



Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
Especialização em Política e Planejamento Urbano

# **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2020: O AVANÇO NEOLIBERAL E O PROCESSO DE CONTINUIDADE DO URBANISMO**

ALICE MATOS DE PINA

Rio de Janeiro

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ALICE MATOS DE PINA

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2020: O AVANÇO NEOLIBERAL  
E O PROCESSO DE CONTINUIDADE DO URBANISMO**

Trabalho de conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

---

**Orientador:** Prof. Dr. Adauto Lúcio Cardoso

Rio de Janeiro

2018

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar as principais diretrizes de planejamento urbano presentes no Plano Estratégico de 2017, intitulado “Rio 2020: mais solidário e mais humano”, elaborado pela atual gestão do prefeito Marcelo Crivella, à luz do processo de neoliberalização e das transformações (no espaço e no discurso) engendradas pela implementação dos sucessivos planos estratégicos para o Rio de Janeiro a partir dos anos 90. Busca-se investigar de que maneira o Plano em questão reforça as diretrizes hegemônicas do desenvolvimento urbano na cidade do Rio de Janeiro, respondendo também às demandas da atual conjuntura e à uma dinâmica local específica. Parte-se da hipótese de que os planos urbanos – enquanto instrumentos da ação do Estado de planejamento e de controle da produção do espaço – seguem, por um lado, um processo de continuidade na orientação política e ideológica da urbanização, reforçando determinados padrões socioespaciais e, por outro, respondem a contextos específicos do território e da trajetória, a depender dos agentes políticos e econômicos envolvidos e dos arranjos (historicamente) desenhados. Vemos que esse processo conduz ao avanço da mercantilização da política urbana e social – e do espaço político – levando a uma prática urbana na qual a desigualdade passa a ser naturalizada e, dessa forma, estimulada. Acredita-se que a indefinição da estrutura espacial e territorial característica do “planejamento estratégico” e a defesa do consenso como método de formulação política têm servido para invisibilizar as disputas pelas políticas urbanas, suprimindo-as, e para adequar o desenvolvimento urbano às dinâmicas e interesses do mercado imobiliário e financeiro. Pretende-se, com base no conceito de neoliberalismo “realmente existente”, a partir de um breve histórico dos planos estratégicos elaborados para a cidade do Rio de Janeiro desde sua primeira versão em 1993, e do estudo mais detalhado da Operação Urbana Consorciada anunciada no novo Plano para Rio das Pedras, problematizar o avanço da concepção “estratégica” do planejamento urbano dentro de suas dimensões políticas, econômicas, sociais, metodológicas e espaciais.

**Palavras-chave:** Plano Estratégico; neoliberalização; produção do espaço urbano; Operação Urbana Consorciada; Rio de Janeiro.

## **STRATEGIC PLANNING 2020: THE NEOLIBERAL ADVANCE AND THE CONTINUITY PROCESS OF URBANISM**

### **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the main urban planning guidelines of the 2017 Strategic Plan for Rio de Janeiro city, entitled "Rio 2020: More Solidary and More Human", developed by the current management of mayor Marcelo Crivella, considering the current process of neoliberalization and the transformations (in space and discourse) engendered by the successive strategic plans implemented in Rio de Janeiro from the 1990s onwards. It seeks to investigate how the Plan reinforces the hegemonic directives of urban development in the city of Rio de Janeiro, responding to the demands of the current conjuncture and to a specific local dynamic. It starts from the hypothesis that urban plans – understood as State instruments to plan and control the production of space – follow, on the one hand, a process of continuity in the political and ideological orientation of urbanization, reinforcing certain socio-spatial patterns and, on the other hand, respond to local specificity and path-dependent contexts, relying on the economic agents involved and the (historical) political arrangements. This process leads to the advancement of the commodification of urban and social politics - and political space - leading to an urban practice in which inequality becomes naturalized and, therefore, stimulated. It is believed that the typical lack of definition of spatial and territorial structures of "strategic planning" and the carry out of consensus as a method of political formulation have served to make the disputes under urban policies invisible, suppressing them, while adapting urban development to the dynamics and interests of real estate and financial market. After a brief history of the strategic plans elaborated for the city of Rio de Janeiro since its first version in 1993, this article enters a more detailed study of the Urban Operation Consortium announced in the studied Plan for Rio das Pedras. Based on the concept of "real existing neoliberalism", it is intended to problematize the advance of the "strategic" conception of urban planning within its political, economic, social, methodological and spatial dimensions.

**Keywords:** Strategic Plan; neoliberalization; production of the urban space; Urban Operation Consortium; Rio de Janeiro.

## INTRODUÇÃO

O objeto deste trabalho é apresentar uma leitura crítica preliminar de algumas das principais metas contidas no Plano Estratégico de 2017 para a cidade do Rio de Janeiro, situando-as no quadro mais amplo do processo de neoliberalização, que tem demonstrado ter fortes impactos – de ordem social, econômica e espacial – sobre as cidades. A partir de uma leitura histórica do processo de implementação de sucessivos planos estratégicos no Rio de Janeiro, pretende-se investigar as metas propostas pelo referido plano como parte de uma agenda política de um projeto de cidade em curso, de forma mais nítida, desde a década de 90. Tal leitura parte de alguns pressupostos: (i) dos planos urbanos atuarem como instrumentos da ação do Estado para induzir o desenvolvimento urbano de localizações privilegiadas, em associação aos interesses do capital imobiliário e, mais recentemente, financeiro; (ii) da progressiva neoliberalização das políticas urbana e social que conduz à mercantilização cada vez maior da cidade e dos espaços políticos e públicos, que também se manifestam na prevalência da concepção “estratégica” de planejamento de cidades; (iii) de um processo de continuidade do urbanismo na orientação política e ideológica da produção do espaço, que resulta no aprofundamento das desigualdades e da segregação socioespacial. Tal processo se evidencia (dentre inúmeros outros fatores) pela indução de investimentos e elaboração de projetos visando reforçar duas centralidades existentes na cidade: de um lado, a constante “revitalização” da área central e, de outro, a consolidação de uma nova centralidade na zona oeste (áreas de planejamento 4 e 5).

O presente trabalho apresenta apontamentos iniciais de uma pesquisa mais ampla que pretende analisar o processo de produção social do Plano Estratégico 2017-2020 publicado pela atual gestão da prefeitura do Marcelo Crivella, bem como as coalizões políticas e os atores envolvidos na disputa pela sua implementação. Pretende-se analisá-lo à luz das principais diretrizes de desenvolvimento urbano historicamente consolidadas, buscando problematizar a predominância da concepção “estratégica” de planejamento na cidade do Rio de Janeiro. O trabalho se divide em três partes. Na primeira é apresentado um breve histórico dos Planos Estratégicos elaborados para a cidade, desde a primeira versão publicada em 1995, até a versão anterior ao atual Plano em vigor, publicado pela gestão de Eduardo Paes em 2013, no contexto de preparação da cidade para os Jogos Olímpicos de 2016. Pretende-se mostrar alguns dos principais argumentos que sustentaram e deram legitimidade aos planos estratégicos ao longo do processo de amadurecimento dessa vertente de planejamento urbano, e como as motivações explícitas, ou implícitas no discurso, se relacionam com o processo de fortalecimento e autonomização, ainda que relativa, da esfera local de poder. Na segunda parte é apresentado o novo “Plano Estratégico 2017-2020: mais Solidário e mais Humano” com o objetivo de elucidar sua

estrutura interna e alguns de seus aspectos metodológicos (e ideológicos), bem como destacar algumas metas e iniciativas presentes no Plano – tanto no sentido de dar continuidade às diretrizes mais gerais de desenvolvimento já incorporadas ao longo da trajetória do planejamento urbano na cidade, como de trazer novos elementos políticos para a gestão da cidade e de alargar o campo do bloco de poder local (esferas municipal e metropolitana). É abordada a questão da participação no decorrer do processo de elaboração do plano e os caminhos que ele percorre para se inserir num quadro mais amplo de um novo ajuste (espacial) neoliberal. Na terceira parte é estudado um projeto de intervenção específico, a proposta, por parte da prefeitura do Rio de Janeiro, contida na Meta 74 do Plano Estratégico e na iniciativa “Territórios Integrados” do Plano Estratégico – “concluir os estudos para Requalificação Urbana de Rio das Pedras até 2018” (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 141 e 156) – de uma Operação Urbana Consorciada (OUC) no bairro de Rio das Pedras, na zona oeste da cidade. Tal projeto consiste em verdadeiro exemplo de transformação espacial vinculado ao processo de neoliberalização, que espelha um processo de “destruição criativa” do espaço político-econômico e social existentes. Busca-se com o estudo mais detalhado da proposta dessa Operação, que tem implicações concretas no espaço da cidade, problematizar o modelo de reestruturação urbana adotado pelo governos locais através de Plano Estratégicos baseados em políticas neoliberais (BRENNER, THEODORE, PECK, 2009). A intenção de implementação dessa nova OUC é situada no quadro mais amplo de desenvolvimento das centralidades urbanas na cidade do Rio de Janeiro e de adequação desses territórios a um padrão socioespacial específico.

Busca-se, assim, investigar a existência de um processo de continuidade na orientação política, econômica e social do urbanismo no processo de expansão e concentração urbanas, apesar das aparentes rupturas que os distintos planos urbanísticos anunciam promover com relação aos planos que os antecederam. As diversas análises acerca dos planos-discurso dentro do âmbito do planejamento urbano demonstram que o campo profissional e de conhecimento que denominamos urbanismo “não foge a um conhecido traço da sociedade brasileira: a capacidade de elaborar um mundo de ideias avançadas que servem como suporte a, e dominação de, uma realidade oposta” (RIBEIRO, 2009, p.23). Acredita-se que há uma relação dialética entre a realidade concreta da cidades hoje (e os diversos futuros que o presente anuncia) e o processo histórico. Se, por um lado, a reconstrução histórica do processo de urbanização das cidades pode contribuir para compreender a atualidade, por outro, como aponta Lefebvre (1999), é a totalidade do presente que melhor explica o processo histórico de desmanche e fragmentações do passado.

O Plano estratégico se apresenta como modelo paradigmático para o estudo da atual fase do urbanismo, de intervenções fragmentadas e ao mesmo tempo em larga escala, impulsionado pelas diretrizes do capital financeiro e pela conseqüente “emergência dos espaços da globalização” (SANTOS, 2014, p.114). Por globalização podemos entender o processo caracterizado por Harvey (2014) pela emergência de modos mais flexíveis de acumulação do capital, relacionada ao surgimento de formas culturais pós-modernas e à emergência de novas maneiras dominantes pelas quais experimentamos, simultaneamente, o tempo e o espaço. Importante notar que esse “novo ciclo de compressão do tempo-espaço na organização da capitalismo” impulsiona um paradoxo que tem efeitos concretos sobre os espaços das cidades à medida em que buscam se adequar a esta nova ordem: quanto mais as barreiras espaciais diminuem e a circulação de capitais é facilitada, em face da dita “globalização”, mais *sensível* se torna o capital às especificidades locais e às distinções de cada lugar geográfico (HARVEY, 2014, 265-267). Não no sentido de se tornar mais *solidário* à realidade de cada comunidade mas de moldar e ser moldado pelas particularidades e *vocações* de cada local com vias a explorar essa diferença. Condição paradoxal se pensarmos que a globalização produz como resultado uma paisagem homogeneizada e padronizante (pasteurização), o que, no entanto, não tem efeito sobre a redução das desigualdades.

