos fiscais e isenções de impostos para a atração dos empreendimentos privados, a adoção de novos arranjos institucionais de gestão do espaço urbano e de mudanças na legislação anteriormente vigente, em especial aquela relacionada aos parâmetros construtivos. Nesse processo, não se pode deixar de registrar a participação de outras esferas do poder público, do governo federal e do governo estadual, sobretudo no que diz respeito aos investimentos diretos e ao financiamento das intervenções, como

no caso das obras de mobilidade dos BRTs, do VLT e do metrô.

Além disso, em terceiro lugar, as transformações nas configurações urbanas vinculadas à Barra da Tijuca, Área Portuária e Zona Sul estariam associadas a processos de valorização imobiliária, gentrificação e elitização social.

Aciona-se aqui a ideia de gentrificação com base nas formulações de Smith (1987; 2006), buscando ressaltar três aspectos centrais. Primeiro, a dimensão de classe. Nesse caso, argumenta-se que estaria em curso, pelo menos potencialmente, uma mudança dos agentes detentores da posse da terra urbana nas localidades que estariam sendo objeto da renovação urbana, substituindo setores das classes populares por segmentos das classes média e alta.

Em segundo lugar, o diferencial de renda da terra. Aqui a ideia é chamar a atenção para o diferencial do preço do solo urbano existente entre certas áreas, decorrente da sua desvalorização relativa em relação às áreas centrais próximas, tornando essas mesmas áreas atrativas tendo em vista seu potencial de valorização. Assim, se poderia observar a desvalorização relativa de certas áreas do Recreio, Vargem Grande, Jacarepaguá e Curicica (muitas delas caracterizadas pela presença de ocupações irregulares realizadas por comunidades de baixa renda) em relação à Barra da Tijuca; da área portuária em relação ao centro do Rio de Janeiro; das favelas Babilônia, Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, Vidigal e Santa Marta, bem como nos seus respectivos entornos, em relação aos bairros da Zona Sul nos quais se encontram. O atual preço do solo urbano e dos imóveis torna atrativas essas áreas para os agentes do mercado imobiliário que, promovendo a renovação urbana das mesmas, pode se beneficiar da incorporação do potencial de valorização decorrente das suas privilegiadas localizações.

Por fim, a gentrificação como estratégia de renovação urbana. Nesse sentido, os processos de gentrificação não seriam concebidos apenas como resultado da lógica do mercado imobiliário mas como uma estratégia de classe, da coalizão dominante, envolvendo uma particular interação entre o poder público e os agentes privados, na qual são adotadas políticas e implementadas ações voltadas para a promoção da gentrificação.

Por esses três aspectos, parece interessante trabalhar com a hipótese da ocorrência de processos de gentrificação na cidade do Rio de Janeiro. No entanto, reconhecendo que este fenômeno é bastante complexo e diferenciado nos diferentes contextos (JANOSCHKA; SEQUERA; SALINAS, 2014), é possível que os processos de gentrificação também sejam diferenciados onde estejam ocorrendo, dadas as características específicas de cada configuração urbana considerada, seja na área Portuária, na Barra da Tijuca ou na Zona Sul. A questão a ser considerada diz respeito ao papel que o poder público municipal vem desempenhando nesse processo. Tal como Hackworth (2007) observa no caso das cidades norte-americanas, a Prefeitura

do Rio de Janeiro parece estar envolvida diretamente na promoção da gentrificação, atuando tanto na retirada dos obstáculos políticos e econômicos existentes, tornando-a possível através dos mecanismos de mercado, como diretamente, promovendo a remoção das comunidades de baixa renda e sua transferência para localidades mais distantes.

Assim, emerge a questão das remoções. Consta-se que a existência das classes populares em áreas de interesse dos agentes econômicos promotores da renovação urbana se torna um obstáculo ao processo de apropriação desses espaços aos circuitos de valorização do capital vinculados à produção e à gestão da cidade. Efetivamente, uma das principais formas de enfrentamento desse obstáculo pelo poder público tem sido a promoção de processos de remoção, os quais envolvem reassentamentos das famílias para áreas periféricas, principalmente por meio de programas de habitação de interesse social subsidiados pelo governo federal – o programa Minha Casa Minha Vida –, e também de diversas modalidades de indenização. A partir de uma perspectiva mais ampla, é possível interpretar esse processo como uma espécie de transferência de patrimônio sob a posse das classes populares para outros segmentos de classe, configurando, portanto, processos de gentrificação, tal como foi argumentado anteriormente. Como afirmam Santos Junior e Santos (2012, p. 295-296):

