

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL

MARIANA PACHECO DE ARAUJO

**ESTADO, MODELOS URBANOS E A DUALIDADE
SOCIAL BRASILEIRA**
rumos do desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2025

MARIANA PACHECO DE ARAUJO

**ESTADO, MODELOS URBANOS E A DUALIDADE
SOCIAL BRASILEIRA**
rumos do desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Luís Régis Coli Silva Junior

Rio de Janeiro

2025

CIP - Catalogação na Publicação

A658e Araujo, Mariana Pacheco de
Estado, modelos urbanos e a dualidade social
brasileira: rumos do desenvolvimento urbano da
cidade do Rio de Janeiro / Mariana Pacheco de
Araujo. -- Rio de Janeiro, 2025.
158 f.

Orientador: Luís Régis Coli Silva Junior.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós
Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2025.

1. desenvolvimento urbano. 2. Estado. 3.
disseminação de modelos urbanos. 4. dualidade social
brasileira. 5. cidade do Rio de Janeiro. I. Coli
Silva Junior, Luís Régis, orient. II. Título.

MARIANA PACHECO DE ARAUJO

**ESTADO, MODELOS URBANOS E A DUALIDADE
SOCIAL BRASILEIRA**

rumos do desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em 15 de dezembro de 2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luís Régis Coli Silva Junior

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Carlos Bernardo Vainer

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dra. Cristina Lontra Nacif

Escola de Arquitetura e Urbanismo – UFF

AGRADECIMENTOS

Gostaria de registrar meus agradecimentos a todos que de alguma forma contribuíram para a elaboração desta dissertação. Agradeço, especialmente:

À minha família pelo apoio e incentivo, em particular meu pai e minha mãe que foram fundamentais para que eu pudesse continuar, mesmo diante de dificuldades, a realizar meus objetivos.

Ao meu orientador, Régis, por todo apoio e paciência durante todo o período de desenvolvimento deste trabalho. Por acreditar em mim e no tema que propus.

Ao IPPUR, bem como aos professores do programa, por proporcionar um espaço aberto para o debate e a aprendizagem, essencial para meu amadurecimento profissional.

Aos amigos que fiz no mestrado, pelas conversas e apoio no decorrer do curso.

Aos professores convidados que fizeram parte da banca de qualificação, Fernanda Sánchez e Pedro Novais, pelas sugestões e indagações que me auxiliaram no direcionamento desta pesquisa.

Aos professores convidados que fizeram parte da banca de defesa, Carlos Vainer e Cristina Nacif, por aceitarem participar da minha banca de defesa e pelas observações que me ajudaram a aperfeiçoar ainda mais este trabalho.

Nós vos pedimos com insistência:
Nunca digam – Isso é natural.
Diante dos acontecimentos de cada dia.
Numa época em que reina a confusão,
Em que corre o sangue,
Em que se ordena a desordem,
Em que o arbitrário tem força de lei,
Em que a humanidade se desumaniza...
Não digam nunca: Isso é natural.
A fim de que nada passe por ser imutável.
Sob o familiar, descubram o insólito.
Sob o cotidiano, desvelem o inexplicável.
Que tudo que seja dito ser habitual
Cause inquietação.
Na regra é preciso descobrir o abuso.
E sempre que o abuso for encontrado,
É preciso encontrar o remédio.
Vocês, aprendam a ver, em lugar de olhar bobamente.
É preciso agir em vez de discutir
Aí está o que uma vez conseguiu dominar o mundo.
Os povos acabaram vencendo.
Mas não cantem vitória antes do tempo.
Ainda está fecundo o ventre de onde surgiu a coisa imunda.

(A exceção e a regra, Bertolt Brecht)

RESUMO

A presente dissertação trata acerca do modo como a adoção de modelos urbanos, utilizados como estratégia do Estado para o enfrentamento da crise de acumulação de capital, moldam o espaço urbano e agravam o processo de precarização das cidades capitalistas. Os esforços desse trabalho se centralizam na compreensão do atual momento da sociedade do capital após atingir seu limite lógico interno de acumulação e na análise da cidade do Rio de Janeiro, sua evolução urbana até a atualidade, demonstrando a formação social brasileira e o projeto de modernização em busca do desenvolvimento pleno do país. Considerando que o processo de urbanização da cidade se articula com a formação da sociabilidade periférica tipicamente brasileira, o projeto civilizatório imposto pela modernidade capitalista produz inerentemente a desigualdade socioespacial.

Examinamos, em especial, a disseminação do modelo urbano de planejamento estratégico de cidades e o impacto que agências multilaterais, alinhadas ideologicamente à hegemonia mundial capitalista, têm na produção do espaço urbano de países periféricos. Devido à readequação do papel do Estado moderno pelo avanço do neoliberalismo, a adoção desse modelo de caráter liberal como substituto do modelo modernista tornou-se requisito para garantir o desenvolvimento urbano (mas principalmente econômico) de um país – ao mesmo tempo em que se prioriza a escala local, ou seja, a gestão das cidades, agora inseridas no competitivo mercado mundial de cidades.

A intensificação do processo de generalização da periferia no mundo, associada ao processo de dissolução dos laços sociais pode ser percebida pelo caso do Projeto Porto Maravilha, situado na área portuária da cidade do Rio de Janeiro. Produto do Plano Estratégico da cidade, esse projeto de ação pontual atua em acordo com interesses de agentes sociais privados, acentuando o processo de fragmentação urbana e a polarização da precariedade e da prosperidade, o que entendemos como a dualidade social brasileira. Assim, as propostas de desenvolvimento urbano em cidades como o Rio de Janeiro apenas reafirmam a lógica do capital cuja contradição inerente produz espaços cada vez mais socialmente desiguais e espacialmente segregados.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano; Estado; disseminação de modelos urbanos; dualidade social brasileira; cidade do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This dissertation seeks to discuss how the adoption of urban models, utilized as a State strategy to deal with the crisis of capital accumulation, shapes urban space and exacerbates the process of precariousness in capitalist cities. The efforts of this work focus on understanding the current moment of capitalist society after reaching its internal logical limit of accumulation and on analysing the city of Rio de Janeiro, its urban evolution to the present day, demonstrating Brazilian social formation and the modernization project in pursuit of the country's full development. Considering that the city's urbanization process is tied to the formation of a typically Brazilian peripheral sociability, the civilizing project imposed by capitalist modernity inherently produces socio-spatial inequality.

We examine, in particular, the dissemination of the urban model of Urban Strategic Planning and the impact that multilateral agencies, ideologically aligned with global capitalist hegemony, have on the production of urban space in peripheral countries. As a result of the readjustment of the role of the modern State by the advance of neoliberalism, the adoption of this liberal model as a substitute for the modernist model has become a requirement to ensure the urban (mainly economic) development of a country – while prioritizing the local scale, that is, the city management, now inserted in the competitive global market of cities.

The intensification of the process of generalization of the periphery in the world, associated with the process of dissolution of social ties can be seen in the case of the Porto Maravilha Project, located in the port area of the city of Rio de Janeiro. A product of the city's Strategic Plan, this specific intervention project acts in accordance with the process of urban fragmentation and the polarization of precariousness and prosperity, which we understand as Brazilian social duality. Thus, urban development proposals in cities such as Rio de Janeiro only reaffirm the logic of capital, whose inherent contradiction produces increasingly socially unequal and spatially segregated spaces.

Keywords: urban development; State; dissemination of urban models; Brazilian social duality; city of Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A REPRODUÇÃO DO CAPITAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO ESPAÇO URBANO	13
1.1 O papel do Estado na sociedade do capital	15
1.2 Sociabilidade em crise	19
1.3 O ornitorrinco brasileiro	24
2 MODELOS URBANOS E GESTÃO DE CIDADES: CIDADE COMO MERCADORIA E CAPITAL COMO CAPITAL	40
2.1 Circulação dos modelos urbanos em países periféricos	44
2.2 O apoio financeiro de agências multilaterais: Banco Mundial como instrumento ideológico	54
2.3 Consolidação de influências neoliberais: o planejamento estratégico	60
2.4 Articulações do Estado com o setor privado e a governança urbana	71
3 RIO DE JANEIRO COMO O <i>BLUEPRINT</i> DA DUALIDADE SOCIAL BRASILEIRA	77
3.1 Estruturação do espaço urbano carioca: planos e projetos em nome do desenvolvimento	80
3.2 O Projeto Porto Maravilha: como a <i>Cidade Maravilhosa</i> evidencia os dois polos da chamada era das formas urbanas extremas	119
3.3 Ilusão da modernização ou modernidade de vanguarda?	136
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS	149

INTRODUÇÃO

Na atual etapa do capitalismo, sustentamos que o limite lógico interno de acumulação do capital foi atingido, sendo sua causa principal ao qual resulta na redução da produção de valor¹; a manifestação imediata de atingirmos esse limite é traduzida na crise econômica, iniciada em 2008 nos países centrais do capitalismo e que impactou a totalidade da sociedade moderna². Esse impacto reverbera de maneira mais intensa nas periferias do mundo, ocasionando a precarização e degradação do espaço urbano, a generalização da periferia para espaços antes não-periféricos. Isso se deve ao fato de que a consolidação do capitalismo nos países periféricos necessitou da adaptação do capital para garantir a continuidade da sua reprodução, gerando sociedades de contrastes profundos, nas quais preservou-se comportamentos pré-capitalistas, considerados “atrasados”, junto ao “moderno”; e, conseqüentemente, a materialização de uma intensa desigualdade urbana. A dissolução dos laços sociais mediados pelo valor, devido ao aumento da composição do capital e a perda da centralidade do trabalho produtor de valor, que se verifica com cada vez maior intensidade a partir do final dos anos 1980 em todo modo de produção capitalista, e em particular nos países centrais, é uma chave explicativa do aumento da violência e da desigualdade social no espaço urbano de países periféricos – com o agravante de que a violência é um traço constitutivo das sociedades periféricas, ou de capitalismo atrofico, como a brasileira.

Partindo da experiência brasileira enquanto país periférico, observamos que uma forma de mitigar a crise econômica, iniciada no final da década de 1970 e início da década de 1980, foi por meio da adoção expressiva de modelos de desenvolvimento urbano, principalmente nas décadas posteriores, pautados por órgãos de financiamento internacionais (como o Banco Mundial). O objetivo desse apoio financeiro era, em primeiro lugar, estimular o desenvolvimento econômico, instrumentalizando as cidades como objetos mais rentáveis para a melhora da economia do país. O Estado deveria operar como o agente responsável (aliado aos agentes privados) para garantir que haveria abertura de novas áreas de acumulação de capital como forma de controlar a questão da crise de reprodução de valor. Essas novas áreas são a expressão do que Harvey (2003)

¹ O presente trabalho tem como referência a teoria crítica do valor; ver Kurz (2018), Menegat (2019) e Araujo (2022b).

² Ao lado da crise econômica, a acumulação de capital na fase atual do capitalismo produziu a crise ambiental. Entretanto, por uma questão de escopo, não trataremos desse tema na presente dissertação.

destaca como a transferência dos investimentos do circuito primário para o circuito secundário, da produção do espaço urbano. Com isso, o planejamento urbano tem uma função essencial dentro da dinâmica dessa adaptação do capital – e consequente aprofundamento dos contrastes socioeconômicos existentes no país.

Por meio do planejamento estratégico, as cidades passam a ser moldadas sob uma lógica empresarial de competitividade. A gestão urbana opera de modo descendente, promovendo um domínio das agências internacionais nas decisões em relação aos recursos mobilizados e estabelecendo prioridades sob o prisma do desenvolvimento econômico. No entanto, esse modelo urbano, de clara inspiração neoliberal, opera num escopo da especulação urbana, sendo um projeto que interessa fundamentalmente aos que investem em capital fundiário. Na prática somente reafirma a forma como a lógica do capital se adaptou e moldou os países periféricos enquanto espaços da reprodução do valor de modo atrofiado³. Nesse sentido, a dualidade entre o “atrasado” e o “moderno” se reproduz em escala ampliada; o projeto de modernização, baseado na intervenção urbana, revela-se como mais uma camada de verniz sobre o que haveria de “atraso” no país.

Na cidade do Rio de Janeiro, a implementação do plano estratégico que resultou na elaboração do projeto do Porto Maravilha na região portuária reforça as tendências de segregação socioespacial, historicamente presente na cidade. Verificamos no Rio de Janeiro – similarmente ao que ocorre em outras cidades de países periféricos – duas expressões espaciais da atual fase da modernização capitalista. De um lado espaços ultramodernos, revitalizados e com grande circulação de capital; e de outro lado espaços precários (que se estendem cada vez mais), não contemplados pelos projetos de renovação urbana e onde se aglomera a massa da população excluída do circuito de produção de valor.

Com efeito, o Projeto Porto Maravilha impulsiona o processo de esvaziamento e gentrificação do centro da cidade e, até o momento, a baixa ocupação dos espaços onde o projeto foi executado. Por ser resultado das atuais intenções da Prefeitura do Rio de Janeiro para o desenvolvimento urbano da cidade, estabelecendo uma nova área de expansão urbana, o Porto Maravilha opera sob a flexibilidade normativa e priorização de

³ A especificidade do processo de consolidação do capitalismo ocorrida nos países periféricos definiu limites para a reprodução do valor, em razão da simbiose entre o que podemos considerar moderno – elementos e relações sociais tipicamente capitalistas – e o que podemos considerar atrasado – elementos e relações sociais pré-capitalistas que persistiram e foram assimiladas à lógica do capital (F. Oliveira, 2020). Assim, compreendemos que a reprodução do valor de modo atrofiado se caracteriza por essa relação simbiótica que enquanto possibilita a integração desses países à lógica de acumulação do capital, relega-os a um papel de dependência, impossibilitando o pleno desenvolvimento.

investimentos privados no uso dos terrenos situados na área (muitos antes pertencentes ao Estado) em detrimento da população local, bem como a preterição na implementação de determinados projetos em razão do baixo retorno financeiro – a exemplo da demora na apresentação do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS-Porto).

Assim, a dissertação busca analisar como o Estado, a partir da adoção de modelos urbanos e em especial do planejamento estratégico para a reestruturação de áreas por projetos pontuais como o do Porto Maravilha, na cidade do Rio de Janeiro, ao lidar com a crise de acumulação de capital, na prática auxilia no agravamento do processo de precarização das cidades. Considerando o escrutínio das articulações do Estado com agências multilaterais e da transescalariedade do poder exercido a partir dele para moldar o espaço urbano, os objetivos específicos delineados são: (1) investigar a dinâmica socioeconômica atual do espaço urbano de países periféricos; (2) analisar a maneira como a circulação de modelos urbanísticos promovidos por órgãos de financiamento internacional ocorreu e influenciou as intervenções nos espaços urbanos da periferia do mundo, principalmente no caso brasileiro; (3) identificar a relação do planejamento estratégico com o aprofundamento da degradação das cidades, em especial a cidade do Rio de Janeiro, e a aceleração do processo de colapso social – a atual etapa da modernidade no capitalismo.

A dissertação recorre à leitura crítica imanente de artigos, ensaios e livros de autores clássicos e atuais que se debruçaram sobre a questão da reprodução social da sociedade capitalista e dos impactos que a reprodução ampliada do valor trouxe para o espaço urbano. A chave de leitura é dada pela proposta de reinterpretação da teoria do valor de Marx, feita por Moishe Postone⁴ e, em parte, complementada pela teoria crítica do valor de Robert Kurz e outros – o eixo do nosso argumento é a crítica ao trabalho determinado por mercadoria, que é específico da sociedade capitalista, e a dominação social impessoal e abstrata do valor.

⁴ Moishe Postone, autor marxista de *Tempo, trabalho e dominação social: uma reinterpretação da teoria crítica de Marx* (2014), parte do entendimento que Marx compreende que, na sociedade do capital, há uma forma de sociabilidade (específica dessa sociedade) engendrada por um sujeito que é automático, abstrato e circunscrito a um período histórico determinado que domina o ser humano por meio do trabalho. Diferentemente, o marxismo tradicional considera que o cerne do problema da sociedade capitalista não está na dominação social dada pelo próprio capital e sim na má distribuição da produção, entendendo que Marx ratifica a compreensão de uma classe social revolucionária (proletariado), como sujeito – inerentemente – capaz de alterar a ordem social.

O primeiro capítulo da dissertação centraliza esforços para compreender a crise da sociedade do capital, em razão da dissolução dos laços sociais, e o agravamento da degradação do espaço urbano. Poderemos, com isso, delinear os mecanismos que operam para o atual colapso social da modernidade e o papel do Estado nesse cenário. Além disso, a partir da seleção de Francisco de Oliveira e Paulo Arantes, como autores decisivos para a discussão proposta, este capítulo trata principalmente de apreender e desenvolver o argumento, presente nos referidos autores, da presença do dualismo entre moderno e atraso na sociedade brasileira. A tentativa é a de ilustrar as razões e dinâmicas pelas quais, no caso do Brasil, verificamos a degradação urbana e social acionada pela dissolução dos laços sociais e, portanto, pela crise estrutural da economia capitalista.

O segundo capítulo trata do movimento de difusão de ideias e modelos urbanos para países periféricos, principalmente no período pós-1990, ressaltando a nova lógica de intervenção urbana com tendências neoliberais, o modelo de planejamento estratégico de cidades. Nesse sentido, poderemos entender como o uso de modelos urbanos marcam determinadas intenções para o espaço urbano. Pois, esses modelos são pautados por métodos de transferência de políticas urbanas desenvolvidos por agências multilaterais para legitimar discursos hegemônicos de caráter liberal. A identificação do *modus operandi* do Banco Mundial – uma das mais influentes agências multilaterais no mundo – será importante para entender a maneira como essas agências operam e como ocorre suas articulações junto ao Estado, cada vez mais capturado por essa lógica mercantilista de intervenção na cidade.