Aproximando-nos assim do paradoxo central: quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital. O resultado tem sido a produção de fragmentação, da insegurança e do desenvolvimento desigual efêmero no interior de uma economia de fluxos de capital de espaço global altamente unificado (HARVEY, 2014, p. 267)

Os “espaços da globalização” respondem a uma lógica que, apesar de ser homogeneizante, gera fragmentação e exacerba as desigualdades. O processo é diverso e territorialmente específico e deve ser analisado à luz de trajetórias geográficas dependentes e igualmente desiguais. Nesse sentido, esse trabalho ampara-se teoricamente nos estudos publicados por Neil Brenner, Nik Theodore e Jamie Peck sobre as conexões entre o processo de neoliberalização e as transformações urbanas. Os autores apontam que, se por um lado é necessário compreender e caracterizar o avanço da ideologia neoliberal, por outro, para entender a maneira que esta se integra nos diferentes territórios histórico-geográficos devem ser analisados os “cenários institucionais e espaciais herdados” e considerada a dependência que os projetos neoliberais de reestruturação têm da trajetória política e institucional de cada localidade<sup>1</sup> (BRENNER, THEODORE, PECK, 2009). O

---

<sup>1</sup> O conceito de *dependência de trajetória* implica em considerar que o “resultado de um processo depende da sequência completa de decisões tomadas pelos atores no decorrer do tempo, e não somente das condições do momento”. Os autores apontam que os projetos/programas de “reestruturação capitalista raramente são

fundamento metodológico desta análise pode ser resumido, segundo os autores, pelo conceito de “neoliberalismo realmente existente”, que busca destacar a inserção contextual dos projetos de reestruturação neoliberal e oferecer uma base analítica para investigar a “produção de tais projetos no interior de contextos nacionais, regionais e locais, cuja especificidade é determinada por um legado de marcos institucionais, políticas públicas, práticas de regulamentação e conflitos sociais transmitidos ao longo do tempo” (idem, p.3).

É necessário, pois, problematizar os planos urbanísticos como instrumentos da ação do Estado, em prol dos interesses (de reprodução e acumulação) do capital, no sentido de institucionalizar os grandes projetos pretendidos e induzir o desenvolvimento urbano de localizações privilegiadas. Reforça-se assim a construção de um projeto de cidade desigual e excludente, que se manifesta hoje na prevalência da concepção de planejamento “estratégico” de cidades e no empresariamento urbano. Tal concepção de planejamento, em associação ao instrumento urbanístico das Operações Urbanas Consorciadas, tem sido acionada como instrumento legitimador de grandes transformações no espaço da cidade. Se, como afirma Neil Brenner (2009), “as cidades tornaram-se centros estratégicos para o progresso desigual dos projetos de reestruturação neoliberais, com suas consequências da crise”, é também nas cidades onde se organizam os processos de resistência à implementação dos programas e intervenções urbanas que deles decorrem – e a partir de onde se pode investigar as contradições e limites do projeto de cidade neoliberal.

### **IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS ESTRATÉGICOS NO RIO DE JANEIRO**

Da visão modernista de plano urbanístico – que antevia uma cidade que, apesar de orientada para o espaço coletivo, o idealizava a partir da unidade de análise do indivíduo –, até a crítica pós-moderna e a transição para um urbanismo que, ao buscar romper com o racionalismo do plano, fabrica a ideia de “projeto urbano”, emerge, a partir dos anos 90, o urbanismo de “grandes projetos urbanos”, como classifica Novais (2014). Para fins de classificação sintética e no esforço de situar a *totalidade* dos processos de mudanças de concepção no interior do urbanismo, encara-se esta última e atual fase como uma fusão dos preceitos aparentemente opostos dos modelos anteriores – a visão modernista de uma cidade homogênea e contínua e, posteriormente, das intervenções pontuais do “urbanismo de fragmentos” – e, certamente, como mais um aprofundamento de ambos. Enquanto a ontologia social do modernismo pensa o espaço do indivíduo atomizado em relação à sociedade, a “renovação doutrinária do urbanismo de fragmentos”, ao enfatizar a indeterminação do objeto difuso da cidade, ignora as desigualdades inerentes à sociedade

---

impostos na sua forma pura, pois são sempre introduzidos em contextos político-institucionais moldados de forma significativa por experimentações regulatórias, práticas institucionalizadas e acordos políticos estabelecidos anteriormente” (BRENNER, THEODORE, PECK, 2009, p.2).

urbana e passa a defender a diversidade como um patrimônio cidadão (VAINER, 2000). O urbanismo de “grandes projetos” se consolida como desdobramento das intervenções pontuais dos anos 90 e se caracteriza também por buscar romper (em discurso) com o racionalismo funcional moderno, “reconhecendo” a cidade existente. O projeto urbano passa a “responder de maneira oportunista” (NOVAIS, 2014, p.21-22) às mudanças exigidas pela reestruturação urbana em curso e a intervir pontualmente com a ambição de produzir efeitos que irradiem no espaço total da cidade, para além de seu local de atuação. Há, no entanto, uma nítida transposição de escala, na medida em que os grandes projetos invocam uma intervenção a nível metropolitano e mesmo regional, angariando recursos públicos em montantes compatíveis com obras de infraestrutura de grande porte.

Ganha força a ideia de “gerenciamento” da cidade: dissidentes e integrados convergem para uma cidade de “pensamento único”, na qual governantes, burocratas, empresários e urbanistas se alinham na promoção de lugares privilegiados da cidade, através de um Plano Estratégico submetido às exigências do mercado global na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada – sempre na linguagem dos negócios (ARANTES, 2012, p. 13-15).

O aumento da competição em condições de crise coagiu os capitalistas a darem muito mais atenção às vantagens localizacionais relativas, precisamente porque a diminuição das barreiras espaciais dá aos capitalistas o poder de explorar, com bom proveito, minúsculas diferenciações espaciais. Pequenas diferenças naquilo que o espaço contém em termos de oferta de trabalho, recursos, infraestruturas etc. assumem grande importância (HARVEY, 2014, p.265).

Dentro desse quadro, o Rio de Janeiro – que, como aponta Abreu (1988), desempenhou historicamente um papel importante ao servir de modelo para a evolução do espaço das demais cidades brasileiras – atravessa um período de grandes intervenções de reestruturação urbana, legitimado pela retórica dos megaeventos. Esse modelo de gestão de cidade encontra no papel do Estado um de seus agentes indispensáveis, responsável por determinar políticas pró-mercado e por regular, de forma rigorosa, as condições de investimento e de gerenciamento dos recursos, agindo de maneira repressiva e autoritária quando necessário.

Na medida em que os planos urbanísticos que foram elaborados até a década de 70 buscavam “disciplinar” a urbanização do território e impedir o que se poderia chamar de uma ocupação “indiscriminada”, observou-se a prevalência e o amadurecimento da lógica do mercado no processo de urbanização, através da consolidação de novos padrões de incorporação, criando as bases (materiais e simbólicas) para a promoção do modelo de cidade competitiva em ascensão. O debate sobre o planejamento de cidades é reacendido

na década de 80, marcada, por um lado, pela crise econômica mundial, que impõe recessão aos países centrais com fortes impactos sobre os países pobres – com reflexo no Brasil, que enfrenta crise da dívida, recessão e a implementação de sucessivos pacotes econômicos, arrocho salarial e manipulação dos índices de inflação – e, por outro, pelo processo de redemocratização, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a definição da obrigatoriedade dos Planos Diretores para os municípios com mais de 20 mil habitantes resultou do debate e das reivindicações em torno da agenda da reforma urbana acumulados nas décadas anteriores – um grande avanço em relação ao direito à cidade e à universalidade das políticas públicas, tanto no campo da teoria como da legislação. Esse debate avança pela década de 90 e absorve as mudanças na atuação dos governos locais diante do agravamento da crise econômica e da ascensão do neoliberalismo sobre a pauta urbana. Num período curto, o debate é retomado e sofre a influência de dois modelos: o planejamento urbano baseado no controle do uso do solo e na participação cidadã na gestão da cidade; e o planejamento baseado na gestão por projetos estratégicos e na parceria público-privada. A cidade do Rio de Janeiro, mais uma vez, utiliza esses modelos de planejamento e de gestão – a gestão democrática da cidade e a gestão estratégica –, presentes, respectivamente, no Plano Diretor Decenal, de 1992, e no Plano Estratégico, elaborado pouco depois, em 1995.

Predomina a concepção de planejamento urbano orientado pela lógica neoliberal (que apesar de crescente na dinâmica do capitalismo global a partir dos anos 70 se torna mais evidente na política brasileira nos anos 1990), de modo que os instrumentos regulamentados do Plano Diretor são aqueles passíveis de apropriação para concessões à privatização da Política Urbana. Institucionaliza-se o planejamento estratégico e as parcerias público-privadas (ou a apropriação privada de fundos públicos), instrumento que seria posteriormente regulamentado (Lei 11.079/2004), de modo a permitir, “segundo seus defensores, o compartilhamento dos riscos entre poder público e ente privado e o aperfeiçoamento das concessões públicas” (WERNECK, 2017). Nesse sentido é importante destacar que, ao passo em que se associa o neoliberalismo a pressões e imperativos de ordem “global”, é um fenômeno de natureza essencialmente *política*. Isto se torna evidente no seu caráter “multiescalar” que, para além de ter fortes vínculos com projetos de transformações nacionais, reconstitui relações nas escalas regionais, locais e internacionais (BRENNER, THEODORE, PECK, 2009, p.2). Para Maricato (2011, p.9), a política urbana toma rumos profundamente regressivos nos seus aspectos sociais e cada vez mais abertamente orientada “por interesses do capital de incorporação, no caso dos edifícios, e do capital de construção pesada, no caso da infraestrutura urbana, cuja prioridade absoluta

é a matriz rodoviarista e mais exatamente o automóvel”. Nesse quadro, parece fundamental buscar entender como essa concepção de planejamento responde à lógica de acumulação flexível que, como aponta Harvey (2014, p.264), começa a se desenvolver nos anos 1970 impondo ajustes espaciais “traumáticos”.

O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ) publicado pela primeira vez em 1995 pelo então prefeito Cesar Maia, denominado “Rio sempre Rio”, é, portanto, resultado da implementação de uma agenda urbana predominantemente montada por uma coalizão de poder entre os diversos agentes que produzem a cidade, através da lógica da mercadoria. A promoção da primeira versão do Plano remonta ao acordo feito em 1993, entre a Prefeitura, a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das indústrias (Firjan). No ano seguinte, em 1994, é instaurado o consórcio mantenedor do PECRJ, composto por 46 empresas e associações empresariais. Foram estabelecidas “328 ações estratégicas selecionadas pelos grupos de trabalho, [...] agrupadas em 7 programas, 23 objetivos e 94 ações” (VAINER, 2000. p.112), cujo objetivo central era:

Tornar o Rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e sua conexão privilegiada com o exterior (p.23).

O Plano é estruturado em torno de *Linhas Estratégicas* a serem adotadas e a metodologia pré-estabelecida, que seria a da aplicação dos instrumentos básicos do planejamento estratégico, implicam em identificar tendências, pontos fortes e pontos fracos da cidade. Esses instrumentos resultam de critérios arbitrários e bastante flexíveis, para possibilitar a unificação das “opiniões” sobre os rumos da cidade em torno de um consenso dito *natural*. Para Vainer, a eleição de tendências e pontos fracos e fortes não passa de “simples afirmação, em nível absolutamente vulgar, do senso comum neoliberal a respeito do que seja bom e ruim, positivo e negativo” (VAINER, 2000b, p.112). A metodologia imposta torna o conteúdo do plano “indiscutível e incontestável”, feita sob medida para gerar consensos, ou melhor, controlar o dissenso, neutralizando o conflito antes mesmo que ele se manifeste. As “diferenças” são apresentadas como expressões positivas da diversidade da cidade e a problemática da desigualdade é naturalizada e, mais uma vez, passa ao largo. O conceito de “diversidade” é apropriado pelo planejamento estratégico pra legitimar o processo decisório do plano, apresentando-o como “democrático”, ao passo em que a questão da representatividade não é sequer discutida. De acordo com Sanchez (1999, p. 122), as propostas “mais estratégicas” de fato implementadas foram aquelas que atendiam as exigências do setor privado, “referentes à melhoria das condições de acessibilidade e à

criação de áreas de atrativo econômico e empresarial, como o Teleporto, a ampliação e privatização da Via Dutra, a dragagem do Porto de Sepetiba ou a ampliação do terminal de cargas do Aeroporto Galeão”.