Desta forma, pode-se dizer que essas remoções são processos de espoliação urbana, expressando o que Harvey (2004) denominou de acumulação por espoliação. Neste processo, os ativos, ou seja, as terras utilizadas como valor de uso pelos moradores, são espoliadas e apropriadas como valor de troca e integradas ao circuito de valorização imobiliária pelo capital, através da sua aquisição a baixo custo e de sua transformação em ativos valorizados, seja pelos investimentos públicos em urbanização, seja pelos efeitos da expulsão da população pobre dessas áreas.

No caso do Rio de Janeiro, apesar das imprecisões dos números, é possível inferir, com base no Dossiê elaborado pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, que uma parte expressiva das remoções promovidas pela Prefeitura Municipal esteja nestas três áreas: Barra da Tijuca, Área Portuária e Zona Sul (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2014)

4. A criação de novos arranjos institucionais neoliberais de gestão

No processo de renovação urbana em curso, percebe-se a criação de novos arranjos de

gestão de serviços e equipamentos públicos e dos próprios espaços urbanos reconfigurados, sobretudo por meio da instituição de PPPs, em geral promovidas no contexto da preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Como destaca Hackworth (2007, p. 61), “(...) um dos fundamentos da governança neoliberal a nível local é a cooperação público-privada. Estas alianças podem variar consideravelmente na forma, mas crescentemente espera-se que os governos municipais sirvam como facilitadores do mercado, em vez de atuar nas falhas dos mercados”.¹⁷ Vários são os exemplos no caso do Rio de Janeiro.

Após reformados para a Copa do Mundo de 2014, o estádio do Maracanã e o aeroporto internacional Tom Jobim, conhecido como Galeão, tiveram suas respectivas administrações entregues à iniciativa privada no modelo de parceria público-privada¹⁸, o primeiro, pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, e o segundo, pelo governo federal.

No entanto, no contexto das Olimpíadas, foi o poder local, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, que mais adotou esse modelo de gestão, diversificando os serviços e atividades concedidos ao setor privado, incluindo a gestão de grandes áreas urbanas. Nessa perspectiva, cabe destacar os contratos estabelecidos.

A Lei Complementar Municipal nº 101 de 2009 designou a Região do Porto do Rio de Janeiro como Área de Especial Interesse Urbanístico e instituiu a Operação Urbana Porto Maravilha que tem como objetivo a revitalização da região portuária. A execução das obras do Porto Maravilha se realiza através da maior parceria público-privada do Brasil. O contrato de PPP foi assinado em novembro de 2010 entre a Cdurp e a concessionária vencedora da licitação pública, a Porto Novo S/A¹⁹. A Porto Novo vai administrar, por 15 anos, por regime de concessão administrativa, os serviços e obras de revitalização, operação e manutenção da Área de Especial Interesse Urbanístico Região do Porto do Rio de Janeiro, incluindo a gestão de serviços públicos como limpeza, iluminação, sistema viário e saneamento básico.

A PPP do Parque Olímpico, a segunda maior do país, sendo relativamente similar a anterior, concede serviços e gestão de uma extensa área urbana da cidade, situada na região da Barra da Tijuca, à iniciativa privada. Durante as Olimpíadas de 2016, o local receberá competições de 14 modalidades olímpicas e nove paraolímpicas. Os recursos públicos envolvidos nessa parceria foram

17 Tradução livre do autor. No original, “(...) one of foundations of neoliberal governance at the local level is public-private cooperation. These alliances can vary considerably in form, but city governments are increasingly expected to serve as market facilitators, rather than salves for market failures.”

18 No caso do Galeão, a Infraero se tornou acionista, com participação de 49% do capital social, conforme <<http://www.infraero.gov.br/index.php/transparencia/concessao.html>>. Acesso em: setembro 2014.

19 Consórcio vencedor da licitação composto pelas construtoras OAS LTDA, Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.

concedidos na forma de isenções fiscais e obras de infraestrutura.

Além disso, no setor de transportes, também se destacam duas PPPs vinculadas à implantação e gestão dos sistemas de BRT Transolímpica, na Barra da Tijuca, e do VLT, na área portuária.