O terceiro capítulo tem por foco a análise da estruturação do espaço urbano na cidade do Rio de Janeiro enquanto cidade capitalista, a fim de verificar as contínuas tentativas de modernização para alcançar o patamar de desenvolvimento similar a países centrais. A cidade parece operar como a expressão da dualidade social brasileira no espaço urbano. Dado que, considerada por Menegat (2019, p. 88) como um laboratório avançado da barbárie, o Rio de Janeiro “deixou de ser a ‘caixa de ressonância’ política do país para ser a antecipação de sua imagem em ruínas”. Por isso, a cidade foi selecionada como principal fonte ilustrativa acerca das atuais expressões no espaço urbano, expostas nos capítulos anteriores. Para mais, analisaremos ainda o Projeto Porto Maravilha não apenas por ser caso exemplar de aplicação de modelo urbano disseminado por órgãos internacionais com alinhamento liberal no país, como também devido às suas reverberações posteriores na totalidade do espaço urbano carioca. Para nós, o Porto Maravilha evidencia na cidade do Rio de Janeiro o processo de intensificação da

contradição socioespacial, o que Otilia Arantes (2021) denomina de era das formas urbanas extremas.

Por fim, temos as considerações finais. Objetiva-se retomar as principais questões dos temas abordados no decorrer do presente trabalho, com o intuito de compreender o atual processo do agravamento da desigualdade socioespacial e da generalização da periferia no espaço urbano.

1. A REPRODUÇÃO DO CAPITAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO ESPAÇO URBANO

Em *O capital*, Marx busca entender como se organiza a dinâmica da relação social a partir do constrangimento lógico do valor em expansão que é o caráter específico da sociedade capitalista. Considerando o espaço urbano como resultado concreto dos laços sociais dessa sociedade, podemos compreender que este é criado e organizado a partir de uma lógica específica que prioriza a melhor incorporação e a permanente expansão do valor. A relação social é moldada pelo constrangimento que é o capital (obrigatoriedade de fazer do valor mais valor ou do dinheiro mais dinheiro); a lógica do capital, ao mesmo tempo, molda a estrutura social e a subjetividade das singularidades humanas. Dominada pela lógica do capital, o objetivo de toda a sociabilidade humana passa a ser o de ampliar constantemente a riqueza abstrata (valor), que é a forma de riqueza especificamente capitalista – do que decorre a produção de mercadorias, dado que a produção de valor só ocorre simultaneamente com a produção de valor de uso (riqueza material). Para estabelecer os laços sociais necessários para a reprodução social, os seres humanos são obrigados a produzir mercadorias, objetivação do laço social (valor) – e com isso, o ser humano passa a ser dominado pelas coisas que produz.

O trabalho abstrato é a substância do valor, portanto, o valor é a forma dessa substância abstrata real que é quantificada pelo tempo de trabalho socialmente necessário gasto, em média, para a produção da mercadoria. O valor só existe suportado pelo valor de uso e as duas categorias são os constituintes da categoria mercadoria. O valor, enquanto abstração real, só pode se manifestar no ato da troca de mercadorias utilizando o valor de uso da mercadoria pela qual a mercadoria primeira, que porta o valor em questão, é trocada. Ou seja, o valor de uso, no interior da relação de troca mercantil, devém espelho do valor. Como na troca são trocadas mercadorias com valores de uso distintos, é preciso

existir algo em comum entre elas para que sejam equiparáveis e, para Marx (2013, p. 116), o “elemento comum, que se apresenta na relação de troca ou valor de troca das mercadorias, é, portanto, seu valor”.

É na produção de mercadorias e conseqüentemente no processo de troca⁵ que o capital (valor em expansão) se efetiva, pois é no movimento de transformar dinheiro em mercadoria e novamente em dinheiro com uma grandeza maior – o que Marx expõe como D-M-D’ – que o valor se transforma em capital. “O movimento em que ele adiciona mais-valor é seu próprio movimento; sua valorização é, portanto, autovalorização” (Marx, 2013, p. 230). Sua existência depende do incessante movimento de expansão do valor.

O processo da troca tem que ocorrer por meio da interação indireta dos seres humanos entre si e direta entre as mercadorias que eles produzem, disso decorre a consolidação da base das relações sociais que passam a ser pautadas na relação econômica. Os laços sociais se estabelecem, na sociedade do capital, por meio das relações de troca entre produtos de trabalho, tendo por fundamento o valor (trabalho abstrato) e condicionando o ser humano à necessidade de ter acesso ao valor através da venda de sua força de trabalho para que, assim, seja reconhecido como membro da comunidade humana (Marx, 2013). Marx destaca, com isso, o caráter fetichista da mercadoria. Na sociedade do capital as relações sociais são feitas de modo indireto, mediadas por mercadorias. A lógica do capital domina, então, os seres humanos em todas as esferas da vida.

A contradição inerente ao modo de reprodução do capital reverbera não somente na forma de controle social tomada pelo Estado, mas também no desenvolvimento territorial e social a que domina. Há diferenças no desenvolvimento dos variados países que operam sob a lógica do capital, como sugerido pela teoria do desenvolvimento desigual e combinado⁶. Assim, é possível compreender que o processo de acumulação de capital produz inevitavelmente países periféricos como resultado da exploração necessária da força de trabalho, de acesso à oferta de matérias-primas e enquanto mercados consumidores de manufaturados, o que foi essencial para a consolidação do capitalismo.

O processo de urbanização em países periféricos ocorre de modo precário; com

⁵ A mercadoria somente se realiza como mercadoria no processo de troca; como colocado por Marx (2013, p. 244), “para se tornar mercadoria, o produto não pode ser produzido como meio imediato de subsistência para o próprio produtor”, o objetivo de se produzir mercadorias é para trocá-las.

⁶ Teoria desenvolvida por Leon Trótski para tentar explicar as contradições existentes entre os países centrais e periféricos na sociedade capitalista. Cf. Löwy, 1998.

expansão de favelas ou áreas equivalentes (precariedade habitacional), alto índice de desemprego e aumento da violência – conjunção de elementos que entendemos como a condição periférica (Canetti, 2023). No caso do Brasil, como salienta Oliveira (2020), faz-se presente uma dualidade entre o “moderno” e o “atraso”, de modo intrínseco à sociedade brasileira. A forma de entificação do capitalismo nos Estados Unidos e países europeus, por evidente, é bem distinta da entificação ocorrida no Brasil. Contudo, o que percebemos é uma capacidade de adaptação da própria lógica do capital para realizar a manutenção de sua reprodução em um espaço que foi gerado devido a expansão do capital. No caso brasileiro, sustentamos, com Oliveira (2020) e Canetti (2022; 2023), que não há mais espaço para a busca do aperfeiçoamento do capitalismo local e emparelhamento com as economias capitalistas centrais. Pensamos que estamos diante de uma forma de capitalismo que já é moderno e que só permite a reprodução do valor de um modo atrofiado e, por decorrência, com graves consequências para a constituição e dinâmicas do espaço urbano.

A atual forma de acumulação de capital, em escala planetária, ocasiona a redução da produção de valor acionando o limite interno⁷ da acumulação de capital. Disso decorre a produção das condições para início do colapso da sociedade moderna. Os países centrais do sistema do capital não estão imunes a esses processos e podemos verificar manifestações socioeconômicas até então típicas dos países periféricos. Em outras palavras, há indicações de uma periferação do mundo ou, no dizer de Paulo Arantes (2004), uma brasilianização do mundo.

1.1 O papel do Estado na sociedade do capital

O Estado e outras manifestações sociais são submetidos ao constrangimento lógico do capital – já que sua lógica é totalizante (Araujo, 2022a) –, além de serem determinantes para garantir a manutenção e reprodução da própria lógica do capital. O Estado moderno é indispensável para a estrutura social da sociedade capitalista. Seu processo de formação, junto com a complexificação da civilização ocidental (Elias, 1993), permitiu a conformação do comportamento humano e das ações individuais dos

⁷ O limite interno ocorre quando o aumento da composição do capital atingiu um estágio tal que passamos a ter redução absoluta e não apenas relativa do capital variável. O que, por sua vez, engendra uma massa humana de sujeitos submetidos ao capital, mas sem condições de produzir valor, em suma, sujeitos monetários desmonetizados. Cf. Kurz, 2018.

seres humanos, ao se consolidar como uma organização institucional para o controle de um território por um certo período temporal. Esse processo social, caracterizado por Elias (1993) de sociogênese, possibilitou, então, ao Estado deter o monopólio do poder e do controle social por meio da força coercitiva, o que não exclui, por evidente, sua capacidade de produzir consensos.

A centralização do poder no Estado legitima suas ações e possibilita moldar a subjetividade dos indivíduos que compõe a formação social moderna. Disso decorre o que Elias (1993) denomina como psicogênese, em que a racionalidade do comportamento dos sujeitos, moldado pela complexificação dos processos sociais, passa a operar conforme a estrutura social consolidada nessa sociedade, sem haver necessariamente o uso da força coercitiva pelo Estado⁸.

Além disso, conforme Coutinho (2011), Gramsci salienta que, em suas apreensões sobre o Estado moderno, no Ocidente (o qual se refere aos países da Europa Ocidental)⁹, existiria um relacionamento adequado entre Estado (sociedade política) e sociedade civil e em caso de ataque direto ao Estado, a estrutura vigorosa da sociedade civil funcionaria como um conjunto de fortalezas que garantiria a sobrevivência dessas formações sociais. A sociedade civil, da maneira como assinalou Gramsci, seria a expressão dos interesses da burguesia e não da totalidade dos indivíduos inseridos na sociedade dominada pela lógica do capital. O que se observa, com a consolidação da sociedade do capital – após a revolução burguesa em países da Europa cujo processo de instauração do capitalismo era mais avançado –, seria a permanência da separação da totalidade da sociedade civil em relação à sociedade política¹⁰. A burguesia transforma a relação do Estado com a sociedade civil ao impelir as ações do Estado em ações particulares de especificidade da situação burguesa; “[...] o poder universal do Estado, que constitui a consciência, a vontade e a atividade da unidade do Estado, manifestam-se como assunto particular de um soberano e de seus serviços separados do povo” (Marx, 2010, p. 52 *apud* Araujo, 2016, p. 44).

⁸ O uso da força coercitiva é acionado como tática de manutenção da estrutura social consolidada pelo Estado e a permanência de seu monopólio de poder.

⁹ Gramsci se utiliza de metáfora entre Oriente e Ocidente para registrar seus estudos e delinear as diferenças entre a experiência da revolução bolchevique e seu processo de tomada do aparelho do Estado czarista e a situação dos países da Europa Ocidental.

¹⁰ Na sociedade feudal (existente na Europa) já se identificava uma separação entre o Estado e os indivíduos, uma vez que a sociedade era constituída em diversos grupos dos quais suas relações sociais eram mediadas por meio da vassalagem; dessa forma, a relação política exercida a cada indivíduo dependia da sua relação de obediência a um suserano, já que era o senhor feudal quem detinha as funções políticas, de proteção etc. Cf. Araujo, 2016.

De igual modo, Araujo (2016) destaca que para Marx, no Estado moderno, há uma unidade contraditória entre a sociedade política e a sociedade civil. Por um lado, a sociedade política é a esfera em que domina a igualdade formal (jurídica) entre os cidadãos e, por outro, a sociedade civil é a esfera em que vigora a desigualdade real e o ser humano burguês ou egoísta para o qual tudo o que importa é a tautologia da ampliação permanente do valor na forma de dinheiro. Dado que, como verifica Postone (2014), as estruturas da sociedade do capital são formas pseudo-objetivas plasmadas pelo constrangimento lógico de valorizar valor. O Estado moderno, então, só pode operar como instância estrutural cuja função é manter a coesão social desse todo contraditório que é a sociedade do capital. Nesse sentido, há uma contradição nessa relação, devido à cisão entre o ser humano genérico/ideal e o ser humano individual/real, de forma que o indivíduo pertence tanto à sociedade política (igualdade jurídica a todos os indivíduos pertencentes à sociedade civil) quanto à esfera material (a qual dita a vida humana na prática; práxis humana vital). Como a esfera material se traduz na esfera econômica – já que a relação de troca e circulação se faz necessária para a manutenção da vida humana – nessa sociabilidade, a interdependência social na produção provida pelo trabalho humano é mediada pelo valor objetivado na forma autonomizada do valor de troca (dinheiro), de modo que a forma social do produto devém “como uma coisa estranha a [os indivíduos], e não como resultado de sua práxis vital e das interações recíprocas necessárias ao processo de produção” (Araujo, 2016, p. 51).

A cisão entre a relação indivíduo ideal e indivíduo real ocorre devido a forma como opera a práxis humana da sociedade burguesa, transformando o interesse particular da burguesia em universal, sujeitando-o à totalidade da sociedade civil. Ao mesmo tempo, molda a sociedade política para se adequar aos seus interesses, a expansão econômica e conseqüentemente a expansão do valor. Com isso, o Estado torna-se instrumento que difunde a vontade ideal ao todo da sociedade civil (que é submetida ao interesse particular das personificações do capital) e quanto mais ele “torna-se aparente e formalmente autônomo em relação à vida real da sociedade [...] tanto mais ele se torna adequado a servir como instrumento para implementar os interesses egoístas de grupos capitalistas – e isso precisamente sob a aparência de uma liberdade e igualdade ilimitadas” (Lukács, 2008, p. 93 *apud* Araujo, 2016, p. 61, nota 14).

Entendemos, por isso, que a própria dimensão política não seria suficiente para

prover a emancipação humana da sociedade do capital¹¹, dado que a prioridade ontológica estaria na esfera econômica e não na esfera política.

Isto porque a sociedade dos produtores livremente associados que inicia sua autoconstituição após a revolução radical, a sociedade que se põe para além da lógica do capital, terá que constituir uma base econômica que viabilize a emancipação humana e que elimine a compulsão da produção e acumulação de riqueza abstrata (valor). Como a riqueza abstrata exige uma contraparte física para sua existência, a emancipação humana necessariamente eliminará o ajuntamento de valores de uso enquanto forma de posse de riqueza. Portanto, a política moderna perderá sua contraparte material, iniciando o desaparecimento conjunto de ambas: capital (valor em expansão) e política moderna (Araujo, 2016, p. 42).

Não seria possível realizar a emancipação humana somente com o aprimoramento do Estado ou a constituição de uma nova prática política mais ética – justamente por causa da dominação abstrata do capital que, em seu nível mais crucial, é produto do trabalho determinado por mercadoria¹².

Assim, o Estado moderno – produto das dinâmicas histórico-econômicas responsáveis pela consolidação do capital na sociabilidade –, articulado com a sociedade civil, pode atuar como estrutura pseudo-objetiva (Postone, 2014) que cumpre a função de moldar os comportamentos sociais e a regulação do uso do espaço urbano dos modos mais adequados para que se faça de dinheiro mais dinheiro. Do que se conclui que o Estado moderno é a contraparte ineliminável do capital, por ser, em seu nível mais crucial, determinado pelo sujeito automático (capital ou valor em expansão), que por sua vez o necessita para assegurar a reprodução do valor.

¹¹ Como Araujo (2016, p. 41) observa, nos escritos de *Crítica da filosofia do direito de Hegel – Introdução*, “Marx já faz a crítica da política ao demonstrar que a emancipação humana está para além da mera emancipação política ou, ainda, ao demonstrar que a emancipação política, devido à negatividade da politicidade, pode e deve dar início ao processo de emancipação radical, social, humana”; pois, “não se trata de uma simples radicalização da democracia, mas da mudança pela raiz da forma como os homens produzem sua vida material e espiritual”.

¹² “Marx realinha sua análise [em relação ao que havia escrito no *Manifesto Comunista*] e impossibilita quaisquer interpretações que apontem para aperfeiçoamentos do Estado, da forma de distribuição da produção, ou mesmo, para a possibilidade da superação do capital pela simples eliminação formal das classes em luta” (Araujo, 2016, p. 56). Dessa forma, não nos parece aderente ao pensamento de Marx a elaboração de políticas positivas. Nos termos de Marx, a condição necessária para dar início ao processo de emancipação do valor é a constituição de políticas negativas, pois não se deve pensar em melhorar o que existe e sim em construir algo novo fora do processo de valorização do valor. A política deve ser pensada e usada como instrumento em direção a um padrão de desenvolvimento de novas formas sociais não dependentes dos laços do dinheiro.

1.2 Sociabilidade em crise

Na sociedade do capital, como já assinalamos, a ligação entre os indivíduos e a sua inserção na comunidade é feita pelo valor. A lógica do capital (valor em expansão) é uma lógica abstrata, autoexpansiva e totalizante, abarcando todos os aspectos da vida (Araujo, 2022a). Assim, a forma da propriedade da terra também está subordinada ao valor, diferentemente do que é observado nas formações sociais que precedem a sociedade capitalista. Nas sociedades pré-capitalistas, como a Antiguidade greco-romana, o pertencimento à comunidade ocorre por ser membro cidadão da polis e proprietário de terra – a terra cumpria essa função de ser um tipo de substância, mediadora entre indivíduo e sua comunidade. Os laços sociais eram manifestos e baseados na tradição, costumes e formas religiosas. Havia uma ligação direta e imediata dos indivíduos com a sua comunidade, feita por uma substância manifestada pela propriedade da terra (Marx, 2011; Araujo e Araujo, 2023). Porém, na sociedade capitalista, essa substância é expressa no dinheiro e é por ele que o indivíduo se conecta com sua comunidade, a relação social passa a ser indireta, mediada pela mercadoria.