O Plano Estratégico elaborado inicialmente em 1995 é depois revisado em 2001 pela segunda gestão de César Maia, agora intitulado “As cidades da cidade”. A retomada do Plano objetiva, nas palavras do prefeito Cesar Maia, desenvolver um “modelo próprio para cada região, buscando os motivos de orgulho em sua cultura e história, identificando as vocações regionais em seus valores e tradições”. Se o foco do PECRJ I era “buscar uma nova identidade para a cidade” para inseri-la na competitividade do cenário internacional, nessa segunda fase os projetos são direcionados para destacar a identidade dos bairros, buscando a “articulação harmônica e conciliada” e o desenvolvimento do “futuro desejável para cada região”. A metodologia do silenciamento de conflitos se mantém: o plano atua como “ferramenta para uma definição adequada e consensual de novos rumos”. Cecília Castro, diretora do comitê executivo, afirma que os “paradigmas do PECRJ II são: o foco no cidadão e na região; as soluções consensuais; a diversidade da cidade; a articulação dos planos regionais e as possibilidades de desenvolvimento das potencialidades locais”. A receita do empreendedorismo urbano para um “desenvolvimento endógeno” está posta e o *city-marketing* entra com força total. Como observa Harvey (2014, p.247):

O livre fluxo do capital na superfície terrestre, por exemplo, põe uma forte ênfase nas qualidades particulares dos espaços para os quais o capital pode ser atraído. O encolhimento do espaço que faz diversas comunidades do globo competirem entre si implica estratégias competitivas localizadas num sentido ampliado de consciência daquilo que torna um lugar especial e lhe dá vantagem competitiva. Essa espécie de reação confia muito mais na identificação do lugar, na construção e indicação de suas qualidades ímpares num mundo cada vez mais homogêneo, mas fragmentado.

A atração de novos investimentos está relacionada a um conjunto de fatores, que agem para criar a singularidade de determinada cidade ou região. Segundo Sánchez, envolvem infraestrutura física e comunicacional, regulação política e social, qualidade de vida (1999, p.118). Nesse processo, a venda da cidade – através de imagens e publicidade – adquire grande importância, tanto na busca do desejado consenso, como para a criação da ideia de que cada região possui uma vocação a ser potencializada (explorada).

O PECRJ III é elaborado na gestão do prefeito Eduardo Paes em 2009<sup>2</sup> (revisado em 2013) no contexto da eleição do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016. Os

---

<sup>2</sup> A gestão de Cesar Maia se estende ao longo de 3 mandatos (1993-1996, 2001-2004 e 2005-2008). Entre suas administrações foi prefeito Luiz Paulo Conde (1997-2000), antes secretário municipal de urbanismo e presidente do Conselho Executivo do PECRJ I, durante a 1ª gestão de Cesar Maia. Eduardo Paes assume em 2009 e permanece 2 mandatos, até a realização das Olimpíadas em 2016. Importante notar que ambos emergiram para a política local sob a tutela de Cesar Maia, mantendo na administração a mesma coalizão de poder (VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro, 2011).

governos locais incorporam os termos e estratégias do mundo empresarial para vencer a concorrência entre seus adversários como se estivessem num campeonato esportivo. O Plano já não é mais o da *Cidade do Rio de Janeiro*, mas sim o “Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro”, intitulado “Pós-2016: Rio mais integrado e competitivo” e conta com 56 metas e 58 iniciativas, cuja “visão de futuro” é fazer do Rio “a melhor cidade do Hemisfério Sul para se viver, trabalhar e conhecer”, para qual a prefeitura contratou a “reconhecida empresa global de consultoria estratégica, a McKinsey & Company”. As iniciativas dos planos da gestão Paes não estão mais orientados para o território, como nos planos anteriores, mas “fixam metas e objetivos para cada área de gestão”, separadas em nove categorias: saúde, educação, transportes, habitação e urbanização, ordem pública e conservação, gestão e finanças públicas, meio ambiente e sustentabilidade, desenvolvimento econômico, cultura e desenvolvimento social. Vemos que há uma progressiva fragmentação e desterritorialização da estrutura dos planos: enquanto no PECRJ I estas foram direcionadas para cada área de planejamento, no PECRJ II são distribuídas entre as regiões administrativas e, finalmente, no PECRJ III o foco sai do território para o campo das “políticas setoriais”.

### **O NOVO PLANO ESTRATÉGICO: “RIO 2020: MAIS SOLIDÁRIO E MAIS HUMANO”**

O novo Plano Estratégico, publicado no ano 2017 pela nova gestão municipal do prefeito Marcelo Crivella, segue tendência similar. O Plano intitulado “Rio 2020: mais solidário e mais humano”, aparenta ser ainda mais abstrato e fragmentado - sua estrutura não está organizada nem territorialmente nem por meio de políticas setoriais, mas em quatro grandes “dimensões temáticas”. São elas as dimensões da Economia, Social, Urbano-Ambiental (onde estão incluídas as políticas habitacionais) e Governança, que se desenvolvem em 101 metas estratégicas e 65 iniciativas. Enquanto o PECRJ I e II, de Cesar Maia, foram instaurados por um consórcio composto por empresas e associações empresariais – dentre elas 5 bancos, 4 empresas imobiliárias e de obras públicas, 10 shopping centers, o Sindicato de Empresas de Transporte de Passageiros do Município do Rio de Janeiro, a Associação de Hotéis de turismo, o jornal o Globo e a prefeitura (VAINER, 2000, p.105) – e o PECRJ III elaborado por uma empresa global de consultoria catalã, através do “bem-sucedido acordo de resultados” (RIO DE JANEIRO, 2012, p.19), o novo Plano Estratégico se pretende distinguir por ter sido desenvolvido pelos servidores municipais e especialistas das diferentes secretarias da prefeitura. No entanto, a ausência do debate público e da efetiva participação popular permanece como orientação política e método de planejamento, se limitando a “reuniões públicas” de apresentação do plano, uma vez concluído. Aparenta tratar-se, sobretudo, de um plano de governo, que utiliza da

retórica do empreendedorismo urbano e do receituário do planejamento estratégico de cidades para traçar metas de uma gestão municipal. Mais uma evidência do deslocamento do papel do Plano como instrumento de planejamento urbano é a intenção anunciada de que o plano de metas seja encarregado de embasar o Plano Plurianual do município (PPA) de diretrizes orçamentárias, que, por sua vez, está sendo montado tendo a divisão do plano estratégico como base. As intenções concretas do plano, no entanto, permanecem indefinidas e os projetos, na quase totalidade, desvinculados do território. Mas ele deixa claro a que veio: em suas palavras, “consolidar para o Rio de Janeiro um destino econômico inovador, que lhe conceda um papel de destaque na vida nacional e na constelação das cidades mundiais” ou, em outros termos, a venda da cidade através da construção de uma imagem que remeta ao empreendedorismo.

### **O simulacro de um processo participativo e a construção do consenso**

Com relação ao método de elaboração, o Plano reforça a ideia já amplamente difundida nos planos estratégicos anteriores, presente no preâmbulo do documento (RIO DE JANEIRO, 2017, p.20), de que se deve “promover o consenso disciplinador e impositivo entre os atores centrais diretamente envolvidos com a visão, a missão e os objetivos maiores a serem atingidos”. Permanece também a lógica dualista entre, de um lado, se “corrigir as fragilidades” da cidade e de outro “aproveitar suas potencialidades”, buscando projetar a cidade “para além de si mesma, rumo a objetivos maiores, mais ousados e transformadores”. Objetiva-se “trabalhar com ameaças e oportunidades” buscando, de acordo com os objetivos do plano, “um Rio global, produtivo, inovador e de oportunidades que passa a dar tratamento prioritário à sua economia”.

Algumas iniciativas apresentadas no plano fazem referência à participação cidadã, como por exemplo a iniciativa “Prefeitura Mais Próxima” (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 184) que apresenta como objetivo a “promoção da participação popular na gestão pública local”. No entanto, trata-se exclusivamente da implementação de um sistema de *participação digital*, incluída na seção intitulada “Reforma institucional: governança municipal” (*op.cit.*, p.13), elaborada pela Subsecretária Aspásia Camargo. Pretende-se, ao que parece através da adoção de ferramentas digitais como meio de comunicação institucional, “converter o cidadão em parceiro do governo, com habilidade para realizar mudanças em sua área de influência e melhorar suas condições de vida”. A participação também é abordada também na iniciativa “Boa governança”, que por sua vez propõe um “novo modelo institucional de relação entre sociedade e governo” e a descentralização dos serviços e controle das informações através da participação digital: “o processo participativo deverá promover a coesão social” para incentivar uma “cidadania ativa, de vigilância contra o vandalismo”. Ou

seja, o direito à participação popular é distorcido e incorporado no plano através da ideia de *vigilância social*, espécie de policiamento “voluntário” com vias ao controle e ao estabelecimento de normas de comportamento ou, nas palavras no plano, “resiliência e boas práticas”. Quanto à descentralização dos serviços, vemos que está associado ao pretense “novo modelo de governança que consolidou-se nas últimas décadas”, a partir da “prática da transversalidade e da articulação e integração do governo, consigo mesmo, e em parceria com a sociedade e as empresas”. Vemos que a sociedade civil a que o plano se refere são, notadamente, as organizações não-governamentais e demais organizações privadas, às quais o prefeito intende terceirizar setores da política pública. A democratização do acesso à internet e a alfabetização digital não aparecem no horizonte das políticas públicas indicadas no plano, que não faz qualquer menção concreta a processos efetivos de participação *popular*.

Matéria publicada no *O Globo* antecipava que o “O Plano Estratégico será submetido ao crivo popular. Durante 90 dias, as metas serão discutidas em audiências públicas, que poderão aperfeiçoar o projeto”<sup>3</sup>, como é estabelecido por lei de acordo com o decreto nº 42.784, de 01/01/2017. No entanto, o lançamento do Plano Estratégico e apresentação do “documento base” pela subsecretária Aspásia Camargo ocorreu no dia 04 de julho em um evento fechado, intitulado “Objetivos do Milênio, Prefeitura do Rio”, no qual estamos presentes “servidores da prefeitura, como do Instituto Pereira Passos, Fundação Planetário, e líderes cariocas, além de convidados da Coordenadoria de Relações Internacionais, que se reuniram para debater os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), aos quais as diretrizes e metas do Plano Estratégico estão conectados”<sup>4</sup>. A Prefeitura anunciou inicialmente a realização de apenas 2 (duas) audiências públicas no mês de julho de 2017, a primeira, no centro do Rio, que, de acordo com a Prefeitura, contou com a presença de cerca de 280 pessoas e a segunda, no bairro da Tijuca, com 300 pessoas – número bastante reduzido de participantes dada a importância do plano e a abrangência dos projetos e metas previstas. Após críticas das organizações sociais a Prefeitura marcou outras reuniões, desta vez semipúblicas, com instituições, organizações e administradores<sup>5</sup>, que no entanto não foram abertas à participação popular, não comportavam especialmente a presença de um maior público e tampouco foram devidamente divulgadas. Nota-se que a participação de algumas organizações sociais previamente organizadas em torno do debate do plano estratégico é utilizada como um fato legitimador do plano, simulando a existência de um amplo debate com a sociedade e substituindo a participação popular de fato. A

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/proposta-de-plano-estrategico-da-prefeitura-concentra-esforcos-em-saude-educacao-21550139#ixzz4vmutQ800>>. Acesso em: 17. out 2017.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://prefeitura.rio/web/planejamento/reunioes-realizadas>>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>5</sup> *Idem*.

função da participação das organizações sociais em reuniões internas da prefeitura finda por cumprir um papel meramente simbólico, que resulta na representação, a cada etapa do plano, da consolidação do consenso.

Paralelamente a Prefeitura divulgou que o Plano esteve aberto para a participação online que, de acordo com esta contou com trezentos e cinquenta e quatro cariocas, que “engajaram-se na primeira fase de participação on-line do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”<sup>6</sup>. A divulgação a Prefeitura afirma ainda que o “objetivo (*da participação online*) foi conhecer a opinião da população sobre os pontos fortes e os pontos fracos da cidade, visando *validar* o diagnóstico apresentado”. Ou seja, a plataforma online visou menos do que consultar a população acerca das metas do plano, mas sim a legitimar o documento previamente elaborado através de uma suposta “participação online”. Vemos que a opinião do “Redes da Maré”<sup>7</sup> é diferente:

A plataforma digital oferecida pelo governo havia prometido várias etapas de consulta pública, mas dois meses depois de entregar o Plano, apenas uma sessão foi realizada. A participação foi mínima: 354 pessoas responderam a um levantamento que nem fazia menção às metas. As audiências públicas, graças à falta de divulgação, não tiveram representatividade popular expressiva, assim como não houve um trabalho de conscientização que explicasse, de forma clara, qual a base e as propostas do Plano.