As parcerias público-privadas concedem a administração de equipamentos e serviços por um determinado período de tempo, e implicam a participação do Estado por meio de alguma modalidade de transferência de recursos públicos, como isenções fiscais, obras de infraestrutura, transferência de patrimônio, ou de recursos orçamentários. Os contratos mediante PPPs revelam duas questões importantes. A primeira diz respeito à mudança no padrão de atuação das empresas privadas que passam de executoras de grandes obras a gestoras de equipamentos e serviços públicos. A segunda questão é relacionada a riscos da subordinação da gestão de equipamentos e de espaços públicos à lógica do mercado, tendo em vista que as empresas gestoras desses equipamentos e espaços públicos passam a tomar decisões vinculadas à eficácia econômica e à maximização do lucro de seus investimentos. No caso do Porto Maravilha e do Parque Olímpico há que se ressaltar que a gestão privada diz respeito a grandes espaços urbanos da cidade do Rio de Janeiro.

5. A adoção de novas regulações neoliberais fundadas na exceção

Um aspecto a ser considerado na análise das transformações urbanas na perspectiva da neoliberalização da cidade diz respeito à destruição/criação de regulações favoráveis ao mercado (HACKWORTH, 2007; THEODORE; PECK; BRENNER, 2009). Tal como observado nos Estados Unidos e nos países centrais, esse fenômeno também pode ser verificado no contexto do Rio de Janeiro.

No contexto de realização da Copa e das Olimpíadas, um conjunto de leis foi aprovado pelos governos federal, estadual e municipal, visando a adoção de medidas excepcionais favorecendo a FIFA (*Fédération Internationale de Football Association*), o COI (Comitê Olímpico Internacional) e suas subsidiárias.

Em dezembro de 2012 foi aprovada pelo Governo do Estado a Lei nº 6.363, que dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações e à Copa do Mundo FIFA 2014, mais conhecida como a Lei da Copa. De início, vale destacar que prevê que as disposições aplicáveis à Fifa, ao Comitê Organizador Brasileiro (COL), Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e suas subsidiárias são extensivas à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e aos seguintes comitês: Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016, Comitê Olímpico

Internacional (COI), Comitê Paraolímpico Internacional, Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paraolímpico Brasileiro e suas subsidiárias. Nesse sentido, o mais correto seria chamar essa lei de Lei da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro.

Em sintonia com a Lei da Copa aprovada no âmbito federal, a Lei da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro pode ser considerada a expressão de um certo padrão de intervenção do poder público, marcado pela criação de normas e dispositivos favoráveis ao mercado. Em geral, são medidas que criam exceções em relação à lei vigente no Estado e transferem para a Fifa, o COI e suas subsidiárias, o poder de gestão dos espaços públicos direta ou indiretamente afetados pela realização desses megaeventos.

Em especial, cabe destacar alguns aspectos dessa lei. Nos locais oficiais de competição não se aplicam as normas estaduais relativas à divulgação de marcas, distribuição, venda, publicidade ou propaganda de produtos e serviços, ou comércio de alimentos e bebidas, em área contida por um perímetro de 1.000 metros, contados a partir da face externa da murada do Maracanã. De forma explícita, a lei diz que não tem validade a restrição ao consumo de bebidas alcoólicas no estádio Maracanã. As normas, regras e critérios relacionados a esses temas serão definidos exclusivamente pela Fifa. Nessa perspectiva, a lei autoriza o poder público a impor restrições às atividades econômicas que funcionam no perímetro acima referido. A medida não apenas cria uma exceção em relação à legislação brasileira, mas também transfere à Fifa e ao COI o poder de legislar, tendo em vista que essas instituições passam a ter a competência de regulamentar um conjunto de atividades econômicas em uma área abrangente na qual está situado o estádio. A Fifa e o COI ficam isentos de quaisquer taxas estaduais em decorrência da prestação de serviços, e de todas as taxas cobradas pelo Estado para a concessão de autorizações, licenças e alvarás necessários para o exercício de atividades comerciais realizadas no interior do estado. Por fim, até o calendário escolar foi alterado de forma a garantir que o período de férias escolares, das entidades públicas e particulares, coincida com o período da realização dos jogos da Copa do Mundo e das Olimpíadas, com a justificativa de facilitar o deslocamento de atletas, espectadores e demais participantes. A subordinação do poder público aos interesses privados fica evidenciada nesse conjunto amplo de medidas que atendem aos interesses dos promotores desses megaeventos.