A dinâmica do espaço urbano na sociedade capitalista é moldada pelas exigências próprias à lógica do capital. O Estado opera como um agente da produção do espaço, efetivando essa lógica, além de regular materialmente a dominação social e garantir o controle social e político dos produtores de mercadorias. Todo espaço urbano é produzido e reproduzido enquanto um espaço físico que viabiliza a permanente ampliação do valor, com todas as consequências associadas a esse aspecto; como por meio da extração da renda da terra, em que o capitalista (do setor imobiliário) investe em determinadas áreas do espaço urbano visando o retorno ampliado de seu investimento, modelando, assim, a cidade a partir dos interesses do capital (Singer, 1982).

Lefebvre identifica no espaço urbano diferentes dimensões espaciais: espaço concreto, das práticas cotidianas; e espaço abstrato, da planificação (Santos, 2019). Esses espaços entram em conflito com as dinâmicas reais do espaço social¹³, modelando uma contradição no espaço urbano entre o resultado da vida do cotidiano e o concebido por normativas urbanas. Ainda assim, ele é resultado da forma como opera a sociedade, tanto da relação social da vida cotidiana quanto da planificação do profissional urbanista, submetida pela lógica do capital. Ao considerar o espaço urbano, e concretamente a

¹³ Segundo Santos (2019), para Lefebvre, a concepção do espaço social é elaborada a partir da sociabilidade específica ao qual está inserida, sendo social e historicamente determinado.

propriedade da terra, como mercadoria¹⁴, passível de ser trocada e valorizada, Lefebvre contribui para a elucidação do papel do Estado na conformação do espaço urbano.

A cidade, então, opera não apenas como centro político-administrativo, mas também contribui para a dinâmica própria do aumento da composição do capital, ao concentrar a massa da população deslocada do campo – devido ao avanço tecnológico que faz com que empregue cada vez menos trabalhadores.

A acumulação de capital, segundo Marx (2013), ocorre, em geral, com o aumento da composição do capital (técnica e orgânica) e engendra a constituição de uma população desempregada ou supranumerária. A redução da força de trabalho empregada na grande indústria – forma de organização da produção típica capitalista – dada a partir da mecanização da atividade produtiva, produto do próprio processo de acumulação, associa-se aos processos de concentração e centralização de capitais. Para Marx (2013), concentração de capital é quando há uma exigência de volume de capital na forma dinheiro cada vez maior para dar início ao processo produtivo e, portanto, ao ciclo da acumulação D-M-D', sendo o D inicial cada vez maior. Tal situação inibe a continuidade de pequenos capitalistas na atividade produtiva, e acaba por levar ao seu desaparecimento, absorvidos pelos grandes capitais. O que configura a centralização do capital com a inevitável formação de oligopólios e monopólios. A concentração e centralização de capitais, resultados do próprio processo de acumulação de capital, geram, conseqüentemente, a urbanização e aglomeração humana nessas áreas, onde foram instaladas as indústrias e empresas desses grandes capitalistas, consolidando a separação cidade e campo, o domínio da cidade sob o campo e a ruptura do sociometabolismo que se verificava em formações sociais que antecederam à sociedade do capital.

Essa redução de trabalhadores provoca o encolhimento da produção de valor na atividade produtiva, pois máquinas não produzem valor, ainda que seu valor seja repassado, de modo fracionado, para as mercadorias que elas ajudam a produzir, devido a intervenção imediata do trabalho vivo (Marx, 2013). No momento atual do capitalismo, as tecnologias empregadas economizam de forma radical a força de trabalho, acarretando o aumento cada vez maior de desempregados. O que também intensifica a fragilização das condições dos trabalhadores (como pessoas capazes de garantir sua reprodução

¹⁴ A priori, a propriedade da terra é uma mercadoria de tipo especial, pois não possui valor, ainda assim pode ser incorporado valor à terra por meio de investimentos ou a partir do trabalho exercido anteriormente nela. Além disso, a terra é a base material da produção de valor de uso, com a extração de matéria-prima. Cf. Marx, 2011, p. 388.

social), sendo não só produto da individualização da coletividade e da desfiliação social¹⁵ – a qual há a perda da noção de integração coletiva na sociedade¹⁶, auxiliando a marginalização de determinadas pessoas –, mas também resultado da contradição inerente dessa sociedade em que os laços sociais são efetivados pelo dinheiro¹⁷.

Com isso, a dinâmica do espaço urbano, junto ao fenômeno da superpopulação relativa (Marx, 2013), gera áreas periféricas nas quais essas parcelas de supérfluos se concentram. Esses espaços parecem operar sob um circuito de atividade econômica diferente, composto por uma parcela da população que não consegue produzir valor – o lumpesinato, os que se encontram no pauperismo, os que compõem a camada mais baixa do exército de reserva, em desemprego permanente – e apropria-se do valor que já não produz através de arranjos sociais articulados pelo dinheiro, este, por sua vez, deixa de ser a forma autonomizada de valor de troca; sendo, então, constatada a dissolução do valor enquanto laço social, pois, na sociedade do capital, um indivíduo só é reconhecido como membro da comunidade humana se for portador de dinheiro (Kurz, 2018).

Assim, parece que estamos diante de sujeitos monetários desmonetizados (Kurz, 2018) cujos laços sociais com sua comunidade já não tem no valor o centro explicativo. Para Marx (2011), o laço social na sociedade capitalista é expresso pelo dinheiro, do que se conclui que essas pessoas tendo dinheiro, ainda que não consigam produzir valor, garantem a manutenção e a reprodução de suas vidas. As relações sociais estabelecidas nestas circunstâncias diferem radicalmente do que se verificava no caso dos trabalhadores produtores de valor e mais-valor (proletários), no caso em análise temos o predomínio de laços sociais apoiados na violência aberta (para garantir sua reprodução social), posto que

¹⁵ Castel (1998, p. 569) caracteriza o desfiliação como a pessoa que circula entre a zona da vulnerabilidade (dos excluídos) e a zona da integração, assim a desfiliação seria “uma desestabilização dos estáveis, dos trabalhadores qualificados que se tornam precários, dos quadros bem considerados que podem ficar desempregados”.

¹⁶ Simmel (1979) também identifica essa tendência da perda da noção de integração coletiva na sociedade capitalista, ao alcinhar o termo *blasé* para caracterizar o fenômeno de apatia e de despersonalização do ser humano no cotidiano das cidades, resultante da predominância de relações sociais estritamente monetárias. O Autor compreende que os efeitos dessa indiferença e superficialidade nos vínculos sociais impactam na administração de conflitos, e, com isso, propiciam a desagregação social em benefício da manutenção de uma ordem social.

¹⁷ Salientamos a função do dinheiro como forma autonomizada do valor, portanto, destacamos que o dinheiro é forma objetivada do laço social. Com a redução social da produção de valor, temos a proliferação de sujeitos monetários desmonetizados (Kurz, 2018) – marco do início do colapso social da sociedade do capital. Aqui entendemos colapso como uma processualidade de longa duração. Assim, como destaca Araujo (2022b, p. 16), “A contradição fundamental da sociedade do capital engendra a separação entre forma e conteúdo, ou entre a produção de valores de uso e valor, ao elevar a composição orgânica do capital e reduzir o capital variável utilizado no processo de produção de mercadorias. Como o valor é somente produzido pelo trabalho vivo, a redução da compra de força de trabalho revela uma dinâmica de acumulação contraditória que elimina o próprio produtor da riqueza específica da sociedade do capital – o valor”.

se trata de relações que operam por fora da legalidade jurídica formal da sociedade do capital. Essa forma de se relacionar com a comunidade sem a produção de valor está ligada com a condição de vida cada vez mais miserável e cada vez mais dentro do contexto da barbárie (Araujo, 2022b).

Na dinâmica social expressa nas periferias¹⁸, é possível observar principalmente a presença de três frações da superpopulação relativa: o pauperismo, a superpopulação estagnada (emprego irregular) e o lumpem¹⁹. Botelho (2022, s.p.) identifica que “um estudo da Secretaria Estadual de Assistência Social [do Rio de Janeiro] estimou que mais de um quarto dos jovens moradores de comunidades com UPPs (Unidade de Polícia Pacificadora) não trabalhava nem estudava”, não exerciam quaisquer atividades produtivas, e pela pesquisa realizada pelo Ibase (Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas), entre 2018-2020 – no Complexo do Alemão, um complexo de favelas na cidade do Rio de Janeiro –, “identificou que apenas 61% dos moradores acima de 15 anos estavam trabalhando. Entre os que trabalhavam, 45% atuavam por conta própria, 17% eram assalariados informais e menos de um terço (28%) possuíam carteira assinada”. É possível indicar uma nova tendência na realidade social capitalista, a partir do caso do Complexo do Alemão. Há o aumento de trabalhos informais ou temporários como forma de garantir a sobrevivência social devido a necessidade do dinheiro para se ligar à comunidade, bem como o estímulo ao empreendedorismo (trabalho por conta própria). Além disso, a parcela de pessoas que não trabalham nem estudam expõe uma situação cada vez mais recorrente de pessoas que não estão inseridas na categoria de superpopulação relativa, podendo ser consideradas lumpens.

A situação de lumpesinato é diretamente associada a dissolução do valor enquanto laço social. Na sociedade do capital, um indivíduo só é reconhecido como membro da comunidade humana se for portador de dinheiro. Assim, essa parcela da população que não tem acesso ao dinheiro de modo produtivo – já que não consegue mais vender sua força de trabalho – recorrerá a ilegalidade ou delinquência como única forma de ter esse acesso às condições de manutenção e reprodução de sua vida e de sua família.

¹⁸ O sentido aqui dado à palavra *periferia* refere-se à dicotomia centro-periferia identificada no espaço urbano, entendendo o centro como o espaço em que ainda opera normalmente a lógica do capital e a periferia como o espaço onde a contradição do capital se expressa mais visivelmente, apresentando os sinais do colapso dessa sociedade.

¹⁹ Cf. Marx, 2013. Marx, no capítulo 23, item 4, caracteriza quatro tipos de superpopulação relativa: superpopulação flutuante, superpopulação latente, superpopulação estagnada e pauperismo. Além disso, Marx (2013, p. 719) também identifica o lumpemproletariado, composto por delinquentes, vagabundos e prostitutas, não estariam nem na camada mais baixa dos supérfluos (o pauperismo).

Nesse contexto, o Estado permanece funcionando para a manutenção da estrutura social da sociedade capitalista e, com isso, para garantir a valorização de valor. Para isso, como destaca Araujo (2022b, p. 19), as alternativas escolhidas são “as da eliminação dos supranumerários da massa do povo. As formas de eliminação passam pelo encarceramento em massa, pela formação de campos de concentração ou pela eliminação física pura e simplesmente”. A partir do que Mbembe (2016) identifica como necropolítica, o Estado decide quais indivíduos são passíveis de serem descartados pelo direito de matar. Como forma de exercer esse direito, o estado de exceção é acionado de maneira permanente.

A política de morte desumaniza essa parcela da população ao passo que o Estado legitima ações de eliminação sumária como instrumento de controle social. Assim, observa-se que o colapso da sociedade capitalista, advindo da dissolução dos laços sociais, “é o processo que aciona a brutalização da vida, suspende o estado de direito, reduz à condição animalizada as singularidades humanas excluídas dos laços sociais mediados pelo valor e franqueia o desenvolvimento das formas político-ideológicas mais reacionárias” (Araujo, 2022b, p. 21).

O colapso social se expressa primeiro em países periféricos e mais intensamente nos espaços periféricos de suas cidades. A expressão desse colapso é a tradução da contradição do capital em seu limite interno, assim os espaços periféricos já delineavam a forma que se daria a crise da sociedade do capital, como destaca Canettieri (2023, p. 453),

Essa ausência de organização social é a condição periférica já há muito tempo. O que se tem nas periferias dos países periféricos são formas de existência social que estiveram nesse entremeio: incluídas na acumulação capitalista, mas mantidas no círculo mais externo dessa sociabilidade, com tramas tão finas que a própria reprodução da vida periférica é complementada com práticas ‘atrasadas’ – entretanto, como já visto, essa é a pré-condição para sustentar, mesmo que com escoras, o processo de modernização e seu colapso.

A redução da produção de valor, devido a contradição inerente do capital, como anteriormente explicado, gera cada vez mais espaços periféricos e periferiza espaços antes centrais, generalizando a relação social já dissolvida de valor que ocorre na periferia²⁰. É possível perceber esse movimento não mais restrito aos países periféricos, a exemplo da

²⁰ Denominado, por Canettieri (2022; 2023), como *forma-periferia*, sendo uma alternativa em meio ao colapso à *forma-valor* na mediação social na sociedade capitalista.

cidade de São Francisco nos Estados Unidos que atualmente passa por uma crise social com aumento da quantidade de pessoas que vivem nas ruas devido aos altos preços das habitações²¹. Contudo, é na periferia dos países periféricos que se observa a ruptura dos laços sociais sendo agravada.

A experiência brasileira frente à crise dada pelo alcance do limite lógico de acumulação do capital expõe a atual perspectiva de futuro para a sociedade capitalista: o fim da ideia de progresso. O que observamos, então, é o avanço gradativo da condição periférica – precarização dos espaços habitacionais, aumento da violência, aumento do desemprego – por todo o território. Essa tendência de generalização da periferia nos é percebida como a etapa inevitável e subsequente para a continuidade da reprodução do capital.

1.3 O ornitorrinco brasileiro

Ornitorrinco, animal endêmico da Austrália, foi utilizado por Francisco de Oliveira (2020) como metáfora para a sociedade brasileira. Apesar da espécie ser classificada como mamífero, possui diversas características típicas em animais de outras classes do Filo Chordata, como aves, répteis e anfíbios²². Nesse sentido, nomeamos este item de modo a reafirmar a interpretação de Oliveira, a característica específica brasileira de mesclar aspectos de diferentes sociabilidades para formar uma sociedade moderna de um capitalismo periférico, adaptado a partir de relações sociais pré-capitalistas. No Brasil há ornitorrincos nativos, ainda que metafóricos.

A metáfora proposta por Oliveira parte do entendimento que não é possível pensar em uma teoria evolucionista como cerne explicativo para o processo de consolidação do capitalismo no mundo. O processo de desenvolvimento dos países não ocorre em etapas até o atingir o estágio de país desenvolvido. Isso decorre, pois a contradição inerente no processo de acumulação do capital produz distintos resultados dependendo do papel

²¹Cf. site: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/01/12/como-sao-francisco-virou-simbolo-da-crise-dos-sem-teto-nos-estados-unidos.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2023.

²² Os primeiros registros da descoberta do ornitorrinco (*Ornithorhynchus anatinus*) fizeram com que diversos cientistas europeus duvidassem da existência do animal. O principal motivo seria justamente as características morfológicas inusuais agregadas às típicas de mamíferos: como a presença de esporões venenosos nas patas traseiras dos machos e de alguns aspectos de seu esqueleto pós-craniano ter similaridades com o de répteis – por exemplo, os ossos que formam seu peitoral não são constituídos por dois pares de ossos, como ocorre na maioria dos mamíferos, mas sim por cinco ossos (isso é, uma interclavícula além do esterno e da clavícula), como encontrado em répteis modernos e fósseis; além de serem ovíparos. Cf. Grant, 2007.

histórico realizado por cada país no processo de consolidação do capitalismo. As relações socioeconômicas existentes nas então colônias permaneceram – sendo principalmente fornecedores de matérias-primas e atuando como mercado consumidor de manufaturados importados – ao passo que foi introduzido novos elementos para a devida inserção na sociedade capitalista. A condição de colônia escravocrata gerou uma especificidade a esses países: de dependência no quadro da divisão internacional do trabalho, reafirmada pelos próprios interesses internos dos agentes sociais hegemônicos²³; formando os espaços periféricos necessários para a manutenção do capitalismo.

A dualidade presente na sociedade capitalista “na maioria dos casos é tão somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’” (F. Oliveira, 2020, p. 32). Em decorrência disso, destacamos o objetivo do texto *Crítica à razão dualista* (2020) em que o Autor se coloca em oposição ao entendimento dualista difundido principalmente pela Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), a qual é influenciada pelas teorias keynesiana e marginalista. Para os cepalinos, as características identificadas no “subdesenvolvimento” seriam uma especificidade, manifestadas pela contradição dual entre o setor “moderno” e o setor “atrasado”. De maneira oposta, Francisco de Oliveira (2020, p. 32-33) identifica essa dualidade estrutural como parte imanente da sociedade capitalista – presente, então, também em países centrais –, “o ‘subdesenvolvimento’ é precisamente uma ‘produção’ da expansão do capitalismo” e não uma etapa inevitável a ser superada.

Neste sentido, o modelo Cepal detém-se em ser um modelo reformista, “Ao enfatizar o aspecto da dependência – a conhecida relação centro-periferia –, os teóricos do ‘modo de produção subdesenvolvido’ quase deixaram de tratar os aspectos internos das estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil” (F. Oliveira, 2020, p. 33). Aos cepalinos escapava que “o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas”, devido à perspectiva adotada por eles acerca da questão do desenvolvimento a qual privilegia as relações externas, entre nações, ao invés do mercado interno.

²³ Em relação ao período de subdesenvolvimento no Brasil, Roberto Schwarz reitera esse entendimento no prefácio do livro de Oliveira (2020, p. 13): “Francisco de Oliveira insiste na *opção* das classes dominantes por formas de divisão do trabalho que preservassem a dominação social corrente, ainda que ao preço de uma posição internacional medíocre. Retoma o argumento de Fernando Henrique Cardoso, que pouco antes do golpe de 1964 dizia, contrariando a voz comum na esquerda, que a burguesia industrial havia preferido a ‘condição de sócio-menor do capitalismo ocidental’ ao risco de ver contestada a sua hegemonia mais à frente”.