Segundo a Casa Fluminense, apesar do prazo para consulta encerrar no final do mês de setembro, “a plataforma digital disponível pela gestão municipal encerrou o processo participativo ainda na primeira fase de audiência pública”<sup>8</sup>. Apesar das informações presentes no *site* da prefeitura sobre as reuniões realizadas para a discussão do plano estratégico (um total de 2 audiências públicas em julho e outras 4 reuniões semipúblicas em agosto) o Coordenador Geral do Escritório de Planejamento e Modernização da Gestão da Subsecretaria de Planejamento, Daniel Mancebo, afirmou em evento realizado no dia 31 de outubro no Instituto Pereira Passos, “Governança Inovadora, Cidades Abertas”, que foram realizadas ao todo 19 reuniões públicas, dentre elas as 2 audiências públicas já mencionadas e outras 17 reuniões com “metodologia diferenciada”. Não há, no entanto, registro dessas reuniões em qualquer plataforma pública e, ao ser questionado sobre a existência de atas das reuniões ou registros das discussões realizadas, Mancebo se limitou a afirmar que a exigência da realização de no mínimo 2 audiências públicas, como prevê a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, foi cumprida.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://prefeitura.rio/web/planejamento/participe>>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://redesdamare.org.br/maredenoticias/2017/10/02/um-rio-realmente-para-todos>>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.caurj.gov.br/casa-fluminense-realiza-acao-rua-plano-estrategico>>. Acesso em: 17 out. 2017.

Ao analisar o grau de abertura e de participação popular durante o processo de discussão pública do plano estratégico à luz das categorias discutidas por Lopes Souza (2010), vemos que essa se limitou ao fornecimento de *Informação*, ou seja, quando o Estado apenas disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, método que, como aponta Souza, não garante sequer que a totalidade do conteúdo será disponibilizado, pois “dependendo da cultura política e do grau de transparência do jogo político, as informações serão menos ou mais completas, menos ou mais “ideologizadas” (SOUZA, 2010, p. 203). Considerando ainda que esse processo se limitou a um curto período posterior ao lançamento do plano e que a sua elaboração de fato se deu de portas fechadas, presume-se também um processo de *cooptação*, que se refere a “indivíduos (os chamados *líderes cariocas*, “pessoas chave”) ou a segmentos mais ativos (ativistas), convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado “canal participativo”. Como aponta Souza, a cooptação de indivíduos serve, menos ou mais intencionalmente, à cooptação de uma coletividade mais ampla” (2010, p.204), meio através do qual se constrói mais facilmente o consenso em torno da agenda política do governo.

### **Um novo ajuste neoliberal ou continuidades e rupturas no planejamento estratégico**

Os princípios do planejamento estratégico ganham força com a presença cada mais explícita do pensamento neoliberal no urbanismo, que se projeta com maior nitidez a partir dos anos 90 na cidade do Rio de Janeiro, com a elaboração dos primeiros planos estratégicos, direcionando as políticas públicas para a promoção de cidades competitivas. Com efeito, parece que a predominância adquirida pelo viés estratégico está associada a um processo de transição do papel do Estado, com a emergência do padrão de gestão local voltado para o “empreendedorismo urbano”, caracterizado pelo novo papel empresarial do poder local, assim como pelas crescentes parcerias entre a esfera pública e a privada que almejam investimentos e desenvolvimento econômico (SANCHEZ, 1999, p.118).

Meu discurso é o da ordem. O eleitorado conservador encampou minha candidatura e entre eles sou imbatível. Vou mostrar que é possível ser transformador pela direita (Cesar Maia, prefeito do Rio de Janeiro, Jornal do Brasil. 10/2/1995).

O PE é, portanto, resultado da implementação de uma agenda urbana predominante montada por uma coalizão de poder entre os diversos agentes que influem na cidade através da lógica da mercadoria. Para a legitimação do plano estratégico, é, portanto, necessário a obtenção de um consenso em torno de suas metas prioritárias, de modo que as ideias do instrumento sejam aceitas pela sociedade. O diagnóstico é retórico: elencam-se as tendências, os pontos fortes e fracos da cidade, reflexos de uma imagem

estereotipada, sobre a qual não deve haver grandes divergências. Atende-se as exigências do capital local e internacional, conforme as demandas do mercado global de cidades, sem grandes disputas e enfrentamos na sociedade civil. “Sem consenso não há qualquer possibilidade de estratégias vitoriosas. O plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto” (VAINER, 2000a, p. 91).

Verificou-se existirem, portanto, *Linhas Estratégicas* consensuais. Isto é natural, uma vez que a realidade urbana apresenta diversidades, mas é também uma totalidade, na percepção das pessoas. Ao mesmo tempo, é desejável, pois as ações a empreender exigirão, na sua maioria, o esforço de todos os agentes sociais (C.B.V. *apud*. VAINER, 2011b, p.111).

Nesse sentido, o Plano Estratégico 2017-2020 parece trazer um novo avanço na agenda neoliberal em direção à (intenção de) inserção do Rio de Janeiro no circuito das cidades globais, através da busca por um “novo modelo de governança” pautado nas *SmartCities*. Este modelo surge como um paradigma a ser alcançado, com vias de, nas palavras da subsecretária Aspásia Camargo, “transformar a cidade em uma referência global de cidades inteligentes, tecnologicamente avançadas, que atualizem sua legislação urbana e que as tornem caminháveis, verdes, resilientes e sustentáveis” (p.5). O pressuposto da “governança” que se manifesta, a partir da década de 70, em nível global, revela uma abordagem ideológica da gestão do espaço urbano que resultou, dentre outros aspectos, na separação dos aspectos técnicos da dimensão eminentemente política do planejamento urbano e regional. Este modelo de gestão adquire um novo contorno ao se tornar indispensável para o desenvolvimento de “cidades inteligentes”, um novo ajuste espacial para adequar as cidades a progressiva mercantilização dos espaços políticos e públicos. Enquanto a prática do planejamento e das representações do espaço econômico restringem a realidade urbana a dados quantitativos e a terrenos passíveis de projeto e, principalmente à instalação de empreendimentos, o “espaço urbano específico” desaparece. O empreendedorismo urbano, característico desse modelo de gestão apresenta 3 aspectos fundamentais: uma relação já estabelecida ou “institucionalizada” das parcerias público-privadas; o risco assumido pelo Estado; e a disseminação de um modelo de intervenção espacial que se dá em escala local e de forma fragmentada (COPANS, 2004). A cidade como uma “máquina de crescimento” (Vainer, 2000b) se concretiza através da quase institucionalização das parcerias pública-privadas, transformando o governo local em uma empresa, de deve administrar as questões específicas endógenas, que se manifestam na esfera local, para que possam se desenvolver “naturalmente”.

No entanto, esse modelo de “boa governança” se contrapõe ao caráter eminentemente populista que a gestão Crivella vem demonstrando. A estreita relação de

Crivella com a Igreja Universal, da qual é bispo, aponta para o preocupante direcionamento da gestão pública de acordo com preceitos e dogmas religiosos e o conseqüente favorecimento de uma instituição religiosa que apresenta um viés notadamente empresarial. O populismo que tem caracterizado a gestão Crivella, associada a já anunciados projetos de intervenção em favelas, aponta para a continuidade de um processo de repressão e violência institucional (com novas remoções) que podem buscar se legitimar em novas bases simbólicas e religiosas. Exemplo desse caráter notoriamente populista da prefeitura, no qual projetos de “melhoramentos” para favelas são divulgados na mídia sem qualquer consulta à população acerca de suas demandas efetivas foi a recente proposta de “Reforma das fachadas da Rocinha”. O prefeito anunciou o investimento de 1,2 milhão destinado a transformar a aparência da rua principal da Rocinha em algo mais “adequado”, ou segundo Crivella, “passar ideia de uma comunidade arrumada”<sup>9</sup> para os turistas e investidores que por ali passam em direção à Barra da Tijuca, zona nobre e nova centralidade financeira da cidade, a despeito da precariedade das condições de vida e do grave déficit de infraestrutura básica em diversas áreas do bairro da Rocinha (ausência de saneamento de água e esgoto, coleta de lixo, etc) que hoje possui população estimada em 200 mil<sup>10</sup>.

Com o objetivo de se inserir em arranjos políticos maiores e projetar o governo local para além da administração municipal, como um ator de peso no cenário global, o Plano Estratégico se pretende vincular a outros documentos e diretrizes de planejamento, que por sua vez se referenciam em pressupostos de gestão e empresariamento urbanos de organizações (de financiamento) internacionais. Dentre eles está a Nova Agenda Urbana, documento elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU): “Daí a visão conjunta deste documento com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável, que traça a visão da cidade para 2030, de acordo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas”. Através da iniciativa denominada “Legislação Urbana”, o plano pretende realizar a avaliação e revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (LC nº 16/2011), que teve a deputada Aspásia Camargo, atual Subsecretaria de Planejamento e Gestão Governamental do Rio de Janeiro como relatora. Tal Plano, primeira revisão do Plano Diretor Decenal da cidade, publicado pela primeira vez em 1992, teve o papel de institucionalizar o Plano Estratégico como ferramenta de planejamento territorial.

---

<sup>9</sup> “Crivella diz que vai reformar fachadas da Rocinha, no Rio, porque ela está muito ‘feinha’”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/crivella-diz-que-vai-reformar-fachadas-da-rocinha-no-rio-porque-ela-esta-muito-feinha.ghtml>>. Acesso em: 15 mar. 2018. “Crivella anuncia obra na Rocinha para quem passar na Lagoa-Barra ‘ter ideia de uma comunidade arrumada’”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/crivella-anuncia-obra-na-rocinha-para-quem-passar-na-lagoa-barra-ter-ideia-de-uma-comunidade-arrumada-22504955>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

<sup>10</sup> “Maior favela do país, Rocinha discorda de dados de população do IBGE”. Disponível em: <<https://guiame.com.br/noticias/sociedade-brasil/maior-favela-do-pais-rocinha-discorda-de-dados-de-populacao-do-ibge>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

Após sua aprovação, seguiu um processo conturbado de alterações e que implicou, sobretudo, na reinterpretação de sua função social, com a aprovação de uma versão do plano voltado para o “desenvolvimento urbano e sustentável” – “o bem mais valioso da cidade é a paisagem” (RIO DE JANEIRO, 2011) – direcionando as políticas públicas para a promoção de cidades competitivas.

No que diz respeito à infraestrutura de mobilidade, o plano apresenta diversas iniciativas que indicam a intenção de dar continuidade aos investimentos nos sistemas de mobilidade introduzidos nas gestões municipais anteriores, baseados no BRT (Bus Rapid Transit) e BRS (Bus Rapid System), modelo que reforça o paradigma rodoviarista hegemônico. Esses projetos representam um novo ajuste da mobilidade no Rio de Janeiro, e suas intervenções tem um grande impacto nesse processo, talvez comparável apenas ao investimento feito nas décadas de 1960 e 1970, com a abertura de túneis, construção de elevados, pontes e autopistas. As obras de “mobilidade” receberam maciços investimentos durante a implementação do Plano Estratégico III, na gestão de Eduardo Paes. Como parte do projeto de reestruturação viária da região metropolitana para atender as exigências do Projeto Olímpico foram duplicadas as vias existentes de conexão com a zona oeste, a chamada Lagoa-Barra e foi aberta mais uma via expressa de acesso à Barra da Tijuca e ao Recreio dos Bandeirantes, a Transolímpica, com 26km de extensão e ligação com a Transcarioca, (Curicica), com a Transoeste, (Recreio) e a Transbrasil (Deodoro).