No âmbito do município também foram instituídas leis excepcionando as normas existentes, através da instituição da Lei nº 5.230 de 2010, que institui incentivos e benefícios fiscais relacionados com a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016²⁰, e pela emissão de três decretos pela Prefeitura Municipal (todos de 11 de março de

20 Cf. <http://www.cidadeolimpica.com.br/wp-content/uploads/2013/09/Lei_5_230.pdf>. Acesso em: novembro 2014.

2014). O primeiro (nº 38.365) decretou feriado municipal nos dias 18 e 25 de junho de 2014, a partir do meio-dia, e no dia 04 de julho de 2014, tendo em vista a realização dos jogos da Copa do Mundo na cidade, nestes dias. O segundo (nº 38366) revoga todas as autorizações concedidas para a realização de eventos na cidade, entre 22 de maio e 18 de julho de 2014, correspondente à Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, de forma a garantir a exclusividade da sua realização nesse período. Por fim, o último decreto (nº 38.367), reforça a lei estadual, e cria a área exclusiva para a prática de atividades comerciais e de publicidade pela Fifa e por pessoas ou entidades por ela indicadas, correspondente ao raio de um quilômetro a partir do Estádio Maracanã, durante a Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, em que o direito de conduzir atividades comerciais fica restrito à Fifa e às pessoas ou entidades por ela indicadas.²¹

No entanto, a adoção de novas regulações não se restringe à realização dos megaeventos esportivos, mas atinge o processo de renovação urbana em curso na cidade. No que se refere ao Porto Maravilha, a instituição da operação urbana em 2009 alterou simultaneamente o Plano Diretor então vigente, que foi posteriormente revisado em 2011, incorporando as mudanças efetuadas no mesmo. Depois disso, já foram instituídas diversas outras regulações, entre as quais se destacam a Lei Complementar nº 143 de 2014, que institui incentivos e benefícios relacionados aos parâmetros urbanísticos na produção habitacional na Região do Porto do Rio de Janeiro²²; a Lei nº 5.128, de dezembro de 2009, que concede benefícios fiscais relacionados com a operação urbana, e a Lei nº 5.780 de julho de 2014, que institui incentivos e benefícios fiscais para incremento da produção habitacional na região.

No caso da Barra da Tijuca, também é possível identificar o mesmo processo, destacando-se duas regulamentações que atingem a região. Em novembro de 2012, foi instituído o decreto n.º 36.414, que aprova o remembramento da área do Parque Olímpico, objeto da parceria público-privada mencionada anteriormente²³, e em fevereiro de 2013, o decreto n.º 36.795, que altera os parâmetros construtivos para a construção do Campo de Golfe para os Jogos Olímpicos, também situado na região.

O caso das favelas da Zona Sul é mais complexo. Ali, parece acontecer um processo oposto

21 O decreto assegura a continuidade das atividades comerciais dos estabelecimentos já existentes e regularmente instalados na área restrita, desde que tais atividades sejam praticadas de acordo com o seu uso antes da Copa,

22 Cf.

<<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/1dd40aed4fced2c5032564ff0062e425/d184950392eac7e883257d2a0071ed30?OpenDocument>>. Acesso em: novembro 2014.

23 Cf. <http://www.cidadeolimpica.com.br/wp-content/uploads/2013/09/DECRETO_36414.pdf>. Acesso em: novembro 2014.

ao das duas áreas anteriores, no qual a regulação existente não é aplicada. Foram declaradas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) as favelas do Vidigal (1998)²⁴, Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (2003)²⁵, Morro Santa Marta (2000)²⁶, Babilônia e Chapéu Mangueira (1999)²⁷. No entanto, segundo o Plano Diretor vigente²⁸ todas as áreas de especial interesse social deveriam ter Plano de Urbanização, contendo, entre outras coisas, (i) diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura urbana; (ii) projetos e intervenções urbanísticas necessários à recuperação física da localidade; (iii) instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária; (iv) condições para o remembramento de lotes; e (v) forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas. Entretanto, nenhuma das AIES existentes possui tais planos urbanísticos, possibilitando, portanto, que as intervenções em curso sejam dirigidas pelos interesses privados, seja na implantação de empreendimentos econômicos que podem promover a mercantilização das relações sociais anteriormente vigentes, seja na reforma ou construção de habitações capazes de atrair segmentos das classes médias. Apesar de existirem decretos emitidos pela secretaria de urbanismo da Prefeitura Municipal voltados para essas áreas, proibindo a construção de novas unidades habitacionais por particulares e definindo parâmetros gerais de uso e ocupação do solo, observa-se uma intensa dinâmica de reforma e ampliação das antigas residências, como também de construção de novas unidades habitacionais, por agentes privados, indicando um processo de permissão seletiva por parte do poder público.