Francisco de Oliveira (2020) explicita que a teoria do subdesenvolvimento foi utilizada para respaldar o período desenvolvimentista brasileiro – iniciado com a revolução de 1930 – e reafirmar a hegemonia de determinados agentes sociais na questão da luta de classes no Brasil. Além disso, o período pós-revolução de 1930 é o marco histórico identificado pelo Autor da criação de fato e de direito do capitalismo no país. Manifesto pela perda da hegemonia agrário-exportadora e a expansão do mercado interno, constituiu-se uma nova ordem social advinda do novo padrão de acumulação de capital – endogenizando o capitalismo no Brasil. O valor passa, então, a ser de fato o nexos das relações sociais no país, não havendo mais um espaço “fora” dessa dinâmica social.

Três aspectos para consolidação dessa nova ordem social são destacados pelo Autor: (1) legislação trabalhista; (2) intervenção estatal; (3) novo papel da agricultura. Todos esses aspectos funcionam a fim de amparar a continuidade do emergente setor da indústria, propiciando o impulsionamento da acumulação de capital. (1) O primeiro aspecto trata da regulamentação dos fatores de produção, por parte do Estado – para Oliveira (2020) foi um fator determinante para a criação da classe proletária no Brasil, ao equalizar (ainda que nivelando por baixo) a força de trabalho de todos os trabalhadores urbanos ao instaurar leis trabalhistas como a do salário mínimo. Além disso, a nova legislação também serviu para a formação de exército de reserva para o emergente setor industrial – dado que a massa de desempregados pressiona para baixos salários e garante que a acumulação de capital não seja reduzida. (2) O segundo aspecto se relaciona com a regulamentação estatal de componentes da esfera econômica, para além do âmbito do trabalho. “Essa intervenção tem um caráter ‘planificador’, [...] o Estado intervém para destruir o modo de acumulação para o qual a economia se inclinava naturalmente, criando e recriando as condições do novo modo de acumulação” (F. Oliveira, 2020, p. 40). A consolidação do novo mercado ocorria por meio de “preços sociais”, ao garantir que as empresas do setor industrial sejam as mais rentáveis do conjunto da economia²⁴. (3) O terceiro aspecto compete ao novo papel da agricultura: em relação ao mercado consumidor externo, sua função é marcada pela necessidade da continuidade em produzir mercadorias para exportação, para que o retorno financeiro (em moeda estrangeira) sirva para a aquisição de bens de capital e intermediários de produção externa; em relação ao mercado consumidor interno, deve

²⁴ Até, aproximadamente, a última década do século XX, “o Estado opera continuamente transferindo recursos e ganhos para a empresa industrial, fazendo dela o centro do sistema” (F. Oliveira, 2020, p. 41).

suprir a necessidade da população urbana a fim de que não eleve o custo de alimentação nem o custo das matérias-primas. “O compromisso entre mantê-la ativa e não estimulá-la como setor e unidade central do sistema, a fim de destruir o ‘velho mercado’, será um dos pontos nevrálgicos de todo o período” (F. Oliveira, 2020, p. 42), pois será o setor da agricultura que permitirá a consolidação do novo padrão de acumulação de capital e a estabilidade social do sistema. A relação simbiótica, marcada pelo caráter conciliatório, entre o crescimento industrial e o crescimento agrícola foi o motivo para a manutenção do padrão “primitivo” nas atividades agrícolas (baseado na alta taxa de exploração da força de trabalho); e a tensão existente ocorreu no nível interno das relações de produção (trabalho x capital), visto que havia interesses distintos de investimento e modernização entre os dois setores (F. Oliveira, 2020).

A consolidação da nova ordem social repercutiu fortemente no crescimento das cidades, principalmente devido ao crescimento do setor industrial e de serviços proporcionado por essa relação simbiótica com o setor agrícola. Oliveira (2020, p. 46) destaca que as atividades agrícolas contribuíram para o desenvolvimento urbano tanto “fornecendo maciços contingentes populacionais que iriam formar o ‘exército de reserva’ das cidades” quanto “fornecendo os excedentes alimentícios cujo preço era determinado pelo custo de reprodução da *força de trabalho rural*”, a qual não estava incluída na nova classe social proletária e conseqüentemente os trabalhadores rurais não detinham direito às novas leis trabalhistas.

O modo como ocorreu e ainda ocorre o processo de urbanização no Brasil não foi resultado de falta de legislação ou planos urbanísticos. O aparente caos no crescimento das cidades ocorre, pois é funcional para o processo de acumulação de capital – esse processo estabeleceu a necessidade de crescimento horizontalizado do setor de serviços (o setor terciário), o que caracteriza o aspecto caótico da urbanização brasileira.

Além disso, Maricato (2000) observa que os planos urbanos elaborados após os anos 1930 eram planos-discursos, não sendo implementados de fato. A aplicação ou não das leis e projetos elaborados está relacionada aos interesses envolvidos dos agentes sociais hegemônicos (a burguesia urbana). A Autora afirma que o urbanismo brasileiro se compromete com uma parte da cidade apenas – identificada por ela como *cidade formal* – atribuindo a “ordem” baseado em modelos urbanos (nesse primeiro momento do desenvolvimento urbano) modernistas, ao passo que reafirma a desigualdade entre a cidade formal e a cidade informal.

A contradição entre o discurso e a prática no planejamento urbano no Brasil tem em seu arrimo a própria contradição social presente na sociedade brasileira: os fundamentos da modernidade, a exemplo direitos universais, e as formas sociais pré-modernas, que se fazem presente por meio do patrimonialismo, da cooptação e cumprimento de favor na prática da gestão urbana (Maricato, 2000). Como anteriormente comentado, a partir de 1930 e orientada segundo interesses hegemônicos da burguesia urbana, a rápida urbanização das cidades passa a ser voltada para garantir o aumento da acumulação de capital.

Mas é justamente nesse momento que tem início um período de incosequência e inutilidade da maioria dos planos elaborados no Brasil. De um lado estava dada a impossibilidade de ignorar os ‘problemas urbanos’, de outro a impossibilidade de dedicar o orçamento público apenas às obras, especialmente às obras viárias, vinculadas à lógica do capital imobiliário, de maneira aberta ao debate, sem sofrer críticas. Quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso, no plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito. (Maricato, 2000, p. 138).

O desenvolvimento urbano se deu principalmente por meio do crescimento de ocupações ilegais e de favelas, sendo este, parte intrínseca do processo²⁵ e funcional “para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor [clientelismo]” (Maricato, 2000, p. 123).

A ocupação ilegal da terra urbana decorre, pois, como explica Francisco de Oliveira (2020), os baixos salários obrigam parte considerável da população a produzir suas próprias habitações para suprir uma das necessidades fundamentais da reprodução social; e devido a isso, os salários poderiam permanecer baixos, sem haver a obrigatoriedade de suprir a necessidade por moradia, e conseqüentemente a burguesia industrial poderia continuar com a superexploração da força de trabalho que impunha a esses trabalhadores. Há uma determinação reflexiva na autoconstrução de habitações e nos salários baixos do proletariado brasileiro; um componente fomenta o outro para consolidar a dinâmica brasileira da expansão capitalista que se sustenta na exploração

²⁵ É importante ressaltar que a ocupação e permanência de terras urbanas é tolerada até certo ponto, pois “o direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização” (Maricato, 2000, p. 161), a depender dos interesses dos agentes privados pertencentes ao setor imobiliário sobre o território ocupado, políticas de remoção serão aplicadas pelo Estado para efetivar a desocupação dessa determinada terra.

da força de trabalho.

A forma desenvolvida para a adequação do sistema do modo de produção capitalista foi necessária para realizar a transição de uma economia totalmente dependente de exportações para uma economia com setor industrial suprindo parte da demanda do mercado interno. A dualidade formada entre o atrasado e o moderno compõe uma originalidade na desigualdade brasileira que difere das engendradas sob outros contextos de consolidação do modo de produção capitalista. Para Francisco de Oliveira (2020, p. 60),

A originalidade consistiria talvez em dizer que – sem abusar do gosto pelo paradoxo – a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo *preserva* o potencial de acumulação liberado *exclusivamente* para os fins de expansão do próprio novo.

Oliveira (2020, p.60) ressalta ainda que “*o sistema caminhou inexoravelmente para uma concentração da renda, da propriedade e do poder*, em que as próprias medidas de intenção corretiva ou redistributiva [...] transformaram-se no pesadelo prometeico da recriação ampliada das tendências que se queria corrigir”.

O processo de modernização, isto é, de consolidação do modo de produção capitalista no país, utilizou-se de marcadores sociais – advindos de sua condição enquanto ex-colônia – endogenamente presentes na formação socioeconômica brasileira, determinando o capitalismo brasileiro, a sua especificidade. Assim, seu desenvolvimento foi definido e adaptado à sua própria realidade, pautada por sua dialética interna de forças sociais em conflito: a hegemonia não era plena a um único agente social e sim disputada entre a burguesia agrária exportadora e a burguesia industrial²⁶. Apenas após a crise econômica internacional iniciada em 1929, o cenário se modificou e passou a necessitar de um novo modo de acumulação de capital não mais tão dependente de produtos de bens de consumo duráveis importados. O que culminou na revolução burguesa de 1930 e na amenização dos conflitos entre os

²⁶ No Brasil, a transição do escravismo para o trabalho assalariado se deve principalmente a necessidade da produção industrial em eliminar o custo de reprodução do escravo (que neste caso é quem provê a força de trabalho) de seu custo interno de produção, além da necessidade do país em criar seu próprio mercado consumidor – segundo Oliveira (2020, p. 66), “criar sua ‘periferia’”, criar condições para que a população possa vender a sua força de trabalho. O longo período de 1888 até 1930, em que esse processo ocorre, expressa a manutenção de padrões escravocratas nas relações de produção (F. Oliveira, 2020).

diferentes agentes sociais por meio de um pacto de classes – que é traduzido, como já comentado, pela relação simbiótica do setor agrícola com o setor industrial, unindo o arcaico com o moderno. Conforme salienta Oliveira (2020, p. 69),

É possível perceber que o elemento estratégico para definir o conjunto das relações na economia como um todo passou a ser o tipo de relações de produção estabelecido entre o capital e o trabalho na indústria. Mas, longe do modelo ‘clássico’, em que esse elemento estratégico tende a ‘exportar-se’ para o restante da economia, no caso brasileiro – e é possível reconhecê-lo em outros países – a implantação das novas relações de produção no setor estratégico da economia tende, por razões em primeiro lugar históricas, que se transformam em razões estruturais, a perpetuar as relações não capitalistas na agricultura e a criar um padrão não capitalístico de produção, como forma e meio de sustentação e alimentação do crescimento dos setores estratégicos nitidamente capitalistas, que são a longo prazo a garantia das estruturas de dominação e reprodução do sistema.

O cenário de refuncionalização do atrasado pelo moderno para a formação do Estado moderno brasileiro também é o arranjo encontrado pela arquitetura moderna. Lucio Costa – uma das principais figuras do movimento da arquitetura modernista no Brasil – busca a superação dos aspectos arcaicos ao passo que os agrega na produção de uma arquitetura autenticamente brasileira, numa tentativa conciliatória dessa contradição presente na formação social brasileira a fim de alcançar o compromisso da modernização acordado pelos agentes hegemônicos para a realização dessa reestruturação econômica firmada na revolução de 1930. Otília Arantes (2004, p. 89) ressalta que a arquitetura modernista “(...) prometia desenvolvimento, isto é, homogeneização social num país dualizado, quando na verdade só fazia aprofundar uma modernização restringida, e o caráter postiço de enxerto”.

O movimento moderno na arquitetura foi um reflexo do período desenvolvimentista no Brasil – momento histórico em que havia uma pretensão de projeto nacional a partir da criação de uma identidade nacional – que objetivava transformar o Brasil em um país plenamente desenvolvido, com base nos padrões tecnológicos e de produção dos países centrais. Os agentes sociais hegemônicos (burguesia urbana e burguesia agrária), junto ao Estado, adotaram conscientemente um papel subordinado em relação ao mercado internacional em troca da viabilização da expansão e desenvolvimento do capitalismo brasileiro, por meio da aceleração da acumulação de capital resultante do desenvolvimento do setor industrial – essa decisão

teve em seu cerne a ampliação de sua própria hegemonia no interior do país (F. Oliveira, 2020).

Em relação a esse período, Oliveira (2020) salienta que a conjuntura internacional para esse movimento em direção ao crescimento econômico realizado pelo Brasil não era favorável. Houve resistência do país capitalista hegemônico (Estados Unidos) na tentativa do Brasil em adquirir outro papel dentro da divisão internacional do trabalho. Com isso, as medidas tomadas foram respaldadas por países Europeus e Japão, aproveitando-se da então conjuntura policêntrica.

Contudo, como esses padrões tecnológicos não são estanques, a modernidade encontrada nos países centrais está constantemente se atualizando²⁷. Agravado a isso, há o fato que não havia políticas de transferência de tecnologia para as empresas nacionais pelo Estado, os padrões tecnológicos se restringiam às empresas estrangeiras estabelecidas no território nacional; tampouco era um objetivo ideológico da burguesia urbana brasileira (F. Oliveira, 2020). O que, na prática, amplia ao longo do tempo a necessidade de o Brasil em cada vez exportar em maior quantidade produtos de bens de consumo duráveis e não-duráveis (primários), para manter as altas taxas de acumulação de capital conseguidas até aquele momento.

Assim, com a crescente globalização, a partir da década de 1960, há um enfraquecimento da hegemonia da burguesia urbana local e em consequência o aumento da dependência brasileira frente às importações de produtos de bens de consumo duráveis e ao capital estrangeiro. Tal situação foi apenas reafirmada após o golpe de 1964. Pois, para inibir a crise econômica causada pela ruptura do pacto de classes – devido à contínua expansão da acumulação de capital não atingir as classes sociais mais pobres; ao contrário, verificava-se o aumento da taxa de exploração da força de trabalho e a redução dos salários reais, o que levou à paralisia de investimento agregado e à instabilidade institucional –, adotou-se uma política seletiva de combate à inflação. Oliveira (2020) explica que essa política liberou crédito e gastos

²⁷ Em relação a isso, Paulo Arantes (2004, p. 27) expõe o trecho de uma entrevista de João Manoel a *Folha de S. Paulo*, realizada em 6 jun. 1987, acerca da situação da modernização do Brasil: “levamos cem anos, de 1830 a 1930, para imitar a inovação fundamental da Primeira Revolução Industrial, o setor têxtil. E noventa anos, de 1890 a 1980, para copiar os avanços da Segunda Revolução Industrial. Quando tudo dava a impressão de estarmos prestes a entrar no Primeiro Mundo, eclodiu a Terceira Revolução Industrial [...] Há dez anos, caímos na estagnação. Vivemos, hoje, à beira da depressão e da hiperinflação. E constatamos, a toda hora, com espanto e vergonha, a enorme distância que nos separa da civilização.”. Atualmente, década de 2020, observamos a distância entre o desenvolvimento tecnológico dos países centrais e o do Brasil aumentar cada vez mais com o movimento de “reprimarização” da economia brasileira – sendo as *commodities* correspondentes à maior porcentagem do total de produtos exportados no país – ao passo que o país se desindustrializa.

governamentais que antes estavam sob medidas de contenção, estimulando o crescimento da economia, o qual também foi facilitado pela reestruturação do mercado de capitais. O que se demonstrou ser, na realidade, uma reforma fiscal regressiva, posto que o combate à inflação se limitou ao arrocho salarial das classes de baixa renda.

A ditadura foi a “via prussiana”²⁸ que levou ao endividamento externo, à financeirização da economia e das contas públicas – “O endividamento externo apareceu então como a ‘solução’ [...] que ficou patente no último governo militar da ditadura, sob o mesmo czar das finanças que havia imperado no período do ‘milagre’ brasileiro” (F. Oliveira, 2020, p. 132). Disso decorre a consolidação da dependência do crescimento da economia brasileira ao capital estrangeiro, capturando boa parte do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro para quitação da dívida externa²⁹. Os limites para essa fórmula “mágica” de industrialização e crescimento acelerados encontrada durante a ditadura foram evidenciados com a crise econômica (crise da dívida externa) desencadeada em consequência da crise do petróleo. De modo que, atualmente, a economia brasileira opera a fim de quitar as dívidas contraídas por financiamento externo, não havendo condições econômicas nem o montante de investimento em ciência e tecnologia (C&T) necessários para acompanhar a evolução tecnológica ocorrida nos países centrais.

O termo *país com o encontro marcado com o futuro*, como menciona Paulo Arantes (2004, p. 25) no início de seu ensaio, para destacar o mito criado para o Brasil – enquanto país destinado ao progresso, em que “o futuro não só viria fatalmente ao nosso encontro, mas com passos de gigante, queimando etapas, pois entre nós até o atraso seria uma vantagem” – é apenas um discurso ideológico direcionado à formação de uma identidade brasileira, naquele opulento momento de altas taxas de crescimento. Entretanto, ao mesmo tempo, o período de industrialização do qual o Brasil passou,

²⁸ Em relação ao conceito de “via prussiana”, no que se refere ao processo de constituição do capitalismo, Chasin (2019, p. 137) explica que seria “uma modalidade particular desse processo, que se põe de forma retardada e retardatória, tendo por eixo a conciliação entre o *novo* emergente e o modo de existência social em fase de perecimento. Inexistindo, portanto, a ruptura superadora que de forma difundida abrange, interessa, modifica todas as demais categorias sociais subalternas”. Assim, o termo é usado para ressaltar a utilização da via da força, exceção e coerção estatal no desenvolvimento paulatino da industrialização em um país que já opera sob a lógica do capital. É importante salientar ainda que Chasin entende que o termo deveria ser utilizado como modelo orientador teórico para compreender a especificidade do caso brasileiro, devido a seu passado colonial e consequentemente a manutenção de sua condição subordinada.