A política de mobilidade apresentada no novo Plano Estratégico se limita a concluir o ajuste espacial iniciado com o Projeto Olímpico, a despeito da opinião dos usuários do transporte e sem um diagnóstico da efetividade desse sistema. A Meta 80 do plano (RIO DE JANEIRO, 2017, p.141), por exemplo, prevê unicamente “reduzir em, pelo menos, 50% o tempo de deslocamento nos serviços expressos de todos os corredores BRT implantados até 2017, no horário de pico” (Transoeste, Transcarioca e Transbrasil). Além desta meta, o plano também expõe o interesse na ocupação dos vazios produzidos pela abertura das referidas vias expressas de BRT, através de duas iniciativas: a denominada “Centralidades Cariocas”, que tem como escopo “realizar estudos de formas de aproveitamento de 80% das áreas remanescentes objeto de desapropriação total ao longo dos Corredores de Transporte Transcarioca e Transolímpica; e a iniciativa “Mais Moradias”, que tem o propósito de “identificar e mapear as áreas remanescentes de implantação de corredores viários visando incremento à Produção Habitacional” (RIO DE JANEIRO, 2017, p.158). Para além do fato de não haver previsão orçamentária no PPA compatível com a previsão indefinida de “produção habitacional”, vale ressaltar que as áreas remanescentes de desapropriação ao longo dos corredores viários foram objeto de inúmeros conflitos sociais e motivo de remoção de famílias através de processos obscuros e marcados por violações

aos direitos humanos. Apenas na construção da Transcarioca foram desapropriados 3.630 imóveis, de acordo com matéria publicada<sup>11</sup> no *Globo* e publicado no Diário Oficial em 14/12/09. Com relação à construção do corredor de BRT Transoeste – que liga a Barra da Tijuca a Campo Grande e Santa Cruz –, o Ministério Público conduz investigação sobre as desapropriações desnecessárias feitas pela Prefeitura do prefeito Eduardo Paes, uma vez que os terrenos desapropriados em 2010 e 2011 para a construção permanecem desocupados. Matéria publicada pela EBC afirma que “dois anos após a retirada de famílias que viviam nas regiões de Vila Recreio 2, Vila Harmonia e Restinga, parte dos terrenos está abandonada. A obra aproveitou cerca de 10% de toda a área desapropriada, segundo denúncia encaminhada ao MP-RJ pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas”<sup>12</sup>. O presidente da Associação dos Moradores da Vila Recreio 2, Laércio Chagas, reitera a denúncia e “diz que 90% do terreno desapropriado não foi incluído nas obras”<sup>13</sup>.

As secretarias municipais e a Odebrecht, construtora contratada para fazer a obra, não explicaram a destinação dada a todos os terrenos desapropriados. A Secretaria de Obras informou que “o terreno em questão não teve desapropriação e sim reassentamento, por ser área informal”. Já a Secretaria de Habitação, responsável pelos reassentamentos, afirmou que as famílias foram avisadas com antecedência para “esclarecer sobre a natureza e a importância deste reassentamento, sempre motivado por interesse público mais amplo”. (...) Na Vila Recreio 2, foram reassentadas 20 famílias; na Vila Harmonia, 67, e na Restinga 69 famílias que, segundo a prefeitura, puderam optar entre a indenização ou o acesso a um imóvel do Programa Minha Casa, Minha Vida. Com 56 quilômetros de extensão e 64 estações, o BRT tem custo estimado em R\$ 1 bilhão. Atualmente, 44,5 quilômetros estão em funcionamento”<sup>14</sup>. Com relação ao corredor Transbrasil, “o secretário (de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação, Índio da Costa) declarou que há intenção de revitalizar o entorno da via, possivelmente por meio de Parceria Público-Privada (PPP), para oferecer moradias de qualidade. Uma solução que pode ser adotada é a de lançar Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) para a área”<sup>15</sup>.

Vemos que a terra é adquirida pelo poder público quase sem custo (pois muitas moradias estão em situação irregular e a indenização, quando paga, é insignificante) e o

---

<sup>11</sup> “A Prefeitura do Rio vai desapropriar 3.630 imóveis para a construção do o corredor T5 – agora chamado de Transcarioca”. Disponível em: <[g1.globo.com/Noticias/Rio/0MUL1415646-5606,00-CORREDOR+EXPRESSO+QUE+LIGA+BARRA+A+PENHA+VAI+DESAPROPRIAR+IMOVEIS](http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0MUL1415646-5606,00-CORREDOR+EXPRESSO+QUE+LIGA+BARRA+A+PENHA+VAI+DESAPROPRIAR+IMOVEIS)>. Acesso em: 9 out. 2017.

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/09/17/desapropriacao-de-brt-no-rio-deixa-terrenos-vazios-e-e-investigada-pelo-mp.html>>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/09/familias-tiveram-casas-desapropriadas-sem-necessidade-para-obras-da-copa-no>>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://acervo.racismoambiental.net.br/2013/09/17/desapropriacao-de-brt-no-rio-deixa-terrenos-vazios-e-e-investigada-pelo-mp>>. Acesso em: 18 out. 2017.

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/urbanismo-vira-sempre-antes-da-obra-diz-secretario-indio-da-costa.ghtml>>. Acesso em: 18 out. 2017.

mercado financeiro, apoiado pelo Estado, pode incidir e determinar o planejamento de cidades, através da “desobstrução” dos bairros pobres com vias a garantir a atuação imobiliária num cenário extremamente rentável. Exemplo do processo de “acumulação por despossessão” que, como caracteriza Harvey, “encontra-se no cerne da urbanização sob o capitalismo e é o espelho da absorção de capital pelo desenvolvimento urbano e está causando numerosos conflitos em torno da captura das terras valiosas de populações de baixa renda que nelas puderam viver por muitos anos” (HARVEY, 2008, p.83). O fato de se pretender edificar nos terrenos hoje vazios onde moradores da região foram expulsos, “motivado por interesse público mais amplo” sob o argumento da necessária abertura de vias expressas, revela a estreita relação entre a ação do Estado e os interesses do mercado imobiliário e de construção pesada. A implantação de infraestrutura viária (realizada pela construtora Odebrecht que, através de processo licitatório duvidoso, foi beneficiada com a concessão da obra) incrementa o valor do solo naquela região e aumenta o potencial de rentabilidade dos futuros empreendimentos imobiliários.

### **AS CENTRALIDADES URBANAS E A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA RIO DAS PEDRAS**

Como já comentado, o Projeto Olímpico reconheceu a expansão da cidade para a zona Oeste, que já vinha sendo induzida de forma clara pelo menos desde a década de 1970<sup>16</sup>: a quase totalidade das obras de mobilidade realizadas durante o período “olímpico-estratégico” da gestão de Eduardo Paes conectam a região da Barra da Tijuca a algum outro lugar ou requalificam e valorizam o próprio bairro (com exceção da Transbrasil e do VLT do Porto, financiado pelo governo federal). A Barra da Tijuca destacou-se como o território privilegiado do orçamento Olímpico, quando se observam os projetos que a Prefeitura do Rio participa ativamente com destinação de recursos (*figura 1*). De acordo com Guimarães (2015, p.98), dos investimentos listados na Matriz de Responsabilidade, a região pretendia receber 85%, ou R\$ 5.5 bilhões do total. Enquanto investe-se maciçamente em novas infraestruturas viárias para a Barra da Tijuca, com a adoção de tipos de mobilidade que devem seguir o modelo atual (como o BRT e o VLT), as periferias metropolitanas seguem sem investimentos apropriados, sem equipamentos básicos, como os de saúde, abastecimento, educação, cultura, esporte, e o transporte segue ruim e caro (MARICATO, p.45), condenando os moradores, especialmente os jovens, a viverem o que Milton Santos (1990) chamou de “exílio na periferia”.

---

<sup>16</sup> Planos de desenvolvimento urbano elaborados para o Rio de Janeiro desde a década de 1960 apontavam para essa “tendência”, que culminou com a publicação do “Plano-piloto para a urbanização da Baixada compreendida entre a Barra da Tijuca, o portal de Sernambetiba e Jacarepaguá”, de autoria do urbanista Lucio Costa (PINA, 2017).

Um estudo de tráfego desenvolvido pelo Plano Diretor de Transporte Urbano em 2003<sup>17</sup>, mostrou que todos os grandes fluxos diários no Rio vêm do Norte e do Oeste para o Centro, zona Sul e parte da zona Norte, que, juntos, concentram 60% do setor de emprego formal do Rio. Apesar disso, todas as rotas escolhidas para as linhas de BRT percorrem o Anel Olímpico da Barra da Tijuca e não apresentam solução para as necessidades de transporte de massa das populações mais vulneráveis. Para Gaffney, professor de urbanismo da Universidade Federal Fluminense, a “única lógica que justifica os BRTs é trazer pessoas pobres e relativamente sem mobilidade à Barra para trabalharem para a classe média alta em expansão. É uma estratégia geopolítica de fragmentar a cidade na metade, isolar as pessoas na outra metade, e afunilá-las em um lugar de emprego no setor informal abundante”<sup>18</sup>. As relações entre planejamento estratégico, megaeventos e política na cidade revelou que a estratégia de intervenção no espaço urbanizado, adotada pelos setores dominantes, supõe e depende, antes de mais nada, de uma estratégia e manifestação de poder, que se impõe com força, muito visível na adaptação à produção e consumo de massa e na subordinação a um sistema de mobilidade escorado no automóvel.

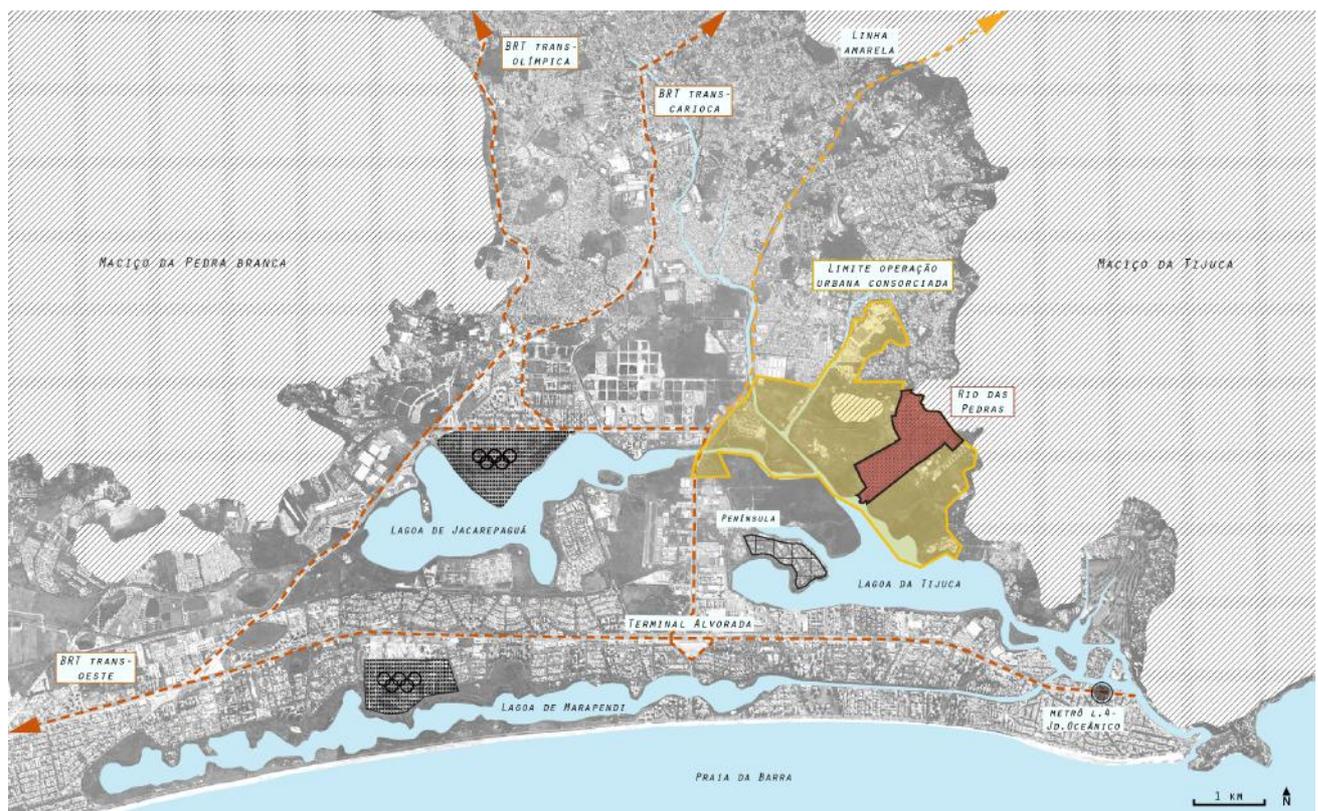


Figura 1 – Contexto da Operação Urbana Consorciada de Rio de Pedras no bairro da Barra da Tijuca e o traçado das linhas de BRT. Fonte: Base de imagem retirada via satélite. Montagem: Alice Pina.