Em síntese, esse conjunto de medidas parece indicar um padrão de intervenção do poder público crescentemente marcado pela adoção de regulações de exceção, subordinadas aos interesses do mercado nas áreas que estão sendo objeto de renovação urbana.

6. Considerações finais: os conflitos urbanos e o futuro da cidade

Procurou-se ao longo desse artigo, esboçar alguns elementos que possibilitam interpretar os processos atuais de transformação urbana da Cidade do Rio de Janeiro como um processo de modernização neoliberal, expresso em uma nova rodada de mercantilização, associado a um

24 Cf. Lei Municipal nº 2.704 de 08 de dezembro de 1998.

25 Cf. Lei Municipal nº 3.688 de 24 de novembro de 2002.

26 Cf. Lei Complementar Municipal nº 16, de 4 de junho de 1992.

27 Cf. Lei Municipal nº 2.912 de 29 de outubro de 1999.

28 Cf. Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011.

processo de destruição criativa envolvendo configurações urbanas, arranjos institucionais e regulações urbanísticas e sociais, envolvendo certos espaços da cidade, notadamente situados na Barra da Tijuca, na Área Portuária e na Zona Sul. Cabe agora, nessas considerações finais, levantar alguns impactos dessa modernização neoliberal sobre a governança urbana e o futuro da cidade do Rio de Janeiro.

Em primeiro lugar, com base na abordagem aqui delineada, cabe destacar que esse processo de mudanças preserva antigos agentes, práticas, estruturas urbanas, instituições e arranjos institucionais e que a emergência de novos agentes, práticas, estruturas urbanas, instituições e arranjos institucionais ocorre se combinando com aquilo que é preservado. Assim, o que se tentou mostrar é que não se está diante da mera continuidade de processos anteriormente em curso. Há processos novos que não expressam exatamente uma ruptura com as antigas práticas, mas uma inflexão, na qual a modernização neoliberal em curso pode ser considerada conservadora em muitos aspectos. Nesse sentido, torna-se um desafio analisar como se combinam as velhas e as novas culturas políticas.²⁹ De qualquer forma, já é possível inferir que, do ponto de vista da governança urbana, esta modernização neoliberal parece se aproximar das práticas patrimonialistas, que tanto marcam a história da cidade do Rio de Janeiro, e se distanciar da gestão democrática associada ao ideário do direito à cidade. Nesse contexto, as esferas públicas de participação são progressivamente substituídas por processos decisórios que subordinam o poder público à lógica do mercado.

Em segundo lugar, em sintonia com a abordagem utilizada neste artigo (HACKWORTH, 2007), o processo de implementação desse projeto de neoliberalização envolve diversas contradições e suscita diferentes conflitos urbanos envolvendo resistências e oposições, por exemplo, no tocante às prioridades dos investimentos realizados, às remoções de comunidades situadas nas áreas de intervenção, à inexistência de canais de participação social, e às transformações na vida social. Tais conflitos, protagonizados por uma diversidade de organizações e movimentos sociais, podem incidir nos rumos do projeto de neoliberalização, alterando-o mais ou menos substantivamente, ou mesmo inviabilizando-o, dependendo da força que ele venha atingir ao longo do tempo, o que reforça a incerteza sobre o futuro da cidade. Nesse sentido, pode-se prever que a governança urbana do Rio de Janeiro tenderá a ser marcada pelo acirramento da conflitualidade.

No entanto, como terceiro aspecto, não se pode ignorar a força da coalizão de poder que comanda esse projeto de governança empreendedorista neoliberal, que demonstra força hegemônica

29 O estudo de Guimarães (2015) elucida alguns dos mecanismos por meio dos quais se combinam estas velhas e novas práticas no caso da modernização neoliberal da Barra da Tijuca.

e capacidade de incorporar de forma subordinada, pelo menos discursivamente, os interesses subalternos, compondo com outros agentes e com outras gramáticas políticas existentes para viabilizar a implementação desse projeto, resultando na especificidade da cidade neoliberal do Rio de Janeiro.