²⁹ Francisco de Oliveira (2020) destaca que, em 2001, 41% do PIB brasileiro foi direcionado para o pagamento do total da dívida externa, ao passo que os juros da dívida consumiram 9,1% do PIB. O Autor comenta que a subordinação financeira da economia brasileira (agora já industrializada) no início do século XXI se assemelha a sua dependência no período da República Velha (pré-1930).

como nos casos de outras atividades econômicas ocorridas no país, foi proveniente de uma articulação de variados fatores, muitos externos ao controle dos agentes sociais locais – como já comentado anteriormente, o colapso das relações externas devido à crise de 1929 e a consequente emergência por “substituição de importações”. Neste sentido, o movimento realizado pela classe social hegemônica do país não foi ativamente premeditado (se aproveitando da oportunidade surgida), e por isso tampouco ostensivamente protegido. O que se resulta no abandono completo de um projeto nacional.

A possibilidade que Francisco de Oliveira identificara – devido ao processo de industrialização do país – nesta segunda metade do século XX para a superação da condição de subdesenvolvimento desaparece, em razão da falta de um projeto nacional defendido pela burguesia urbana. Pois, ao perceber a impossibilidade de um desenvolvimento pleno, a burguesia alinhou-se com os interesses internacionais e abandonou quaisquer pretensões de haver um Brasil plenamente desenvolvido.

Posteriormente, já durante o período da redemocratização brasileira, Francisco de Oliveira (2020, p. 145) observa que a partir dos anos de 1980 a classe trabalhadora estiolasse, e com isso, “As forças de trabalho já não têm ‘força’ social, erodida pela reestruturação produtiva e pelo trabalho abstrato-virtual [a informalidade] e ‘força’ política, posto que dificilmente tais mudanças na base técnico-material da produção deixariam de repercutir na formação da classe”. Disso decorre o enfraquecimento de qualquer possibilidade de enfrentamento (luta de classes) em busca de uma alternativa político-econômica para o país que possa de fato superar a condição de subdesenvolvimento.

Além disso, Oliveira (2020) salienta ainda que, nas últimas décadas do século XX, houve a formação de uma nova classe social e personificação do liberalismo³⁰ – transformação dos trabalhadores em burocratas capazes de controlar a máquina estatal. O Autor complementa este argumento:

Em termos gramscianos também a nova classe satisfaz as exigências teóricas: ela se forma exatamente num novo consenso sobre Estado e mercado sustentado pela formação universitária que

³⁰ O autor também destaca o movimento de convergências pragmáticas entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB): “o aparente paradoxo de que o governo de Lula [referindo-se a seu primeiro mandato, 2003-2008] realiza o programa de FHC, radicalizando-o: não se trata de equívoco, nem de tomada de empréstimo de programa, mas de uma verdadeira nova classe social, que se estrutura sobre, de um lado, técnicos e economistas *doublés* de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e trabalhadores transformados em operadores de fundos de previdência, núcleo duro do PT. A identidade dos dois casos reside no controle do acesso aos fundos públicos, no conhecimento do ‘mapa da mina’” (F. Oliveira, 2020, p. 147).

recebeu, e por último é a luta de classes que faz a classe, vale dizer, seu movimento se dá na apropriação de parcelas importantes do fundo público, e sua especificidade se marca exatamente aqui; não se trata de apropriar os lucros do setor privado, mas de controlar o lugar onde se forma parte desse lucro, vale dizer, o fundo público (Oliveira, 2020, p. 149).

A erosão do poder político de barganha da classe trabalhadora se deve aos avanços no conhecimento técnico-científico advindos da Terceira Revolução Tecnológica. Quanto mais avançada a tecnologia utilizada na produção de mercadoria menos força de trabalho precisa ser empregada. Com isso, os trabalhadores são alocados cada vez mais em trabalhos precários, ou considerados “mais primitivos”, aumentando a informalidade e dificultando movimentações políticas. No Brasil, tal situação se acentua por causa da impossibilidade de copiar adequadamente os avanços tecnológicos.

Enquanto o progresso técnico da Segunda Revolução Industrial permitia saltar à frente, operando por rupturas sem prévia acumulação técnico-científica, por se tratar de conhecimento difuso e universal, o novo conhecimento técnico-científico [engendrado pela Terceira Revolução] está trancado nas patentes, e não está disponível as prateleiras do supermercado das inovações. (F. Oliveira, 2020, p. 138).

O conhecimento técnico-científico desenvolvido é flexível na sua produção, mas indivisível na matriz da unidade C&T – só sendo possível de ser copiado, segundo Oliveira (2020), o “descartável” (os produtos de bens de consumo), os quais tornam-se rapidamente obsoletos.

O amálgama formado entre o atrasado e o moderno sustentam as bases para que a lógica do capital possa operar no Brasil. Partindo disso, Oliveira (2020, p. 129) descreve três aspectos principais para a definição da forma específica do subdesenvolvimento brasileiro: (1) agricultura de subsistência para a acumulação interna de capital – na prática, a agricultura ‘atrasada’ financiava a industrialização, operando como um tipo de acumulação primitiva; (2) surgimento de moderno sistema bancário brasileiro – que por meio do mercado de capitais (sistema financeiro), o Estado direciona o superexcedente (fruto da alta exploração da força de trabalho) para viabilizar a estruturação e expansão de empresas monopolísticas, a fim de manter as elevadas taxas de acumulação de capital; (3) baixos custos de reprodução da força de trabalho urbana – “o que facilitava a acumulação de capital industrial, quanto produziam um excedente não reinvertível em si mesmo, que se escoava para financiar

a acumulação urbana”. Assim, as condições do processo da expansão capitalista no Brasil, marcadas pela subordinação do proletariado ao Estado e por uma revolução produtiva sem revolução burguesa – ou seja, uma forma de modernização conservadora –, acentuaram “o caráter ‘produtivo’ do atraso como condômino da expansão capitalista. O subdesenvolvimento viria a ser, portanto, a forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia” (F. Oliveira, 2020, p. 131), posto que está necessariamente articulado com o desenvolvimento capitalista dos países centrais. Além disso, o Autor ressalta que

o subdesenvolvimento finalmente é a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre os capitais, a coerção estatal como exceção da acumulação privada, keynesianismo *avant la lettre*” (F. Oliveira, 2020, p. 131).

É precisamente nesse contexto que Oliveira remonta a imagem do ornitorrinco brasileiro para sua metáfora. Como o subdesenvolvimento não é uma etapa evolutiva, verificamos a impossibilidade da superação da condição periférica instaurada na essência do capitalismo brasileiro. Dado que, além do modo como o país se desenvolveu durante o período da industrialização não poder mais ser repetido, em razão da evolução tecnológica ter atingido um patamar do qual não se pode mais alcançar sem haver a acumulação científico-tecnológica anterior, atualmente, a possibilidade de alterar o papel do Brasil da divisão internacional do trabalho por meio da luta de classes é corroída devido à desarticulação política da classe trabalhadora, realizada junto ao acordo entre a nova classe social, os burocratas, e a burguesia nacional.

Neste sentido, não há momento ético-político no ornitorrinco no sentido emancipador, permanecendo capturado num eterno presente; “o ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão” (F. Oliveira, 2020, p. 150).

Para mais, observamos que este ornitorrinco brasileiro está em processo migratório para outros países capitalistas³¹. Como evidenciado por Paulo Arantes

³¹ Podemos entender que a migração (metafórica) espontânea do ornitorrinco brasileiro a outros países se comporta similarmente como, por exemplo, a do coqueiro, ou coco-da-bahia (*Cocos nucifera L.*), planta de origem asiática que devido a sua característica de disseminação, seu fruto é capaz de flutuar, espalhando-se por meio de correntes marítimas e atingindo regiões tropicais litorâneas. Embora não seja nativo do

(2004, p. 30), posto que a particularidade brasileira no desenvolvimento capitalista fez com que, atualmente,

[...] nos vi[sse]mos transformados numa espécie de paradigma, algo como uma categoria sociológica para o buraco negro da globalização – não uma remota África do humanitarismo à distância, na verdade um espectro ainda mais inquietante, porque somos estritamente modernos, além de economicamente desfrutáveis *as usual*. De sorte que, na hora histórica em que o país do futuro parece não mais ter futuro algum, somos apontados, para mal ou para bem, como o futuro do mundo.

Isso se deve, porque, para Arantes (2004, p. 35), apesar do dualismo findar-se após os anos 1960 no Brasil, enquanto “variante das teorias funcionalistas da modernização, e suas respectivas políticas de acatamento subalterno dos padrões societários centrais, e conseqüentemente inclusão das barbaridades capitalistas locais no rol das anomalias do ‘atraso’ e outros desvios”, ele continua a circular agora como um “sinal de alarme ante a marcha do mundo no rumo de uma explosiva configuração ‘dual’ entre integrados e descartados, hierarquicamente congelada”. O dualismo se refere à estratificação extrema da sociedade, na qual um dos polos opera como dominante no processo, enquanto no outro há a desarticulação social e desestruturação do trabalho (seja pela informalidade seja pela impossibilidade de realizar atividades produtoras de valor).³²

O dualismo expresso na cidade capitalista é uma consequência natural do próprio processo de manutenção da lógica do capital no mundo. Assim, entendendo que os fenômenos manifestos na extrema dualização da sociedade brasileira são possíveis também de serem observados de forma crescente nos países considerados desenvolvidos e modernos, coloca-se em xeque o discurso dominante de que do capitalismo devém o progresso e a modernidade de uma sociedade integrada – como anteriormente comentado, a contradição inerente na lógica do capital no estágio atual em que vivemos produz a generalização da periferia e a avanço gradual da condição

Brasil, o coqueiro foi capaz de se aclimatar tão bem que se tornou subespontânea nos litorais brasileiros; de modo que, no cotidiano, nem se percebe que o coqueiro não é realmente nativo desses *habitats*.

³² Em relação a isso, Arantes (2004) expõe, e critica, o entendimento de Manuel Castells em relação a dualização da sociedade. Para ele, seria um fenômeno em que a formação das classes sociais só se completaria para a classe dominante, devido à fragilização das condições dos trabalhadores e conseqüentemente à anomia social – em razão do aumento da informalidade e do exército de reserva na Sociedade em Rede (termo de Castells que se refere ao atual estágio do capitalismo) –, moldando o espaço físico por meio da segregação, mas ainda sendo capaz de ser superado. Em outras palavras, não seria uma condição inerente à lógica do capital, mas um processo social específico dessa *Sociedade em Rede*.

periférica no mundo (Canetti, 2022).

É oportuno comentar ainda que o enfoque dado à questão do dualismo, por parte de determinados estudiosos³³, intensifica a sensação difusa de crise, que, como ressalta Paulo Arantes (2004, p. 45),

propiciará então uma intervenção estratégica na gestão da cidade – no caso, uma gestão de tipo empresarial, destinada a substituir a imagem problema de uma cidade dualizada pela imagem competitiva de uma cidade reunificada em torno dos negócios da máquina urbana de crescimento.

Com isso, Paulo Arantes (2004) nos apresenta o termo *brasilianização*, alcunhado para caracterizar a atual escalada das desigualdades sociais e urbanas em países “na metrópole do capitalismo”. O Autor discorre sobre o uso do termo por acadêmicos dos Estados Unidos, identificando estudiosos que tratam sobre o processo de brasilianização na sociedade estadunidense. Isso se deve à intensificação da polarização social – e desta vez partindo dos conflitos de classe em uma dimensão horizontal da hierarquia social –, proveniente da precarização do trabalho e do processo de desaburguesamento da classe média. Desse modo, a brasilianização se evidenciaria “nos novos usos e costumes dessa *overclass* entrincheirada num país ainda retalhado por enclaves privatizados, uma nação dentro da nação, desfrutando de uma sorte de extraterritorialidade que a imaginação política local costumava atribuir às oligarquias latino-americanas.” (P. E. Arantes, 2004, p. 31). Arantes (2004, p. 33) salienta ainda que “a América não seria mais uma sociedade burguesa – tal como o Brasil, que nem mesmo chegou a sê-lo. [...] o avanço da financeirização da riqueza num país fraturado assim, de alto a baixo, estaria arrastando os Estados Unidos a um ‘regime *rentier*, do tipo da América Latina’”.

Posteriormente, nosso Autor explicita o caso francês em relação à brasilianização. Os estudiosos francófonos – que desde a década de 1950 realizam contribuições para estudos sobre a condição periférica na América Latina – identificaram, a partir dos anos 1980, similaridades na estrutura social dualizada

³³ Paulo Arantes explicita que Castells indica uma possibilidade de superação da cidade dual e integração da sociedade, sendo justamente por meio das cidades globais, apesar da tendência de agravamento da dualização. Para isso, coloca-se como antagonista principal a polarização das classes sociais – as quais causariam a violência exacerbada e midiaticizada nas cidades – “[...] subsiste um apelo, implícito na imagem da cidade dual, à espetacularização da coesão social ameaçada” (P. E. Arantes, 2004, p. 45). A causa do problema é deslocada e a solução logo apresentada; como o próprio Arantes (2004, p. 45) ressalta: “É nesse momento de virada e exorcismo da dualização que nosso autor-fluxo [Castells] se converte em expert-consultor”.

observada em países periféricos em comparação com a intensificação da difusão da periferização em determinados espaços das cidades francesas. Devido à precarização social, as cidades francesas teriam sofrido uma espécie de *tiers-mondisation* (terceiromundização).

O atual mal-estar francês na civilização também cristalizaria antes de tudo numa nova questão urbana de corte inédito, caracterizado justamente por uma decupagem binária da sociedade: cada vez mais a cidade deixaria de ser o quadro material da sociedade para sediar um tipo de organização espacial que exponencia a dessolidarização social em curso, a secessão americana definidora da ressurgência contemporânea da questão social (P. E. Arantes, 2004, p. 48).

De acordo com o Autor, o debate francês convergiu-se em duas consequências possíveis para a terceiromundização dos bairros pobres franceses: o que caracterizamos como o processo de brasilianização – o espaço urbano, em sua totalidade, compreendido numa “espiral de subdesenvolvimento” – ou a transformação em *inner city* estadunidense – bairros onde se situa a parcela da população mais pobre ou de minorias étnico-religiosas, em contraste com os subúrbios estadunidenses, evidenciando a extrema estratificação da cidade e a fratura social existente. A fratura social francesa figura, para além da analogia dos subúrbios precários estadunidenses,

[...] o advento de uma sociedade antagônica cujas linhas de ruptura vão se alastrando no mesmo ritmo da metropolização e do correspondente estilhaçamento do território e das economias nele ancoradas, lógicas de separação social, cultural e territorial, que vão apagando a imagem republicana tradicional da nação integradora, que vão enfim naturalizando o princípio regulador da desigualdade, desta vez *sans phrase* [sem exceção]. (P. E. Arantes, 2004, p. 51).

Entretanto, no debate francês, a questão da fratura social foi restringida ao problema da exclusão, efetivamente evadindo de discussões acerca da produção inerente de desigualdades como resultado inevitável para a manutenção da lógica do capital na sociedade. Segundo Paulo Arantes (2004, p. 55), para esses estudiosos, a causa para a precarização urbana e exclusão social, que em consequência agravaria a violência, em países periféricos seria uma “disfunção patogênica por motivo de mudança social acelerada” associado ao passado colonial, ou seja, a desigualdade presente nos países periféricos teria origem distinta à desigualdade percebida nos países centrais. O agravamento desses sintomas em ambos os casos não seria resultado de uma crise no

sistema capitalista e sim “a inauguração turbulenta de um outro paradigma civilizacional, acompanhada da falência múltipla dos enquadramentos formadores das antigas solidariedades, família, escola, empresa, sindicato etc.”, diante do avanço científico-tecnológico advindo da Terceira Revolução Tecnológica.

A fratura social identificada aqui seria a expressão do colapso do próprio vínculo social, assumindo proporções brasileiras irreversíveis. Assim como anteriormente explicado, a dissolução dos laços sociais (expresso pelo dinheiro, forma autonomizada do valor) altera a maneira como os indivíduos humanos buscarão meios para garantir sua reprodução social, já que não há mais a possibilidade da venda de sua força de trabalho devido à degradação dos postos de trabalho e aumento da informalidade, e agrava o uso da violência para que seja garantido (Araujo, 2022b). Esse meio utilizado está ligado à condição periférica, sendo observado desde sua origem em espaços periféricos capitalistas. A intensificação cada vez maior desse cenário gera espaços onde reina a barbárie, a decomposição da moderna sociedade capitalista.

Arantes (2004) frisa que a exclusão produzida no atual estágio da “modernização” não mais carrega em si nenhum componente de recomposição social, como ocorria antes da década de 1980, quando ainda se havia a ilusão do nivelamento entre os países periféricos em relação aos países centrais. Apesar dos avanços sociais, “Todas estas conquistas da classe trabalhadora (aqui inclusos produtivos e improdutivos) em suas lutas de classes do cotidiano em nada abalaram o sujeito automático” (Araujo, 2022b, p. 17). Com isso, esses avanços sociais não alteraram a lógica intrínseca de acumulação de capital, podendo sofrer retrocessos em um cenário de crise. Para Menegat (2019, p. 81), a modernidade advinda da consolidação da sociedade capitalista traz em si “a sensação de que o tempo urge e se mostra no espaço como um espírito criador de realidades”, entretanto atualmente “a percepção da história se contorce entre a real sensação de impotência dos indivíduos e o desaparecimento da perspectiva de futuro minimamente previsível”, subtraindo das pessoas a perspectiva real de melhora de vida e conformando-as a alternativas precárias de reprodução de suas vidas.