<sup>17</sup> Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU), 2003.

<sup>18</sup> “BRT do Rio: Ferramenta para o Legado ou Fragmentação?” Disponível em: <<http://riononwatch.org.br/?p=11549>>. Acesso em: 18 set. 2017.

A nova centralidade forjada na zona oeste da cidade, no bairro da Barra da Tijuca segue o discurso de uma “*legítima vocação*” de uma localização privilegiada, que pôde ser explorada pela iniciativa privada, através das garantias de um plano de urbanização controlado pelo Estado, estabelecendo as bases para o desenvolvimento do território de modo a contemplar grandes empreendimentos e, futuramente, megaeventos. A prática de estocagem de terreno, diante da expectativa crescente de valorização da região, associada a fórmula de produção e lançamento dos empreendimentos em várias etapas através de um modelo de “gestão negociada”, facilitou a adaptação da produção do espaço da Barra da Tijuca a dinâmica conjuntural do mercado. Esse mecanismo, eficiente na conciliação das tendências em princípio contraditórias, colaborou para a consolidação de um bairro elitizado de grande escala, consolidando-o como uma nova centralidade (do capital) da cidade do Rio de Janeiro. Antecipa-se, assim, o que se transformaria (também a partir de vários processos contraditórios e simultâneos a este) na verdade de nosso tempo de “negociação generalizada” e de integração social total do valor-de-troca (ARANTES, 2013).

A opção deliberada do Brasil de abertura para o mercado externo e a crescente importância das exportações a partir da década de 1990, em detrimento da articulação da “interlândia” e de políticas voltadas para a problemática regional, impulsionou um processo de reconcentração urbana, no qual os centros mais ricos passaram a receber ainda mais investimentos – que ocorre simultaneamente a um processo de deslocalização, associado às transformações decorrentes da desindustrialização. Com o avanço da ideologia neoliberal o Estado deixa ser propulsor do desenvolvimento regional e a lógica da iniciativa privada assume protagonismo, reforçando as centralidades já consolidadas. No caso da cidade do Rio de Janeiro esse processo se manifesta especialmente na concentração de investimentos imobiliários e de infraestrutura em duas centralidades: de um lado através da reiterada “revitalização” da área central<sup>19</sup>, núcleo histórico da cidade e, de outro, na consolidação de uma nova centralidade financeira, um novo “*Business District*” na zona oeste da cidade, com foco no bairro da Barra da Tijuca.

A estreita relação do Plano Estratégico 2017-2020 com as diretrizes de desenvolvimento urbano que se consolidaram com a elaboração dos sucessivos planos urbanísticos desde a primeira metade do século XX se revela, portanto, na primazia das regiões central e oeste da cidade nos programas e iniciativas de governo apresentadas neste plano. Tal hipótese, de um processo de continuidade da orientação política e

---

<sup>19</sup> Importante frisar que o processo de transformação das áreas centrais e pericentrais do Rio de Janeiro seguiu também um longo período de abandono de investimentos do Estado a partir da década de 1940, produzindo um quadro de esvaziamento econômico com graves consequências sobre o tecido urbano e social. Dentre os fatores que contribuíram de forma decisiva para esse esvaziamento destacam-se inicialmente a expansão urbana em direção aos bairros da zona sul (praias litorâneas) e norte (subúrbios servidos pelos ramais ferroviários) e, posteriormente, em direção à zona oeste, como é o caso da Barra da Tijuca (ABREU, 2008).

ideológica da urbanização no Rio de Janeiro no sentido de promover a reconcentração nos dois territórios já mencionados, é corroborada pelos principais projetos anunciados no PE e investimentos destinados pelo Plano Plurianual e, sobretudo, pelo anúncio de três novas Operações Urbanas Consorciadas. Uma no centro histórico da cidade, na Avenida Presidente Vargas (parte do programa “centralidades cariocas” do atual Plano Estratégico), em uma área que se sobrepõe àquela que já fora objeto de projeto de “requalificação” da região Portuária, através da Operação Urbana Porto Maravilha; e outras duas na zona oeste, a Operação Urbana Consorciada Vargens (PL nº140/2015, em tramitação na atual gestão municipal) e a Operação Urbana de Rio das Pedras (projeto de “verticalização”, que implica em destruir todo o bairro e construir edifícios de gabarito elevado<sup>20</sup>). Como já mencionado, são poucas as vezes em que o novo Plano Estratégico apresenta iniciativas concretas voltadas para algum território específico da cidade, à exceção das três operações urbanas comentadas, o que indica uma prioridade de agenda política.

Com relação à Operação para a região da Central, objetiva-se lançar uma parceria público-privada pois “o grupo russo Olympic City tem interesse em desenvolver os estudos e disputar uma concorrência para investir no projeto por meio de PPPs. Com os recursos, seria possível investir na construção de algumas estações do metrô, em parceria com o Estado, e revitalizar o canal do Mangue. Pelo menos sete estações da região do subúrbio poderiam ser reformuladas. Acima delas, seriam implantados sete parques públicos, numa concepção similar ao do Parque Madureira” (*O Globo*). Sobre a necessária parceria público-privada, o Plano Estratégico aponta a antiga condição de capital federal como um entrave para sua autonomia financeira, pois “condicionou-a à excessiva dependência do setor público e à simbiose paralisante com o Governo Federal” – a exemplo do argumento majoritário que passou a justificar a elaboração de planos de desenvolvimento a partir da década de 60, como o Plano Doxiadis. Através de um “otimismo moderado” busca-se, portanto, “atrair empresas para os programas de PPPs”, investimentos que deverão ocorrer através da liberação de CEPACS, cujos valores a prefeitura já está discutindo com a Caixa Econômica. Dentro desse contexto, o plano apresenta ainda a iniciativa “Rio Metropolitano”, que pretende ampliar a participação do município no processo decisório do PEDUI (Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado), instaurando Operações Urbanas Interfederativas, que seriam possíveis a partir da celebração de termos de cooperação técnica com os 20 municípios membros da região metropolitana. De acordo com o secretário de planejamento e gestão da prefeitura, a Operação Urbana Consorciada da Avenida Presidente Vargas seria a primeira tentativa de empreendedorismo e financiamento

---

<sup>20</sup> “Crivella dá o pontapé inicial para projeto de verticalização de Rio das Pedras”. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/07/18/crivella-da-o-pontape-inicial-para-projeto-de-verticalizacao-de-rio-das-pedras/>>. Acesso em: 16. set. 2017.

“interfederativo”, envolvendo o município, governo do Estado, câmara metropolitana, ainda em processo de implementação e o governo federal.

Iniciativa similar seria também divulgada pelo prefeito Crivella “contra a desordem” na comunidade de Rio das Pedras<sup>21</sup>, anunciada inicialmente como um “projeto-piloto” de verticalização de favelas. Em matéria publicada no *Globo* o prefeito afirma que “promete urbanizar” a favela (“há esperança para Rio das Pedras”), após descrever as condições de precariedade que vivem seus moradores, apontando que essa “cresceu de forma anárquica e sem infraestrutura”.

“Nós só temos uma alternativa para criar espaços maiores para as ruas, calçadas e escolas: verticalizar as moradias. É claro que uma intervenção como essa depende muito de as pessoas terem consciência de que é preciso um grau de sacrifício de cada um de nós. Mas, quando ficar pronto, teremos uma solução definitiva para Rio das Pedras. Ou a gente faz direito, de baixo para cima, ou nós vamos ficar fazendo apenas maquiagem” (*O Globo*, 17/04/17).

Seguiu-se o anúncio de que tal projeto seria viabilizado através da aprovação de uma Operação Urbana Consorciada, instrumento regulamentado e previsto no Estatuto da Cidade, permite criar uma “ilha” de exceção com relação a legislação urbanística de uso e ocupação do solo, determinando outros parâmetros construtivos para a região por ela delimitada – a exemplo do Porto Maravilha. A construção dos empreendimentos e o aumento do potencial construtivo autorizado pelas Operações Urbanas Consorciadas ocorrem através da venda de CEPACS (Certificados do Potencial Adicional de Construção), espécie de títulos usados para financiar as operações e que expõe o progressivo processo de financeirização da produção imobiliária. A elaboração da OUC é reivindicada pela prefeitura por permitir “construir empreendimentos residenciais e comerciais acima dos atuais gabaritos, em terrenos vazios ou que sejam desocupados na região”. O lançamento de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) teria o objetivo de identificar potenciais investidores e interessados em elaborar estudos para a operação. No entanto, mais de uma semana antes da publicação do resultado do PMI com as empresas selecionadas, o prefeito Crivella já se reunia com representantes da iniciativa privada que têm interesse no empreendimento. De acordo com a matéria<sup>22</sup> publicada no *O Globo*, o grupo de empresários discutiu a “revitalização de Rio das Pedras” e a proposta de “verticalizar as moradias na região” e construir 100 blocos de edifícios de 12 andares<sup>23</sup>,

---

<sup>21</sup> “Para combater desordem, Prefeitura pretende urbanizar Rio das Pedras”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/para-combater-desordem-prefeitura-pretende-urbanizar-rio-das-pedras-21216759>>. Acesso em 7 out. 2017.

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/crivella-quer-verticalizar-rio-das-pedras-com-projeto-que-pode-custar-r-2-bilhoes.ghtml>>. Acesso em 7 out. 2017.

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://davidmirandario.com.br/2017/10/crivella-condena-rio-das-pedras-ao-inferno-da-remocao-e-pede-para-comunidade-orar/>>. Acesso em 7 out. 2017.

projeto que segundo estimativas pode custar aproximadamente 2 bilhões. A proposta é que os imóveis (um total de 35 mil) sejam “negociados” e vendidos aos moradores por meio do programa Minha Casa, Minha Vida, com financiamento da Caixa Econômica Federal.

Apesar de dados censitários do IBGE (2010) apontarem uma população de mais de 63 mil habitantes em Rio das Pedras, a associação de moradores afirma que esse número hoje já passa dos 140 mil<sup>24</sup>. O projeto para a Operação Urbana pretende realocadas os moradores do bairro enquanto durarem as construções, sem, no entanto, apresentar soluções concretas para a construções de moradias temporárias. Vale lembrar a entrevista que Carlos Carvalho, dono da incorporadora Carvalho Hosken S/A, em que ele menciona a favela de Rio das Pedras e comenta sobre a intenção do poder público de “revitalizá-las”:

“Todo o tempo foi uma luta de defesa do patrimônio. Houve tentativa de invasão em muitas terras. Um exemplo delas é a atual favela de Rio das Pedras, mas a minha terra é a que está ao lado, limpa. A verdade é que o processo político aqui na Barra é dividido entre os que querem arrumar e se eleger, e os que querem destruir e se eleger através dos pobres, sendo pai dos pobres, fazendo um discurso falso, sem fazer aquilo que deveria ser feito. Usam o pobre para dizer que são políticos a favor do pobre. E é nisso que não quero me envolver, porque esse problema não é meu” (Carlos Carvalho, em entrevista a BBC, 2015)<sup>25</sup>.

O PMI, publicado no Diário Oficial do Município do RJ, em 16 de maio de 2017 (p.80-82), contém as “diretrizes para a participação de interessados para a Operação Urbana Consorciada de Rio das Pedras, nos bairros do Itanhangá e Jacarepaguá”<sup>26</sup>, e determina que os estudos elaborados para a “modelagem” da OUC devem visar a “requalificação” do Complexo de Rio das Pedras “a ser viabilizada por meio do aumento de potencial construtivo na região de entorno, materializado em certificados de potencial adicional construtivo outorga (CEPACs) na área delimitada pelas Lagoas da Tijuca e do Camorim, Avenida Ayrton Senna, Canal do Anil e Estrada de Jacarepaguá. (...) O desenvolvimento dos estudos considera a reestruturação da atual área habitada com a implementação de novas habitações verticalizadas, vias pavimentadas, saneamento básico, abastecimento de energia elétrica, gás e telecomunicações além de praças, parques e acesso ao transporte público e áreas comerciais”<sup>27</sup> (DOM-RJ, 2017, p.80). Diferente que do foi divulgado pelo

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://urbecarioca.com.br/2017/04/sobre-urbanizar-a-favela-rio-das-pedras>>. Acesso em: 10 out. 2017.