Em suma, as profundas transformações em curso na dinâmica urbana da Cidade do Rio de Janeiro envolvem, de um lado, novos processos de mercantilização da cidade e, de outro, novos padrões de relação entre o poder público e o setor privado, caracterizados pela subordinação do poder público à lógica do mercado. Esse processo envolve a destruição criativa de estruturas físicas, arranjos institucionais e regulações urbanas e sociais visariam a criação de novas condições para a produção e reprodução do capital no contexto da globalização contemporânea, expressando uma nova coerência estruturada (HARVEY, 2004), que ao mesmo tempo preserva estruturas urbanas, instituições sociais e agentes presentes no território. A combinação do velho e do novo caminha no sentido de reproduzir práticas que ameaçam os princípios da gestão democrática e a universalização de direitos na cidade.

Nesse contexto, caberia refletir sobre as possibilidades da constituição de um bloco de oposição às transformações em curso, superando as tendências à fragmentação impulsionadas pela coalizão de poder, e da construção de um projeto alternativo, na perspectiva da afirmação de uma cidade inclusiva, mais justa e democrática, no Rio de Janeiro.

Referências bibliográficas

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. Dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro. Junho de 2004, mimeo. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf>.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

GLUSZEVICZ, Ana Cristina; MARTINS, Solismar Fraga. Conceito de Centralidade Urbana: estudo no Município de Pelotas, RS. Trabalho apresentado no II SEURB - Simpósio de Estudos Urbanos: a dinâmica das cidades e a produção do espaço. 19 a 21 de agosto de 2013.

GUIMARÃES, Renato Cosentino Vianna. Barra da Tijuca e o Projeto Olímpico: a cidade do capital. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, UFRJ, 2015.

JANOSCHKA, M.; SEQUERA, J.; SALINAS, L. Gentrification in Spain and Latin America - a Critical Dialogue. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 38, p. 234–1265, jul. 2014.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 2003.

HACKWORTH, Jason. **The Neoliberal City**: governance, ideology, and development in American Urbanism. New York: Cornell University Press, 2007.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. **Rebel Cities**. London: Verso, 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o sistema representativo no Brasil. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus: 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Governança Empreendedorista e Megaeventos Esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. **O Social em Questão**, ano 16, nº 29, p. 23-42, 1/2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidadania na Metrópole Desigual: a cultura política na metrópole fluminense. In: AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cultura Política, Cidadania e Voto**: desafios para a governança metropolitana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 207-234.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei Complementar nº 101 de 23 de novembro de 2009, que modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei nº 5.128, de 16 dezembro de 2009, que concede benefícios fiscais relacionados com a operação urbana.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei nº 5.230 de 25 de novembro de 2010, que institui incentivos e benefícios fiscais relacionados com a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei nº 6.363 de dezembro de 2012. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações Fifa de 2013 e a Copa do Mundo Fifa de 2014, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Decreto nº 38.365 de 11 de março de 2014. Decreta feriado municipal, nos dias que menciona, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Decreto nº 38.366 de 11 de março de 2014. Dispõe sobre a autorização para realização de eventos na cidade do Rio de Janeiro, bem como sobre a interrupção

de obras e reparos programados em logradouros públicos, nos períodos que menciona, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Decreto nº 38.367 de 11 de março de 2014. Dispõe sobre a publicidade nos locais oficiais de competição da Copa Mundo FIFA Brasil 2014, cria área exclusiva para prática de atividades comerciais e de publicidade, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei nº 5780 de 22 de julho de 2014, que institui incentivos e benefícios fiscais para incremento da produção habitacional na região.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei Complementar nº 143 de 4 de agosto de 2014, que institui incentivos e benefícios relacionados aos parâmetros urbanísticos na produção habitacional na Região do Porto do Rio de Janeiro.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local**: dilemas da reforma urbana no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SANTOS, Mauro ego Monteiro dos. Megaeventos e Direito à Moradia: questões e reflexões a partir do caso do Rio de Janeiro. In OLIVEIRA, F. L. *et al.* **Grandes Projetos Metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 287-313.

SMITH, Neil. Gentrification and the Rent Gap. *Annals of the Association of American Geographers*. V. 77, nº 3, p. 462-465, Sep. 1987.

_____. **A gentrificação generalizada**: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: BIDOUC-ZACHARIASEN, C. (Org.). **De volta à cidade**. Dos processos de gentrificação às políticas de « revitalização » dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. p. 59-87.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. **Temas Sociales**, Santiago de Chile, nº 66, Mzo. 2009.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva – Volume 1. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.