Para Arantes (2004, p. 58), a generalização do processo de brasilianização no mundo não significaria a imposição do atraso ou algo similar, mas sim evidencia o papel do Brasil no sistema capitalista, desde sua gênese como colônia extrativista, “na vanguarda, isto é, como lugar de produção”. Hoje voltamos à vanguarda, só que da desintegração”. O Brasil seria

o real protótipo da sociedade de Risco a caminho. Quem diria: nossa modernização de *rattrapage* acabou entroncando na Segunda Modernidade, a dinâmica reflexiva e triunfante da ‘modernização da modernização’ manifesta-se finalmente na ‘desordem’ de uma sociedade periférica, por definição inacabada. Queimando outra vez etapas, nos vemos de novo na vanguarda, quer dizer, na vanguarda da ‘superação’ do regime de plena ocupação do trabalho no Ocidente. ‘O Brasil desafia a imaginação sociológica como um laboratório único, no qual nossas certezas se desfazem. A metáfora da brasilianização é a diferença entre a Primeira e a Segunda Modernidade, que é a simultaneidade do risco global, como prova a desagregação do mundo do trabalho e a universalização do desemprego’. (P. E. Arantes, 2004, p. 63-64).

Na atual configuração da sociedade do capital – a Sociedade de Risco moldada pela nova organização social advinda da Segunda Modernidade – o que era típico brasileiro, passa a ser a norma e assim não mais um marco da brasilidade.

2. MODELOS URBANOS E GESTÃO DE CIDADES: cidade como mercadoria e capital como capital

A cidade capitalista tem como particularidade a introdução da lógica da mercantilização no processo de urbanização, devido ao movimento incessante de valorização de valor que é central na nossa sociedade. Assim, a cidade se torna mais um espaço para a produção e expansão do valor, sendo aí a renda fundiária a forma específica de sua extração. Esse processo, que se observa desde o século XIX com as descrições da cidade de Manchester, na Inglaterra, por Engels³⁴, passa a priorizar a atração de investimentos econômicos privados nas intervenções e reordenamentos urbanos realizados na cidade, por meio de um discurso de melhoramento e modernização.

A cidade é produto social, em constante transformação. Ela se constitui não somente por meio do planejamento normativo, mas também a partir das vivências sociais,

³⁴ No livro *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra* (2010), o autor realiza uma análise da sociedade inglesa (onde o capitalismo estava mais consolidado na época) por meio das características formadoras de diversas cidades e das condições de habitabilidade em que os trabalhadores viviam. Neste primeiro momento da sociedade capitalista, a obrigatoriedade de produção de habitação para garantir a reprodução social da força de trabalho ainda era do capitalista, proprietário das fábricas – como igualmente se observa na cidade do Rio de Janeiro, nos períodos iniciais do processo de industrialização do Brasil, por exemplo, com a massa de pessoas, advindas do campo para ocupar os postos de trabalho nas cidades, instalada em vilas operárias, em bairros centrais da cidade como a vila operária na Avenida Salvador de Sá no bairro Cidade Nova (construída em 1906); nesse primeiro momento, as moradias para os trabalhadores eram responsabilidade dos proprietários das fábricas implantadas na cidade.

das relações entre as pessoas e os espaços que elas ocupam, como salienta Carlos Nelson dos Santos no livro *Quando a rua vira casa* (Mello; Vogel; Molica, 2017) ao reiterar o entendimento necessário da vivência social na produção do espaço urbano. Ainda assim, as teorias urbanas desenvolvidas na Europa – disseminadas e postas em prática em diversos lugares do mundo – são consideradas no meio científico como um saber específico superior para a compreensão e intervenção adequada do espaço. As cidades reorganizadas através de modelos urbanos e do urbanismo racionalista (pós-Segunda Guerra Mundial) presenciaram modificações forçadas do arranjo da sociabilidade nas áreas intervindas, provocando uma ruptura do cotidiano já consolidado nesses espaços, como se observou na reforma de Pereira Passos, no centro do Rio de Janeiro, no início do século XX, a partir de um discurso de modernização da então capital do país.

A participação política da população é essencial para mitigar essas intervenções constituídas pela articulação entre mercado e política e que, na prática, objetivam privatizar o espaço urbano para a especulação imobiliária. Observam-se diversos exemplos de participação popular que geraram resultados positivos, como no caso tratado no livro anteriormente referido da urbanização de Brás de Pina, bairro do Rio de Janeiro. (Mello; Vogel; Molica, 2017).

O livro *Morte e vida das grandes cidades* (Jacobs, 2011) destaca uma situação similar que ocorreu na cidade de Nova York, em que, diante da ameaça de destruição de uma área da cidade para aprimorar a mobilidade urbana, houve mobilização popular para impedir a destruição de bairros situados na área que seria intervinda e conseqüentemente a vitalidade existente neles. Tavolari (2019) salienta que o ativismo político de Jacobs, autora do livro, foi de grande importância para impedir a construção da via expressa que arrasaria bairros novaiorquinos, ao confrontar o próprio agente público do setor do planejamento urbano da prefeitura de Nova York, Robert Moses, responsável pelo projeto.

O projeto urbano idealizado por Robert Moses, que pode ser considerado “uma espécie de última figura da linhagem de construtores que remonta ao Barão de Haussmann” (Berman, 2007, p. 344 *apud* Tavolari, 2019, p. 18), foi baseado no urbanismo racionalista, o qual tem como principal representante Le Corbusier. Jacobs critica o urbanismo racionalista caracterizado por um zoneamento monofuncionalista e sem participação popular. O objetivo do modelo de planejamento urbano racionalista é reorganizar a cidade pela perspectiva morfológica e funcionalista, utilizando a técnica de zoneamento. Como observado na própria cidade de Nova York, o zoneamento aprofundou

a segregação espacial entre pessoas de classes sociais diferentes e reduziu a circulação de pessoas em determinadas áreas ao passo que aumentou a quantidade de deslocamentos feitos de uma área para outra – percebido pelo surgimento dos subúrbios estadunidenses exclusivamente residenciais e o aumento da quantidade de automóveis em circulação para as áreas centrais da cidade onde se concentrava as zonas comerciais e industriais. Esse instrumento urbanístico opera, então, como forma de controlar a cidade³⁵, suas contradições, conflitos e possíveis processos de crescimento, além de favorecer a especulação imobiliária devido a conjunção de interesses entre os capitalistas do setor imobiliário e os agentes do setor público (Mancuso, 1980).

O objetivo pelo controle da cidade necessariamente poda as transformações advindas do cotidiano e das práticas sociais, esvaziando a cidade e desarticulando a organização popular. Embora a modificação da forma urbana não altere de imediato a sociabilidade, influencia-a no comportamento entre as pessoas e a própria cidade. Assim, como forma de se contrapor a esses modelos urbanos funcionalistas, Jacobs (2011) se empenha em analisar condições indispensáveis para a manutenção da diversidade nas cidades e conseqüentemente da vivência social.

O urbanismo racionalista criticado por Jacobs moldou os espaços em uma lógica de autosegregação. No período em que Jacobs escreve, década de 1960, o principal fenômeno urbano era a dicotomia entre centro e periferia, na qual a parcela da população rica se situaria no centro e a população pobre na periferia³⁶ – fenômeno observado não somente nos Estados Unidos, recorte analisado por Jacobs, mas também em países da periferia capitalista, como o Brasil.

Assim, a disseminação desse modelo urbano (bem como os subsequentes modelos), que na prática são implementadas para o controle socioespacial, ocorre sob discurso de aperfeiçoamento da administração pública e de melhorias do espaço urbano à população. Os Estados Unidos atuaram como os principais expoentes no período de intensificação dessa disseminação, ocorrido após a Segunda Guerra Mundial. Como forma de conservar seu controle político e hegemonia ideológica, adquiridos após a guerra – e simultaneamente inibir a expansão da dominação da União Soviética e outros governos socialistas em países ainda não alinhados – os Estados Unidos “lançariam mão

³⁵ Foucault trata dessa questão do controle da cidade como forma de manutenção da soberania. Cf. Foucault, 2008, p. 25-28.

³⁶ No caso de cidades estadunidenses principalmente, como tratado por Jacobs, a periferia (conhecida como subúrbio no país) concentra não apenas a parcela mais pobre da população, mas também outras classes sociais, em razão do modelo de cidade mais difundido na região, a cidade-jardim de Ebenezer Howard.

de artifícios como o incentivo à criação de agências multilaterais, sob sua liderança, que no contexto do pós-guerra teriam o mote de reconstrução das nações afetadas”³⁷ (Amaral, 2018, p. 26). A estratégia de consolidação de seu poder no mundo teve como principal ferramenta a disseminação de ideias e valores estadunidenses (como o *american way of life* – modelo de comportamento social – difundido desde o pós-Primeira Guerra Mundial) e de sua estrutura política e econômica.

Nessa lógica de promover o desenvolvimento e modernização a países menos industrializados, justificou-se a criação e atuação de agências multilaterais, como o Banco Mundial. Na prática desconsiderava contextos histórico-sociais desses países para justificar as causas da desigualdade social na questão da industrialização e necessidade de um progresso e desenvolvimento econômico de base capitalista.

Com isso, as características e intensificação da disseminação de políticas e modelos urbanos, ocorrida após a Segunda Guerra Mundial e principalmente em países periféricos, apresentam uma particularidade que as diferem de modelos anteriores à guerra; a influência dos Estados Unidos e sua elite financeira definindo os novos padrões de desenvolvimento urbano.

Em meio a influência neoliberal promovida por instituições multilaterais, principalmente a partir da década de 1980, os modelos urbanos propostos adquirem caráter similar à organização estratégica de empresas privadas na busca pela melhoria da eficiência e pelo sucesso na empreitada para o desenvolvimento urbano, exacerbando aceleradamente o aspecto específico da cidade capitalista da produção e expansão do valor nas cidades preexistentes. Destacamos o modelo de planejamento estratégico como um importante exemplo das variadas técnicas adotadas para a administração da cidade em conformidade com o setor privado, num momento em que o planejamento urbano estatal estava transitando para um substituto do modelo do modernismo racionalista. O Estado, então, passa a operar imerso em propostas que objetivam basicamente a atração de mais investimentos, propostas muitas vezes importadas e descontextualizadas do espaço as quais são implementadas.

³⁷ Verifica-se pelo Plano Marshal – programa de recuperação econômica para países europeus – e pelo Plano Colombo – programa voltado para reestruturação social e desenvolvimento econômico de países asiáticos e países situados no Oceano Pacífico (principalmente Japão, Nova Zelândia e Austrália). Esses países serviriam posteriormente como exemplos de *best practices* (melhores práticas) para comprovar a possibilidade de progredir ao padrão de um país desenvolvido.

2.1 Circulação de modelos urbanos em países periféricos

O processo de urbanização junto à consolidação da sociedade do capital passou a utilizar de discursos legitimadores higienistas para “dar fim à desordem”, reordenando e embelezando o espaço urbano. Modelos urbanos como de Haussmann em Paris foram replicados em diversos outros países, a exemplo da cidade do Rio de Janeiro com a reforma de Pereira Passos baseado no discurso de modernização do centro da cidade no início do século XX (Benchimol, 1985). Durante o início deste século, a transferência de modelos urbanos de países centrais para os países do sul (com destaque para nações ainda colonizadas por países europeus), segundo Coli (2019, p. 12), foi executada de modo impositivo, sendo mais ou menos negociado. Os governos destas nações solicitavam da “*expertise* de estrangeiros” para a elaboração de planos e projetos de planejamento urbano. Na cidade do Rio de Janeiro (à época, capital do país) temos o caso da vinda de Alfred Agache, urbanista francês, contratado para elaborar um plano de remodelação e melhoramento da cidade. Pinheiro (2009) salienta que Agache teve seu plano fundamentado no academicismo e no urbanismo funcionalista, apresentado em 1930. “O Plano Agache é um típico plano diretor que propõe transformações físicas para obter mudanças sociais” (Pinheiro, 2009, p. 129). O plano, no entanto, não chegou a ser plenamente implementado³⁸.

Após a Segunda Guerra Mundial, a necessidade de reconstrução de significativa porção dos países afetados pela guerra motivou o desenvolvimento de teorias de planejamento urbano. Segundo Taylor (1998), na Inglaterra, por exemplo, o discurso de maior envolvimento do Estado no planejamento urbano (denominado pelo autor inglês como *town planning*; nos Estados Unidos o termo utilizado é *urban planning*) ganhou força nesse período, estabelecendo uma nova agenda política estatal. Nos primeiros anos do pós-guerra, o planejamento urbano se baseava na elaboração de um sistema de planejamento para todo o país. Inicialmente, “o urbanismo era visto como uma ‘extensão’ do projeto arquitetônico [...] no sentido literal de preocupar-se com a concepção de

³⁸ Ainda que não tenha sido implementado, o Plano Agache influenciou o urbanismo carioca, tendo suas ideias reverberado a outros planos e projetos de fato executados. Ver também Abreu (2022) e Fonseca (2020).

conjuntos inteiros de prédios e espaços” (Taylor, 1998, p. 8)³⁹. A circulação de modelos de planejamento urbano em países centrais ocorria geralmente de forma “voluntária e sob o controle das instituições do país importador” (Coli, 2019, p. 12); diferentemente do caso dos países periféricos, como antes mencionado.

Devido ao urbanismo ser entendido como um exercício de concepção da forma do espaço, havia a compreensão que a tarefa principal do Estado era elaborar planos, sendo “tanto mais detalhados quanto for possível para guiar o desenvolvimento futuro e devendo definir, com a maior exatidão possível, os locais para usos específicos” (Taylor, 1998, p. 14)⁴⁰. Além disso, “As décadas posteriores à guerra foram marcadas pelo domínio do keynesianismo [Estado de bem-estar social] e do ‘Estado planejador’, que se refletiam, no âmbito do planejamento, na difusão dos chamados ‘planos diretores’ (master plans)” (Coli, 2019, p. 12).

Entre as décadas de 1960 e 1970, o planejamento urbano foi marcado por uma mudança na maneira como se elaborava esses planos diretores. Taylor (1998) ressalta que o Estado ainda detinha o papel de interventor do espaço, entretanto o objeto do planejamento passa a ser entendido como parte de um sistema; o processo em si passa a ser considerado uma atividade política, não mais só uma concepção formal. O processo de tomada de decisões torna-se lógico-racional, incluindo ao processo questões socioeconômicas que afetam e são afetadas pela cidade e a dinâmica urbana existente entre cidades. Em meio ao planejamento técnico e funcional baseado no instrumento urbanístico de zoneamento propiciado por planos diretores, “a cidade passa a ser vista principalmente como um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infraestruturas requeridos, e conseqüentemente, afeitos ao processo da administração urbana” (Monte-Mór, 2007, p. 80), e de planejamento contínuo; posteriormente, esse entendimento de cidade se agrava com surgimento do modelo de planejamento estratégico.

Taylor discorre, ainda, que durante a década de 1970 houve grande preocupação na forma como os planos e políticas seriam implementados, dado que o planejamento racional não oferecia soluções reais e possíveis de serem aplicadas nos espaços

³⁹ As traduções livres presentes nesta dissertação de mestrado deste e dos demais trechos de textos originais em inglês, espanhol e francês são de inteira responsabilidade da autora. Do original: “Town planning was regarded as an ‘extension’ of architectural design [...] in the literal sense of being concerned with the design of whole groups of buildings and spaces” (Taylor, 1998, p. 8).

⁴⁰ Do original: “[these plans should be] as detailed as far as possible to guide future development and should define, as precisely as feasible, sites for particular uses” (Taylor, 1998, p. 14).

abrangidos pelo plano – os quais envolve diversos interesses, muitas vezes contraditórios entre si, de agentes sociais. Nesse sentido, o autor observa o desenvolvimento de teorias baseadas em uma “visão do planejamento centrada na ação” (Taylor, 1998, p. 122), a partir de processos de comunicação e negociação com os diversos agentes que influenciam o espaço. Em relação a isso, Taylor (1998, p. 126) afirma,

O motivo principal para a existência de um ‘déficit na implementação’ no planejamento urbano foi que os sistemas de planejamento de sociedades capitalistas liberais, como o Reino Unido, não proporcionaram eles próprios desenvolvimento, mas preferiram o regular e controlar. Consequentemente, a implementação de planos e políticas do setor público, em grande parte, dependia da boa vontade dos promotores do setor privado (e outros atores fora do sistema de planejamento) se apresentarem e se encarregarem do desenvolvimento desejado. Entender o processo de implementação e como torná-lo mais eficaz requereu, portanto, de um entendimento do mercado e de seus atores e agências que nele trabalham.⁴¹

Para isso, o planejador teria que adotar uma abordagem mais pragmática e mais realista – baseada no que é economicamente possível e socialmente desejado. Comprometendo o projeto ideal para um espaço, o planejador deve negociar com agentes hegemônicos (como promotores imobiliários) para assegurar a aprovação e execução do projeto.

Nas décadas finais do século XX, com a crise econômica, o fim da política de bem-estar social e o avanço do neoliberalismo, a dependência do planejador em relação aos agentes privados se intensificou. Modelos urbanos tal como o planejamento estratégico surgem, então, como alternativas consideradas adequadas para solucionar as problemáticas urbanas em meio a essa nova conjuntura mundial. Nesse contexto, acentuado também pelo processo de globalização, a circulação de ideias e modelos capazes de solucionar problemas urbanos específicos se intensificou, “[...] muitos teóricos do planejamento urbano afastaram-se de ‘grandes teorizações’ sobre planejamento e procuraram, em vez disso, pesquisar e desenvolver teorias mais focadas às questões e

⁴¹ Do original: “The main reason there was an ‘implementation gap’ in town planning was that the planning systems of liberal capitalist societies like the UK did not themselves provide development, but rather regulated and controlled it. Consequently, the implementation of public sector plans and policies depended in large part on the willingness of private sector developers (and other actors outside the planning system) to come forward and undertake the desired development. Understanding the process of implementation and how to become more effective at implementation therefore required an understanding of the market, and the actors and agencies working within it.” (Taylor, 1998, p. 126).

problemas que o planejamento (e as políticas públicas urbanas em geral) busca resolver” (Taylor, 1998, p. 145)⁴².