<sup>25</sup> Disponível em: <[www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150809\\_construtora\\_olimpiada](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150809_construtora_olimpiada)>. Acesso em: 16 out. 2017.

<sup>26</sup> O PMI também cita o conjunto de legislações que balizam e legitimam a operação urbana, dentre elas a Lei Federal nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos; a lei nº 9.074/95 que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos; a lei nº 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; a LC nº 105/09 que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas – PROPAR-RIO; além da Lei Orgânica do Município e da Legislação Municipal e Ambiental.

<sup>27</sup> Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br/diarios/146635946/dom-rj-normal-16-05-2017-pg-80](http://www.jusbrasil.com.br/diarios/146635946/dom-rj-normal-16-05-2017-pg-80)>. Acesso em: 8 out. 2017.

prefeito na mídia para a população, a área destinada à operação urbana (figura 2) extrapola Rio das Pedras e possui em torno de 7km<sup>2</sup> e 16km de perímetro e inclui, além da quase totalidade da comunidade (exceto algumas casas de classe média alta ao pé do Maciço da Tijuca), o terreno da antiga fábrica da Ambev, hoje desativada, a Vila do Pan, alguns outros loteamentos e uma grande extensão de terrenos vazios, de caráter pantanoso e inundável<sup>28</sup>. É flagrante que não se trata de um projeto voltado exclusivamente para urbanização e melhoria das condições de moradia e de infraestrutura da população de Rio das Pedras, mas da promoção imobiliária, através de incentivos ao mercado financeiro com a venda de CEPACs, de uma vasta região ainda majoritariamente desocupada em localização privilegiada da cidade.

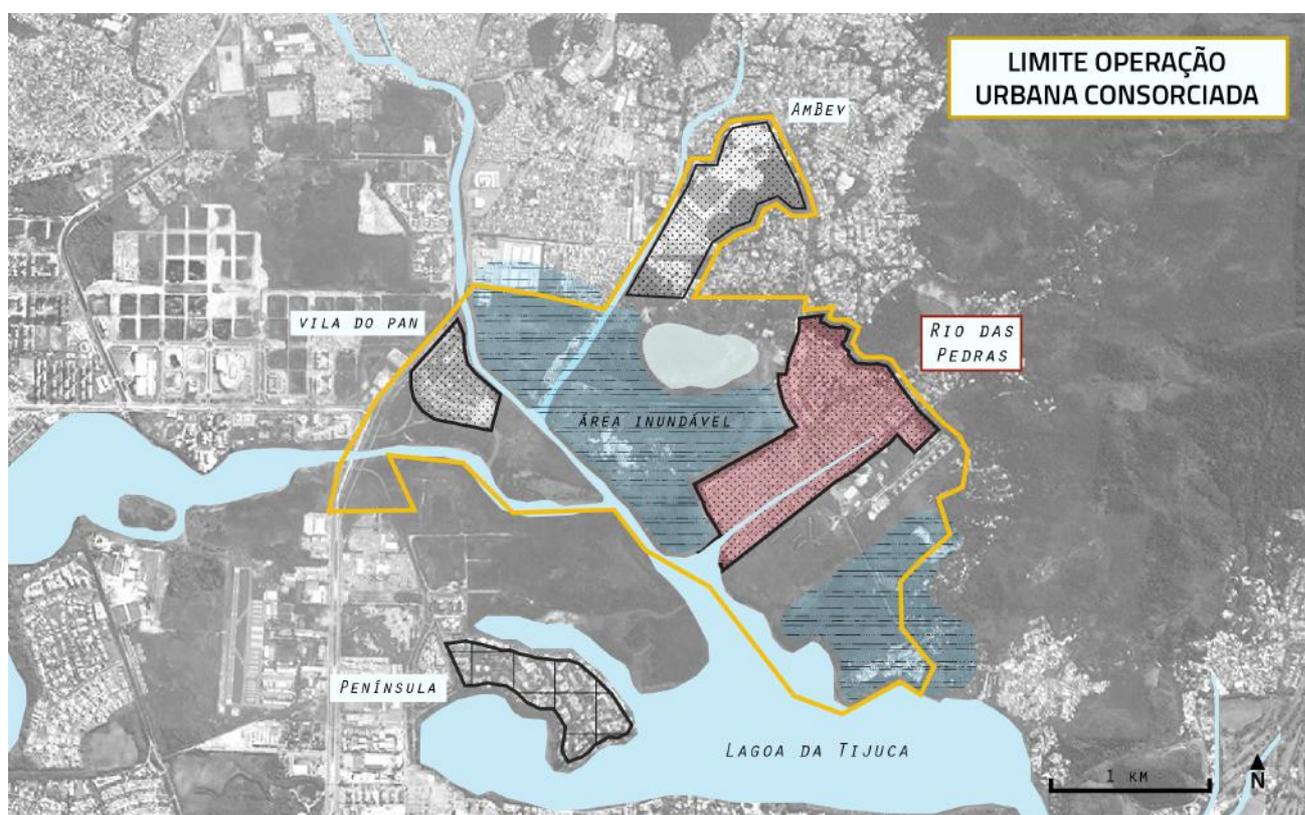


Figura 2 – Limite da Operação Urbana Consorciada de Rio de Pedras. Fonte: Diário Oficial do Município 16/05/2017, p. 82. Base de imagem retirada via satélite. Montagem: Alice Pina.

Os terrenos poderão ser “adquiridos” com valor significativamente abaixo do mercado, por diversos motivos: os terrenos inundáveis não possuem grande interesse imobiliário pois necessitariam de obras de topografia e terraplanagem; o terreno onde se situa o Centro de Distribuição da Ambev, construído com financiamento do BNDES e desativado nos primeiros anos após a fusão das empresas Brahma e Antártica (2000) devido a redução na

<sup>28</sup> “Cobertura gramíneo-lenhosa” de acordo com categorização de uso do solo feita pelo IPP em 2012.

arrecadação de incentivos fiscais (ICMS) pelo governo do Estado<sup>29</sup>; a Vila do Pan que permanece com boa parte dos apartamentos vazios e que já foi objeto de denúncia frente ao afundamento dos prédios; e, finalmente, Rio das Pedras, cuja fragilidade jurídica das moradias e pontos de comércio – irregularidades de assentamento e ausência de infraestrutura adequada – “garante” ao Estado a prerrogativa da remoção sem grandes custos à administração (situação que se agravará com a intenção da prefeitura de vender aos moradores removidos apartamentos em um hipotético empreendimento do Minha Casa Minha Vida). O resultado do requerimento do PMI, autorizando 11 empresas a elaborar estudos de projeto da OUC foi publicado no DOM-RJ no dia 27 de julho de 2017. Nota-se que as empresas que concorreram e foram autorizadas a elaborar os projetos são empreiteiras e incorporadoras de grande porte, muitas das quais com experiência na elaboração dos empreendimentos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida:

“A Subsecretaria de Projetos Estratégicos, do Gabinete do Prefeito, autoriza o grupo: MRL/MRV Engenharia e Participações S.A., Quatro de Janeiro Administração e Participações Ltda, Direcional Engenharia S.A., Construtora Tenda S.A., Cury Construtora e Incorporadora S.A., Mega Realizações Imobiliárias Ltda, João Fortes Engenharia S.A., Construtora Novolar S.A., Cattleya Empreendimentos Imobiliários SPE Ltda, Ghimel Construções e Empreendimentos Ltda e Cofranza Construtora Ltda, a elaborar os estudos, que eventualmente serão utilizados pelo MRJ, de viabilidade técnica, operacional, econômico-financeira e jurídica, necessários à realização da Operação Urbana Consorciada Rio das Pedras, nos bairros do Itanhangá e de Jacarepaguá, na Cidade do Rio de Janeiro”<sup>30</sup>.

Não espanta o interesse de tantas empresas na Operação, pois o negócio que está sendo ofertado é altamente lucrativo: o Estado adquire, com baixo custo inicial, terrenos inseridos em uma região que possui centralidade na dinâmica imobiliária e de circulação de bens e serviços, dotada de infraestrutura de transporte e comunicação, com altos índices de valorização, onde as construtoras podem ter boas expectativas de lucratividade, a depender das flutuações no mercado. Tal expectativa depende também da remoção “bem sucedida” dos moradores de Rio das Pedras, pois, apesar da manutenção de parte da cidade na ilegalidade ser funcional para as elites econômicas, a proximidade física de moradias pobres e de moradores pobres é fator de desvalorização de imóveis (MARICATO, 1997), principalmente os que tem caráter especulativo em frentes de expansão imobiliária, como é o caso da Barra da Tijuca. A violência econômica própria do sistema capitalista, que impõe que a maioria dos trabalhadores vivam na pobreza, enquanto uma minoria goza de privilégios através da acumulação exponencial de capital e de propriedades fundiárias, institui a utilização da violência extra-econômica para manutenção de sua hegemonia.

---

<sup>29</sup> SANCHES, Andrea. “Fusão – caso AMBEV”. Universidade de São Paulo, 2001; e ROMA, S. “Desafios do sucesso no longo prazo em estratégias de reestruturação: o caso da AmBev”. COPPEAD, Rio de Janeiro, 2011.

<sup>30</sup> Disponível em: <[http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar\\_pdf.php?reload=ok&edi\\_id=00003487&page=30&search=rio%20das%20pedras](http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?reload=ok&edi_id=00003487&page=30&search=rio%20das%20pedras)>. Acesso em: 8 out. 2017

Enquanto isso, o modelo de desenvolvimento urbano em vigor, que estaria sendo corrigido com base na legalidade, permanece intacto; uma lógica que tem como pilar a segregação social e que, quando necessário, se utiliza da retórica da legalidade para intervir com violência no sentido de remover comunidades inteiras. Algo que, no entanto, no momento, frente à dimensão de Rio das Pedras (2ª maior favela da cidade, depois da Rocinha) e a organização e resistência de seus moradores contra esse processo, não parece fácil.

Do ponto de vista da regulamentação urbanística, pretende-se, com a aprovação da OUC, aumentar o gabarito de todo o entorno de Rio das Pedras, elevando-o de maneira geral para 12 pavimentos. A regulamentação vigente de uso e ocupação do solo definida para a região da OUC de Rio das Pedras data de 1981, quando foi publicado o Decreto nº 3046/81, também conhecido como “decretão”, que estabelece os critérios de ocupação das 46 subzonas – condições de zoneamento, parcelamento da terra e edificações – que compõem a ZE-5 (Zona Especial 5, que corresponde à área objeto do Plano-piloto elaborado em 1969). O território de Rio das Pedras é definido com subzonas A-9 e A-8 e a região que hoje comporta a OUC inclui as subzonas A-10, A-11, A-12 e A-39. Os gabaritos previstos no referido decreto para as subzonas compreendidas pela Operação Urbana Consorciada de Rio das Pedras, sobre as quais também incidem Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), definidas por legislação posterior, podem ser vistos na figura 3.