Para compreender melhor esse processo de circulação de ideias, políticas e modelos urbanos, analisamos diversos trabalhos acadêmicos em que autores discorrem acerca do termo mais adequado para definir o processo de circulação e adoção de ideias. Stone (2012) realiza uma sistematização de conceitos a partir de análise da literatura sobre o tema: (a) difusão – “processo em que a inovação é comunicada através de certos canais através do tempo pelos membros de um sistema social” (p. 2)⁴³, a adoção normalmente é feita sem qualquer adaptação a contextos locais; (b) transferência – “processo voluntário realizado por agentes públicos e políticos buscando emular a *best practice* [melhor prática]” (p. 3), podendo ser mais ou menos coercitivo; (c) convergência – processo de transferência a partir da “mimetização institucional” a qual um país faz parte, “é menos a consequência de agência e mais o resultado de forças estruturais” (p. 5); e (d) tradução – processo de transferência em que há uma “mutação” durante a adoção da política. Farah (2008) salienta as contradições de diferentes autores na conceituação de *difusão*. Parte da literatura analisada considerava a difusão como um processo sem sujeito, além de negligenciar o contexto ou conteúdo da política difundida, enquanto outra parte reafirmava que este processo seria planejado e não espontâneo. O termo *disseminação* é utilizado como forma de ressaltar o sujeito e sua participação ativa no processo de adoção de políticas, segundo Farah (2008). Dessa maneira, neste trabalho utilizaremos os termos *transferência* e *disseminação* para salientar o aspecto voluntário do processo de circulação de ideias.

Embora possa ser considerado voluntário, o processo de circulação de ideias é também condicionado aos interesses de determinado grupo de indivíduos; agentes influentes nas políticas de um governo e um determinado território, ainda que “espalhados por diferentes países, mantêm entre si uma posição homóloga no espaço social de cada país” (Novais, 2003, p. 237). As articulações pelo poder realizadas por esses agentes são imbuídas nas ideias que atestam – dado que as ideias não têm força ou circulam por si

⁴² Do original: “[...] many planning theorists turned away from ‘grand theorising’ about planning, and sought instead to research and develop theory which focused more sharply on the issues and problems which town planning (and public urban policy generally) seeks to address” (Taylor, 1998, p. 145).

⁴³ Do original: “[...] ‘the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among members of a social system’” (Berry e Berry 1999, p. 171 *apud* Stone, 2012, p. 2); “[...] a voluntary process undertaken by civil servants and politicians seeking to emulate ‘best practice’” (Stone, 2012, p. 3); “[...] is less the consequence of agency and more the outcome of structural forces” (Stone, 2012, p. 5).

mesmas, então dependem do modo como são expostas (Novais, 2003) –, e ao serem objetivadas as ideias exteriorizam a ideologia dos agentes que a conceberam por meio de práticas reais no espaço social (para além do discurso).

Neste sentido, Coli (2021, p. 89) observa que “a transferência de políticas não é um procedimento automático, isento de problemas e dado como certo”. O que se verifica no esforço de legitimação do discurso realizado por organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, por meio de investimento em departamentos de pesquisa, conferências, seminários e consultorias para que ratifiquem o caráter “técnico e científico” das ideias propostas e assim induzir países a adotarem-nas (Stone, 2012).

Além disso, a disseminação e a adaptação de ideias não estão entrelaçadas somente às estruturas estatais⁴⁴. Stone (2012, p. 12) ressalta que pode ocorrer de modo independente às instituições internacionais, pois há os empreendedores de transferência de políticas (*policy transfer entrepreneurs*) – sendo estes: *think tanks* (podendo ser entendidos como laboratório de ideias, instigadas por agentes de *lobby*), coligações de empresas, universidades, fundações filantrópicas e organizações não governamentais (ONGs) –, contribuindo no intercâmbio de ideias entre determinado grupo de indivíduos em diversos países. “Eles são melhores na ‘soft transfer’ [transferência suave] de ideias políticas gerais; [...] utilizam sua autoridade intelectual ou experiência de mercado para reforçar e legitimar certas formas de política ou padrões normativos como ‘best practice’ [melhor prática]”. Ao mesmo tempo, para a autora, são os agentes que “estão mais envolvidos na transferência ‘dura’ de práticas políticas e instrumentos que envolvem decisões executivas, legislativas e regulamentação”⁴⁵.

As organizações transnacionais operam como órgãos de produção de conhecimento para fundamentar as políticas que serão disseminadas por organizações internacionais ou estatais, elaborando uma “cultura de políticas internacionais” e redes de pesquisa de padrão internacional para o compartilhamento de conhecimento. Stone (2012,

⁴⁴ Em relação aos diferentes órgãos que influenciam no processo de transferência e tradução de políticas, Evans (2009) salienta a diferença dos termos *internacional* e *transnacional*. O primeiro termo se refere a estruturas e processos nos quais as relações são feitas entre Estados, considerando instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU); e o segundo termo se refere a relações e processos para além do nacional nos quais agentes não-estatais atuam na governança em diversas escalas de um país, como os *think tanks*.

⁴⁵ Do original: “They are better at the ‘soft transfer’ of broad policy ideas; [...] They use their intellectual authority or market expertise to reinforce and legitimate certain forms of policy or normative standards as ‘best practice’”; “[officials] are more involved in ‘hard’ transfer of policy practices and instruments involving executive decisions, legislation and regulation” (Stone, 2012, p. 12).

p. 12)⁴⁶ afirma que os *think tanks*, por exemplo, tornaram-se um “modelo organizacional para serem transferidos para países em desenvolvimento e em transição como parte de assistência ao desenvolvimento estrangeiro para apoio a sociedade civil”. A iniciativa dos *Think tanks* “é sintomática não apenas com a transferência de protocolos de gestão para think tanks e a transferência de princípios de pesquisa política baseada em fatos, mas implicitamente, [também como] um veículo para a promoção de valores democráticos ocidentais”, sendo então considerada tanto um mecanismo de transferência como um objeto de transferência.

Devido à elaboração de métodos de pesquisa e de transferência de conhecimento, o processo de disseminação de ideias é transpassado pela influência dessas organizações transnacionais. Por não serem “agentes independentes e autônomos transmitindo conhecimento ou ‘evidência’ políticas no vácuo” (Stone, 2012, p. 14)⁴⁷, a autora observa que o objeto em si – as transferências e traduções políticas – é normalmente gerido junto a uma organização internacional ou governo por meio de parcerias para que sejam institucionalizadas e implementadas.

Em relação a isso, Farah (2008) ressalta a importância da identificação e análise dos objetos de disseminação, os quais são interpretados de diferentes maneiras, dentre elas a autora destaca os conceitos de *best practice* (melhor prática) e de inovação.

Embora o conceito de *best practice* tenha se originado no campo da administração pública, sua utilização ocorre em diferentes áreas do conhecimento, podendo, então, ser definido por elementos em comum ao uso nessas áreas. Neste sentido, Farah (2008, p. 113) sistematiza esses elementos para melhor conceituar a ideia: o primeiro elemento em comum é “o foco no desempenho da organização, do programa, ou da política”; o segundo elemento é “o foco na técnica adotada para lidar com um problema ou desafio, sobretudo em uma técnica social”; e o terceiro é “a ideia de modelo, algo a ser replicado em diferentes contextos”. Desse modo, para a autora, o conceito advém da ideia de melhoria da gestão, por isso a capacidade de replicabilidade de uma técnica ou modelo constitui uma característica inerente ao conceito; “a melhoria ocorreria como resultado da adoção

⁴⁶ Do original: “[They become] organizational template for transfer to developing and transition countries as part of overseas development assistance to support civil society”; “[...] is symptomatic not only of the transfer of management protocols for think tanks and the transfer of principles of evidence based policy research, but implicitly, [also as] a vehicle for the promotion of western democratic values” (Stone, 2012, p. 12).

⁴⁷ Do original: “[...] are not independent and autonomous actors transmitting policy knowledge or ‘evidence’ into a vacuum” (Stone, 2012, p. 14).

de *best practices* disponíveis, o que supõe, por sua vez, a comparação entre diferentes casos, em busca da melhor ‘fórmula’ ou modelo”.

As palavras *fórmula* e *modelo* sugerem que a visão de inovação para a administração pública – dado que o processo de disseminação sugere a oferta de soluções diferentes do usual utilizado no setor público – corresponde a uma solução completa e fechada para um problema a ser resolvido. A autora salienta, contudo, que esse entendimento tem uma propensão a desconsiderar os diferentes contextos que cada solução possa ter e conseqüentemente a sua influência na elaboração dessas fórmulas.

De maneira oposta, Farah (2008, p. 113-114) afirma que o conceito de inovação indica a conjunção de diversas alternativas possíveis para solucionar um problema, ou seja, “uma condensação temporária de componentes, que pode ser potencialmente útil em outros contextos e localidades, como solução para um problema específico”. A inovação estaria, então, submetida ao constante processo de transformação, uma solução em aberto a qual resulta na contribuição coletiva de quem a ela adere.

Para a autora, a inovação deve orientar o processo de disseminação – os agentes da localidade adotante definiriam que características da política inovadora serão adotadas –, ainda que a aplicação de modelos via adoção de *best practices* seja hegemônica no processo propositivo e decisório de adesão de políticas em países periféricos. A adaptação de ideias, identificada por Farah como parte da inovação, pode ocorrer no processo de interpretação para a implementação desses modelos. Os agentes hegemônicos de países periféricos adotantes são movidos por determinados interesses e, mesmo que enfrentem uma espécie de coerção indireta, não são agentes passivos na execução de modelos. Por isso, os modelos se modificam juntamente com o espaço ao qual são aplicados, “[...] em função das circunstâncias (condições e estrutura do espaço social de cada lugar) e dos agentes que, ocupando determinadas posições no espaço social, se empenham em defendê-la” (Novais, 2003, p. 241-242), cada particularidade espacial grava novos sentidos e funções alterando o modelo original, ao mesmo tempo em que o adapta às necessidades do espaço para que se torne possível sua realização.

Ainda assim, como observa Stone (2012), o processo de adaptação de ideias é realizado frequentemente em espaços políticos intermediários de instituições internacionais ou transnacionais antes mesmo da imposição ocorrer e antes da sua respectiva interpretação pelos países adotantes. Esses espaços que operam como locais para socialização e circulação de políticas (como conferências, consultorias etc.) não apenas propiciam o surgimento de “mutação” de ideias, mas também treinam futuros

profissionais que seguirão os padrões dessas instituições. O que entendemos é que os modelos a serem disseminados são elaborados nesses espaços. Assim, conforme examina Stone (2012, p. 10), “a tradução e a produção de sentido [no processo de transferência de ideias e políticas] tornam-se o próprio funcionamento do poder”⁴⁸.

Os fatores que determinam o processo de disseminação não se limitam, então, a necessidade por respostas efetivas a problemas enfrentados pela administração pública, ou seja, a partir da autonomia de governos locais em busca de políticas inovadoras. As articulações do poder operam como forças legitimadoras e impositoras nesse processo de transferência de políticas. O que se observa no caráter relacional, elemento definidor para a efetivação desse processo, tanto dependente de instituições estatais e seus agentes em diversas escalas de atuação quanto da influência de instituições multilaterais. Além disso, Coli (2021, p. 89) ressalta a existência do caráter territorial nesse processo, dado que “as políticas são fundamentalmente territoriais na medida em que estão vinculadas a todo um conjunto de interesses localmente dependentes”. Com isso, o autor afirma que as políticas são fixas em uma localidade para o tratamento de problemas específicos e adquirem mobilidade enquanto modelos, podendo ser fixadas em outras localidades. Essa mobilidade é o que permite às políticas e aos modelos a efetividade de adaptação e tradução. Ao serem condicionadas às articulações de poder, assumem o papel ideológico dos agentes hegemônicos detentores deste poder.

Como verificamos desde as últimas décadas do século XX, o processo de globalização intensificou a disseminação de políticas, tendo como principal propagador agências multilaterais⁴⁹ com interesses próprios de controle dos espaços – impondo a adoção de diretrizes de caráter neoliberal por meio de discursos de ajuste estrutural urbano. Juntamente com a crise fiscal desencadeada durante a década de 1990 nos países periféricos, o Estado adotou esse receituário de ajuste urbano. Disso decorreu o estímulo à abertura de novas áreas de produção, migrando os recursos e investimentos no circuito primário para o circuito secundário (de produção do espaço urbano)⁵⁰.

⁴⁸ Do original: “Translation and meaning-making becomes the very workings of power” (Stone, 2012, p. 10).

⁴⁹ Além de agências multilaterais, no Brasil por exemplo, fundações filantrópicas como a Fundação Getúlio Vargas e a Fundação Ford também incentivaram, a partir do “Programa Gestão Pública e Cidadania, criado em 1996, [...] a disseminação de políticas públicas e formas de gestão pública inovadoras, na esfera subnacional de governo” (Farah, 2008, p. 110).

⁵⁰ Harvey (2003) identifica três circuitos produtivos pelos quais os fluxos de capital ocorrem: o circuito primário é a esfera da produção e do consumo imediatos; o circuito secundário abrange o capital fixo para produção e a produção de fundo de consumo (que são incorporados à terra); e o circuito terciário se refere a gastos sociais e de pesquisa e desenvolvimento.

Vainer (2007) avalia que as novas formas de articulação político-econômicas estabelecidas, baseadas em investimentos no circuito secundário, é expressa pela redefinição das relações entre as escalas subnacionais. No caso do Brasil, para Farah (2008), o movimento de descentralização da gestão pública que teve início junto ao processo de redemocratização no final da década de 1980 propiciou mudanças nos governos locais, que passaram a ter novas atribuições juntamente com a incorporação de instrumentos da gestão empresarial na administração pública.

Além disso, Vainer (2007) identifica que a subordinação às formas de globalização – bem como de mundialização das cidades – reverbera no espaço pela fragmentação territorial do país, aprofundada através desse processo. O autor discorre sobre os vetores do processo de fragmentação territorial, destacando os grandes projetos de investimento, o neo-localismo competitivo e o velho regionalismo. O primeiro vetor tem em sua essência a “mundialização” dos espaços locais e regionais, transformando seus interesses em globais, por meio de projetos urbanos mediados por interesses de agentes privados. O segundo vetor identificado opera como estruturador de circuitos produtivos, que se conectam a outras escalas (nacional e supranacional), no movimento de inserção da cidade a nível global. O terceiro vetor seria a permanência de uma dinâmica política antiga no Brasil, de mandonismo e de clientelismo, adaptada às novas demandas da competitividade urbana, a qual seus agentes priorizam o controle político local.

Nesse sentido, observamos uma recentralização do debate sobre escalas da ação política, não mais entre nacional e internacional, mas sim entre local e global. Vainer (2002) discorre sobre essas duas escalas e salienta a possibilidade de construção de estratégias transescalares. Pois, na realidade, essas escalas operam de forma articulada devido à própria dinâmica da disseminação de políticas e construção ideológica de controle da estrutura social – que ocorre necessariamente a nível local, sendo esse o espaço em que ocorrerão mobilizações e disputas sociais. O foco na escala global se faz a partir do processo de globalização cujo efeito seria a constituição de uma sociedade global e homogênea e da perda gradativa de importância dos Estados-Nações “frente [ao processo de globalização e] aos desafios colocados pelas realidades políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais” (Vainer, 2002, p. 16) e sua consequente submissão voluntária ao mercado financeiro e seus agentes hegemônicos. Por outro lado,

o foco na escala local⁵¹ ocorre devido a importância dada para a cidade na nova dinâmica político-econômica.

A importância estratégica do local como centro de gestão do global no sistema técnico-econômico pode ser apreciada em três âmbitos principais: o da produtividade e competitividade econômicas, o da integração sociocultural e o da representação e gestão políticas. (Borja e Castells, 1997, p. 14 *apud* Vainer, 2002, p. 17).

Para os autores analisados por Vainer (2002, p. 17), “o governo local teria a extraordinária capacidade de cumprir de maneira vantajosa as tradicionais funções que sempre foram as dos estados nacionais, quais sejam: a função de acumulação e a função de legitimação”.

A discussão levantada por diversos autores, e analisada por Vainer, sobre relações escalares demonstra a tentativa de construção de discursos para obter o controle de narrativas e assim consolidar seu poder ideológico na gestão de cada dimensão territorial do Estado. “Assim, as escalas não estão dadas, mas são, elas mesmas, objeto de confronto [campos da ação política], como também é objeto de confronto a definição das escalas prioritárias em que os embates centrais se darão” (Vainer, 2002, p. 25).

O autor considera também que não se pode compreender adequadamente um processo social com base em uma só dimensão escalar. A necessidade de uma perspectiva transescalar se faz cada vez mais essencial conforme os processos socioeconômicos se complexificam. “Esta compreensão [de transescalaridade] autoriza que ‘uma abordagem processual focalize a atenção no mecanismo da transformação escalar e da transgressão através do conflito e luta sociais’” (Swyngedouw, 1997, p. 141 *apud* Vainer 2002, p. 24).

A importância dada à esfera local, protagonizada pela cidade, é fruto justamente das articulações de poder de instituições como o Banco Mundial. A disputa por esse campo escalar ocorre devido a característica da cidade em ser ela mesma “um poderoso mecanismo de geração e apropriação de riqueza, que não está inscrito nem totalmente determinado na estrutura social” e que “constitui espaço de afirmação de legitimidades e valores simbólicos” (Vainer, 2002, p. 27). Desse modo, ao se apropriar da articulação político-econômica da cidade, consegue-se apropriar-se tanto de seu próprio mecanismo de poder e de acumulação de riqueza quanto dos mecanismos de poder e de acumulação

⁵¹ É interessante comentar que o conceito *local* não possui significado único. O “*local* não remete a qualquer circunscrição ou realidade social reconhecíveis” (Vainer, 2002, p. 18); para operar com este conceito, Vainer considera que o termo pode ser definido pelo planejamento e para permitir a sua prática, então “*local* adquire a conotação *alvo* socioterritorial das ações e passa então a ser definido pelo próprio desenvolvimento local integrado e sustentável” (Franco, 1998, p. 7 *apud* Vainer, 2002, p. 19).

de riqueza dos espaços concebidos pela cidade, ou seja, a cidade pode vir a ser tanto um espaço de negócio como o próprio objeto negociado (mercadoria) (Vainer, 2000a, 2007; Coli, 2021).