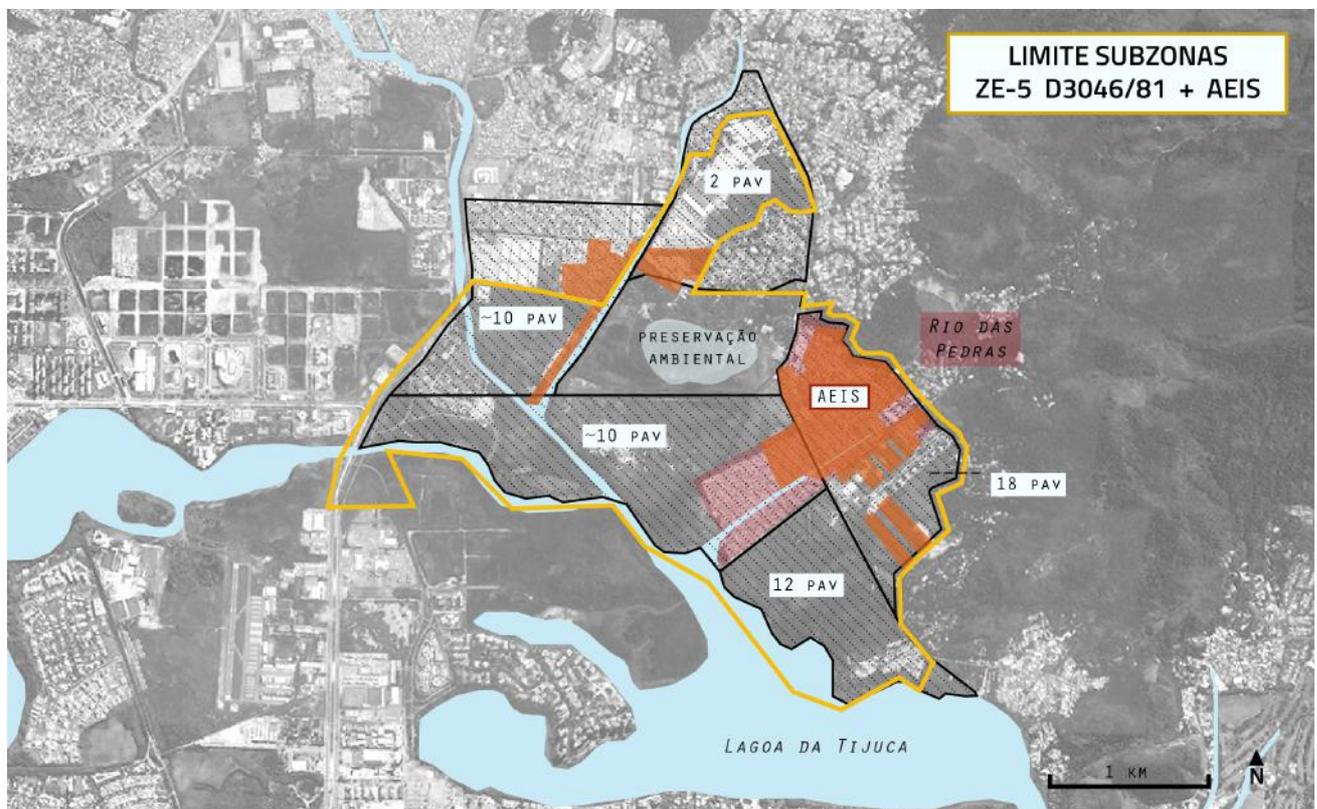


Figura 3 – Gabaritos permitidos nas subzonas e AEIS compreendidas pela OUC de Rio de Pedras. Fonte: Decreto nº 3046/81 e SMU-RJ. Base de imagem retirada via satélite. Montagem: Alice Pina

Percebe-se que o gabarito de 12 pavimentos é o previsto para a subzona mais ao sul, que é a parte desocupada do território com menor índice de alagamento, portanto maior possibilidade de ser ocupada inicialmente. A OUC elevaria, assim, o gabarito das demais subzonas que possuem potencial construtivo de 10 pavimentos e, supostamente, igualaria a densidade edificada no terreno ocupada pela comunidade de Rio das Pedras, que, no entanto, possui boa parte de seu território classificado como AEIS.

A “Área de Especial Interesse Social” é um instrumento de política urbana criado no Município do Rio de Janeiro pela Lei Orgânica de 1990 e pelo Plano Diretor, que o regulamentou em 1992, que permite que o Poder Público definir parâmetros de uso e ocupação do solo específicos para uma determinada área de ocupação coletiva, em geral ocupada por favela, loteamento irregular ou conjunto habitacional de baixa renda, possibilitando a legalização dessas edificações e incorporando-as ao tecido urbano regularizado. O Plano Diretor determina que o uso é predominantemente residencial, de baixa renda e, como já ocorreu em outras favelas no Rio de Janeiro (como Rocinha, Alemão, Pavão-Pavãozinho) onde foram declaradas AEIS, a intenção do instrumento é incentivar a sua urbanização e o direcionamento de investimentos em infraestrutura e serviços públicos, como abastecimento de água, coleta de lixo, esgotamento sanitário, iluminação pública, sistema viário e de circulação com acesso às moradias e reflorestamento, sendo a regularização fundiária uma das ações necessárias para a integração das localidades à “cidade formal”<sup>31</sup>. A partir da definição das Áreas de Especial Interesse Social há o reconhecimento da ocupação existente e dos locais destinados para a locação de moradias de famílias de baixa renda, portanto um dos principais instrumentos urbanísticos no âmbito da política habitacional municipal que objetiva garantir a produção da habitação social, à alocação de investimentos públicos em obras de urbanização e a eliminação das áreas de risco, e à elaboração de planos de regularização urbanística e fundiária na Cidade (RIO DE JANEIRO)<sup>32</sup> – fato que o projeto de Operação Urbana Consorciada divulgado pela prefeitura parece ignorar.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Inicialmente, chama a atenção a proximidade dos discursos que justificam a elaboração dos Planos Estratégicos: a suposta vocação da cidade a assumir uma identidade empreendedora e criativa,; a defesa de um processo de urbanização natural que

---

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://web-direito.blogspot.com.br/2011/04/o-que-e-uma-area-de-especial-interesse.html>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

<sup>32</sup> “Relatório das Áreas de Especial Interesse Social Na Cidade Do Rio De Janeiro”. Disponível em: <[www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5333332/4148402/38cAEISRelatorioSMUCGPIS082015](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5333332/4148402/38cAEISRelatorioSMUCGPIS082015)>. Acesso em: 25 mar.2018.

seria fruto de um crescimento endógeno; a promessa de preservação do ambiente natural e da “sustentabilidade” como resultado do controle do desenvolvimento urbano; a adoção de um modelo de gestão de negociação entre Estado, proprietários de terra, agentes imobiliários e instituições de financiamento, dentre outros aspectos. Na medida em que as potencialidades e deficiências dos lugares são hoje fatores determinantes para se obter uma posição de destaque e competitividade necessária para adentrar o mercado de cidades a nível global, as escolhas para cada ramo de investimento tornam-se mais precisas, orientadas segundo perspectivas de garantia cada vez mais certas de lucratividade. Pois, como afirma Sanchez (1999), “da valoração comparativa do conteúdo do espaço em cada ponto ou lugar depende, em grande medida, do sucesso dos empresários”. É desse modo que os lugares se tornam competitivos. Como lembra Santos (2002, p.199), “o dogma da competitividade não se impõe apenas à economia, mas, também, à geografia”. E o urbanismo, por trás dos discursos dos planos urbanos, teve importante papel para a criação das condições necessárias – materiais e simbólicas – de uma ocupação do território dentro do padrão pretendido pelas elites econômicas.

Vemos que o “Plano Estratégico de 2020: mais solidário e mais humano” é utilizado como um instrumento legitimador do desenvolvimento urbano orientado pelo processo de neoliberalização, que de um lado endossa os cenários regulatórios herdados, mantendo a lógica de produção do espaço reforçada pelos projetos realizados nas gestões anteriores e, de outro, incorpora projetos emergentes de reformas neoliberais pautados pelo lógica do mercado. O caráter eminentemente político do neoliberalismo se torna evidente no estudo das especificidades de um programa de reestruturação espacial concreto, como é o caso do projeto de Operação Urbana Consorciada em Rio das Pedras. O caráter “multiescalar” da neoliberalização urbana, como apontam Brenner, Theodore e Peck, se expressa na reconstituição das relações em diferentes escalas, seja regional, local ou internacional. Isso ocorre em dois sentidos: de um lado a neoliberalização estabelece laços entre atores institucionais e econômicos, assim como entre governos locais e capital ‘financeirizado’; e de outro, substitui as lógicas regulatórias *redistributivas* por lógicas *competitivas*, ao passo em que transfere os riscos e responsabilidades às instâncias, agências e atores do poder local (BRENNER, THEODORE, PECK, 2009, p.2). Como aponta Harvey:

Assim, as qualidades do lugar passam a ser enfatizadas em meio às crescentes abstrações do espaço. A produção ativa de lugares dotados de qualidades especiais se torna um importante trunfo na competição espacial entre localidades, cidades, regiões e nações. Formas corporativas de governo podem florescer nesses espaços, assumindo elas mesmas papéis desenvolvimentistas na *produção de climas favoráveis aos negócios* e outras qualidades especiais (2014, p.266).

Ainda de acordo com Brenner, pode-se interpretar o papel das grandes cidades no

atual quadro de neoliberalização como “nós de acumulação de capital”, ou seja, pontos locais privilegiados para o direcionamento de investimentos do capital transnacional. As grandes redes urbanas possuem também um papel institucional dentro do processo de reescalamento do Estado e de crescente autonomia do poder local: funcionam como coordenadas de organização territorial do Estado, ou seja, níveis de governança local/regional situadas no interior de estruturas mais amplas de poder estatal (BRENNER, 2003, p.7). Nesse sentido, o próprio anúncio da possibilidade de realização de uma Operação Urbana Consorciada em um território privilegiado da cidade, com a confirmação de atores empresariais interessados e capital financeirizado disponível, já indica um ambiente mais vantajoso para investimentos e uma potencial valorização fundiária e imobiliária. A depender da conjuntura política (e suas implicações econômicas e sociais) a operação poderá não ocorrer tão cedo, mas a sua realização imediata não é condição para que o capital ali se desenvolva: a expectativa com a remoção da comunidade de Rio das Pedras e com a disponibilização de terras valorizadas na região, com potencial aumento de gabarito e investimento imobiliário por meio do programa Minha Casa Minha Vida já é fator gerador de capital (político e financeiro).

## **BIBLIOGRAFIA**

ABREU, Mauricio. **Evolução Urbana no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

ARANTES, Otilia. “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BRENNER, Neil. **La formación de la ciudad global y el re-escalamiento des espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista**. Revista eure, Vol. XXIX, nº 86, p.5-35, Santiago de Chile, maio 2003.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. **Após a neoliberalização?** Cad. Metro., Vol.14, nº 27, p.15-39, São Paulo, jan/jun 2012.

\_\_\_\_\_. **Urbanismo neoliberal: la ciudad y el Imperio de los mercados**. Temas Sociales nº 66, mar 2009.

CARDOSO, Adauto. **O Espaço do capital: A Barra da Tijuca e a grande promoção imobiliária**. Rio de Janeiro: Anais do III Encontro Nacional da ANPUR, 1989. p.156-176.

HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2014 [1989].

\_\_\_\_\_. **Cidades Rebeldes: direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana.** 1ª ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999 [1970].

MARICATO, Ermínia. “Brasil 2000: qual planejamento urbano?”. **Cadernos IPPUR.** Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000.

NOVAIS, Pedro. **Urbanismo na cidade desigual: o Rio de Janeiro e os megaeventos.** R. B. Estudos Urbanos e Regionais V.16, N.1, 2014.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Urbanismo. **Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável do Município do Rio de Janeiro.** Lei Complementar no 111. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio sempre Rio.** Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: As Cidades da Cidade.** Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. **Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro: Pós-2016 o Rio mais integrado e competitivo.** Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio 2020: mais solidário e mais humano.** Rio de Janeiro, 2017.

SÁNCHEZ, Fernanda. **Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes.** R.B. Estudos Urbanos e Regionais no 1 / Maio 1999.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** 4ª ed. São Paulo: Edusp, 2014 [1996].

\_\_\_\_\_. **Metrópole corporativa fragmentada.** São Paulo: Nobel, 1990.

VAINER, Carlos B. “Pátria, Empresa e Mercadoria”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.**

Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. Os liberais também fazem planejamento urbano? In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro**. Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR), vol. 14. 2011.

WERNECK, Mariana. **Os infames termos aditivos e o mico do Porto Maravilha**. Disponível em: <[http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1956%3Aa-falácia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-ônus-para-o-poder-público](http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1956%3Aa-falácia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-ônus-para-o-poder-público)>. Acesso em: 16 set. 2017.