Essa potencialidade do vir a ser é efetivada na atual conjuntura econômica consolidada por modelos urbanos de caráter neoliberal, como o planejamento estratégico de cidades. Com isso, os interesses de agentes globais (organizações transnacionais e internacionais) medeiam, juntamente com agentes hegemônicos locais, as intervenções na escala local de um país, aprofundando a fragmentação territorial e perda do poder do Estado nacional, o qual, segundo Vainer (2007), é relegado a responsabilidades fiscais em acordo com as orientações do FMI. O que se percebe é que a escala local não encerra em si mesma e estratégias transescalares já operam em favor de agentes hegemônicos – como a própria transferência e tradução de ideias e políticas –, por isso a disputa pelo controle do poder se faz necessário também de modo transescalar baseado em estratégias contra hegemônicas⁵².

Em meio a isso, as cidades se transformam também em “modelos em circulação”, segundo Coli (2019, p. 17-18), “um atalho para aspirações ‘utópicas’ e desejos, sejam eles os que fazem referência a um urbanismo específico ou aqueles que são versões condensadas de experiências nacionais”. Não apenas estratégias teóricas de melhores práticas, mas casos bem-sucedidos da implementação dessas estratégias tornam-se objetos de disseminação de uma cidade para outras. O caso de Barcelona, na Espanha, é considerado “quase o modelo mitológico d[e] coalizões [ideológica e política]” (Vainer, 2007, p. 19) – o qual foi obtido pela produção de um consenso neutralizador de conflitos por meio da construção de um patriotismo cívico –, sendo disseminado e replicado por diversas outras cidades pelo mundo.

2.2 O apoio financeiro de agências multilaterais: Banco Mundial como instrumento ideológico

As agências multilaterais se configuram como instituições político-econômicas. Compostas por diversos países, adquirindo caráter transnacional, têm como principal

⁵² Coli (2019) discorre, por exemplo, sobre as formas alternativas de planejamento urbano (como o planejamento conflitual) e seu potencial para atuar como contraponto a técnicas e métodos de agentes externos hegemônicos, tal como empresas de consultoria.

discurso o intento de combater a extrema pobreza e prover meios para o desenvolvimento de países “em desenvolvimento”; como ressalta, por exemplo, a apresentação dos valores e da missão do Banco Mundial em seu site eletrônico⁵³. Para isso, essas agências dispõem de auxílio financeiro através de empréstimos a longo prazo, além de assessoria política e assistência técnica aos países periféricos membros dessas instituições. Como forma de ampliar sua capacidade de atuação, também promovem articulações com atores públicos e privados (como institutos de pesquisa, fundações privadas, organizações não-governamentais etc.), construindo uma rede de relações ao redor do mundo (Pereira, 2009).

O que se observa na prática é a disseminação de ideias e modelos hegemônicos de organização e intervenção na cidade. A disseminação dessas ideias é realizada por meio de eventos culturais e científicos, de assessorias técnicas e cursos proporcionados por empresas de consultoria privadas para os órgãos de administração pública sob o argumento que não saberiam gerir adequadamente o proposto pelas agências multilaterais. As agências multilaterais de financiamento que têm maior atividade no Brasil são o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁵⁴, assim, nossos esforços se concentrarão em entender como opera o Banco Mundial devido a sua atuação na cidade do Rio de Janeiro, que será posteriormente o foco dessa dissertação.

O Grupo Banco Mundial⁵⁵ é uma organização global atualmente formada por 189 países membros. Em 1944, foi criado o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – a instituição mais antiga da organização – com o objetivo de prover auxílio financeiro a seus países-membros elegíveis (inicialmente usado para auxiliar a Europa após a Segunda Guerra Mundial, e posteriormente países de média renda em geral e países pobres com capacidade de crédito). Junto a ele, há uma instituição complementar criada em 1960 a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)

⁵³ Cf. site do Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are>. Acesso em 25 ago. 2024.

⁵⁴ O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é um banco regional de desenvolvimento para a América Latina e opera em cooperação com o Banco Mundial, por isso, o BID não realiza recomendações conflitantes com as políticas – como as de ajuste estrutural ou de estabilização monetária, elaboradas inicialmente na década de 1980 – estabelecidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Cf. Coli, 2006.

⁵⁵ A organização Grupo Banco Mundial (GBM) é composta por cinco instituições de diferentes campos de ação: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI). De acordo com o site do Banco Mundial, <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd>; e <https://ida.worldbank.org/en/what-is-ida>. Acesso em 25 ago. 2024.

com o objetivo de prover auxílio financeiro, por meio de crédito a longo prazo, para o desenvolvimento de países de baixa renda ou não elegíveis pelo BIRD.

A principal fonte de recursos do BIRD, de acordo com Pereira (2009, p. 12), provém “de empréstimos e da intermediação financeira em mercados internacionais de capital mediante a emissão de bônus, com prazos de desconto e taxas de juros variados”, com isso, “o BIRD pode tomar emprestado de fontes privadas a custo moderado e emprestar aos seus clientes em condições mais favoráveis do que aquelas vigentes nos mercados internacionais de capital”. Além disso, os países membros garantem a preservação da segurança dos títulos emitidos pelo Banco, tornando-o um credor de baixo risco pelo mercado financeiro. Pereira (2009, p. 20) salienta ainda que há diferença das fontes de financiamento da AID em relação ao BIRD, sendo, no caso do BIRD, formadas por “doações voluntárias dos países-membros mais ricos e de alguns países ‘em desenvolvimento’ e ‘em transição’ [...], ressarcimento dos seus próprios créditos pelos mutuários e transferências da receita líquida do BIRD e da CFI (descontadas de seus rendimentos anuais)”.

Pereira (2009, p. 47) destaca que os cinco maiores acionistas do Banco Mundial (BIRD e AID)⁵⁶ são os países capitalistas que detêm maior riqueza dentre os países membros após a configuração geopolítica do pós-Segunda Guerra Mundial – Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido e França – os quais tem maior influência e poder na estrutura administrativa e na estrutura decisória (poder de voto) da instituição, podendo indicar diretores executivos e aprovação ou não de propostas de empréstimo e de orientações político-estratégicas. Além disso, historicamente os Estados Unidos foi responsável pela escolha do presidente da instituição, “o presidente tem considerável poder para estabelecer a agenda da instituição, [...] também tem considerável margem de manobra para modelar o funcionamento administrativo, desde prioridades e procedimentos orçamentários até controle financeiro, de pessoal e orientação de políticas” (Pereira, 2009, p. 51). Os Estados Unidos controlam na prática a postura, orientação política e atuação tomada pelo Banco Mundial, desde sua fundação.

Amaral (2018) afirma que até a década de 1970 o termo *desenvolvimento* significava desenvolvimento econômico. O Banco Mundial foi o principal responsável

⁵⁶ Usaremos o termo Banco Mundial em referência conjuntamente ao BIRD e à AID devido à estrutura administrativa ser a mesma e à abrangência das atividades executadas por essas duas instituições em relação ao empréstimo financeiro a países periféricos como forma de facilitar a explanação do conteúdo deste trabalho.

para a mudança de postura na consideração do termo como um conceito multidisciplinar. Anteriormente o Banco Mundial se restringia ao financiamento de infraestrutura para o setor secundário, enfocando somente no crescimento econômico. Com isso, após a criação de setores de políticas urbanas e habitacionais, segundo observa Pedro Arantes (2006, p. 64), o Banco Mundial propõe sucessivas agendas para as cidades de países periféricos. A primeira dessas agendas era baseada “em um modelo de ‘urbanização com baixos padrões’ [...] em um contexto de ‘reforma social’ a qual minimizasse o risco de novas insurreições populares naqueles países”, não sendo adotados os princípios considerados *universais* do modernismo de Le Corbusier (tal como foi adotado nos países centrais, principalmente europeus). As políticas urbanas e de habitação aplicadas nesses países periféricos era propositalmente de qualidade inferior, o espaço urbano construído já era concebido como um espaço precário em relação aos dos países centrais. Pedro Arantes (2006, p. 64-65) destaca, nesse momento em que a arquitetura e urbanismo modernistas e suas postulações entram em crise e as instituições multilaterais demarcam o seu fim, que os novos parâmetros usados por elas passam a ser apenas de caráter econômico:

Sem superar evidentemente essa contradição, mas procurado responder a ela, a nova matriz urbanística formulada pelo Banco Mundial adota um ponto de partida novo, e mais pragmático: as necessidades mínimas não ditam mais o modelo de urbanização, e sim as possibilidades financeiras dos pobres urbanos. [...] Com isso, as instituições financeiras multilaterais foram capazes de promover [...] um divórcio entre os padrões urbano-habitacionais e as considerações sociais, morais e técnicas que resultaram de 150 anos de luta dos trabalhadores e profissionais com eles comprometidos.

O Banco Mundial se utilizou de discursos específicos para normalizar o informal e a exceção, a fim de justificar o direcionamento dado a suas políticas urbanas; na prática ratificava a produção urbana e habitacional de baixa qualidade e auxiliava o agravamento do atraso. Além disso, os projetos elaborados para áreas urbanas seguiam a mesma lógica de concepção que a dos projetos para áreas rurais, visando o retorno financeiro e a produtividade – dado que, num primeiro momento, antes da década de 1970, projetos para o meio rural eram o foco do Banco Mundial.

Além disso, o Banco Mundial apoiou o projeto neoliberal disseminado pelos Estados Unidos, como forma de manejar a crise econômica iniciada na década de 1970,

[...] essa ideologia política atraiu forte apoio do Banco Mundial e do FMI [Fundo Monetário Internacional], tendo ambos empurrado a ideia de que menor regulamentação e maior liberdade de agentes do mercado, como as grandes empresas, poderiam reduzir a corrupção, a política e as ineficiências do mercado. No início da década de 1970, o Banco Mundial impôs programas de ajuste estrutural (SAPs) em países do sul global, com o objetivo de reduzir o papel do Estado. (Goldman, 2014, p. 58 *apud* Amaral, 2018, p. 33)⁵⁷.

As agências multilaterais, como ressalta Amaral (2018), consolidaram sua influência como instrumentos de legitimação de políticas econômicas pautadas pelos interesses hegemônicos, a partir da orientação da nova dinâmica mundial (não mais polarizada devido o fim da Guerra Fria, formalmente em 1991), liderada pelos Estados Unidos. “Sem a ameaça socialista, o Banco Mundial ganhou liberdade para direcionar a alocação de seus recursos exclusivamente para países que conduzissem políticas alinhadas com o receituário e a perspectiva de desenvolvimento defendidos pela instituição” (Amaral, 2018, p. 33). Dessa forma, somente países que acatarem a exigência e adotarem as políticas macroeconômicas de caráter neoliberal teriam acesso ao financiamento para a execução de projetos de desenvolvimento socioeconômico⁵⁸. O que cria uma relação de dependência entre o país e a instituição, condicionando a via de um possível desenvolvimento capitalista de caráter liberal para os países periféricos que desejassem reduzir a desigualdade social e melhorar a condição de vida de sua população.

Como parte da imposição de políticas econômicas de ajuste em troca do apoio financeiro dado pelo Banco Mundial, destaca-se o Consenso de Washington⁵⁹. Baseado em implementação de reformas econômicas voltadas para o controle do déficit orçamentário e para a fragmentação do Estado (por meio de privatizações), esse conjunto de estratégias tinham como objetivo a liberalização da economia mundial, a instauração da livre concorrência e a reforma institucional (reforma do sistema de proteção social e

⁵⁷ Do original: “[...] this political ideology drew strong support from the World Bank and the IMF, both of which pushed the idea that less regulation and more freedom of market actors such as large firms would reduce corruption, politics, and market inefficiencies. In beginning in the 1970s, the World Bank imposed structural adjustment programs (SAPs) on countries of the global South, with the goal of reducing the role of the state” (Goldman, 2014, p. 58 *apud* Amaral, 2018, p. 33).

⁵⁸ Conforme salienta Osmond (2008, p. 68), “A busca de coerência com os objetivos macroeconômicos conduziu o Banco Mundial a elaborar um modelo de desenvolvimento urbano de vocação universal, proposto – ou melhor, imposto em virtude da condicionalidade do apoio – como o único possível, fundado na definição de prioridades que respondam aos critérios acima enunciados [voltado para o desenvolvimento econômico e com estratégias de intervenção de máxima eficácia, visando a constituição das condições para que as cidades sejam espaços de maior produtividade possível]”.

⁵⁹ Elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – organização criada junto ao BIRD, em 1944, que desde seu início para um país tornar-se membro do BIRD tinha que vincular-se ao FMI, atuando de forma conjunta desde o princípio.

de educação). O que na prática provocou o desmonte do aparato estatal desenvolvimentista de diversos países periféricos, principalmente os latino-americanos.

Pedro Arantes (2006, p. 66) afirma que para lidar com a crise da dívida externa, presente a partir da década de 1980, os ajustes implementados para a administração de cidades possuíam um direcionamento de políticas urbanas baseadas num modelo autossustentável, de “recuperação plena de custos”, marcando a transição de modelos urbanos pautados na racionalidade modernista para um modelo de “políticas públicas de ‘mercado’”, e, num segundo momento (no final da década de 1990), para um modelo de gestão de empresas, ou seja, transferindo para as cidades a lógica empresarial da eficiência – em obter o maior retorno possível de um investimento realizado.

Ao mesmo tempo que as instituições multilaterais submetiam os países a políticas de ajuste e exigiam eficiência do Estado na gestão do território – por meio de modelo de governança empresarial – elas elaboravam mecanismos, voltados para a participação popular, capazes de gerar legitimidade e consenso para esse novo modo de governar através de organizações e conselhos.

A normalização do modelo de gestão empresarial para cidades configurou um cenário em que há um consenso na esfera do poder local entre diferentes espectros políticos a respeito da adoção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico. O uso de modelos e técnicas, originalmente criadas para a gestão de empresas, passa a ser a opção considerada mais racional⁶⁰ no atual quadro de maximização do investimento para o desenvolvimento urbano. O governo no poder de um país dependente das instituições multilaterais, independente do espectro político, promoverá políticas de caráter neoliberal que ratificam o desenvolvimento urbano sob o argumento da melhora da qualidade de vida da população que ocupa esses espaços; além disso, tais políticas são oferecidas a partir do argumento de que operam como ferramenta para o desenvolvimento econômico. Delgadillo (2014, p. 100) observa, por exemplo, que o então “Governo da Cidade do México, que se autodesigna de esquerda, é o único [das três cidades analisadas no artigo] que havia concessionado o serviço EcoBici [um sistema

⁶⁰ Pedro Arantes (2006, p. 71) destaca que a realização de financiamento externo na realidade é uma prática irracional para o âmbito das políticas urbanas, não apenas porque elas “não têm como característica contribuir para a produção de divisas necessárias para o pagamento da dívida externa por eles contraída”, mas também, entre outros motivos comentados pelo autor, devido à desvalorização da moeda local, causando aumento do endividamento externo (pelos empréstimos serem em dólar) e consequente instabilidade econômica. Além de condicionar os gastos públicos a essas instituições multilaterais, pois, diretamente, “estabelece[m] o que consideram ou não ‘elegível nos projetos financiados’ e, indiretamente, “solicita[m] uma reestruturação do órgão ou empresa pública, para assumirem a ‘racionalidade’ de uma empresa privada”.

de transporte público em bicicletas]”⁶¹. O sistema é operado por uma empresa privada estrangeira juntamente com uma empresa nacional⁶². Dessa forma, o valor dos aluguéis das bicicletas é adquirido pela propriedade privada (e em parte nem permanece no próprio país), e não pelo Estado, o qual poderia investir em uma malha cicloviária por toda a cidade e não apenas nos espaços turísticos. O compromisso com a transformação social é suprimido pelo pragmatismo de executar o plano mais eficaz possível. O possível é pautado justamente pelas exigências de instituições multilaterais e agentes hegemônicos locais (muitas vezes os investidores do plano).

O convencimento de gestores locais para a realização de financiamento externo é feito por meio de um “padrão de dominação” (P. F. Arantes, 2006) na negociação do acordo com imposição de condições que são consideradas racionais por esses gestores. Como parte das condições, Arantes destaca a presença de consultorias terceirizadas⁶³ para auxiliar o gerenciamento e incorporação de métodos indicados pelas instituições para garantir a aquisição dos recursos do financiamento. Na prática, “Os bancos disseminam sua normatividade por meio de seus projetos [a razão pela solicitação de empréstimo por parte dos gestores locais], e estes não têm como existir senão enquadrados por ela, mesmo quando se trata do uso de um recurso local” (P. F. Arantes, 2006, p. 73).

2.3 Consolidação de influências neoliberais: o planejamento estratégico

O modelo de planejamento estratégico de cidades é um exemplo dos variados modelos urbanos adotados como substituição ao modelo urbano modernista⁶⁴. A nova dinâmica socioeconômica estabelecida desde a crise fiscal de 1980 acelerou esse processo

⁶¹ Do original: “[...] el Gobierno de la Ciudad de México, que se autodesigna de izquierda, es el único que ha concesionado el servicio EcoBici” (Delgadillo, 2014, p. 100).

⁶² A empresa nacional é propriedade do investidor mais rico do México, Carlos Slim. Cf. Delgadillo, 2014.

⁶³ Esses consultores, muitas vezes pagos com os recursos do próprio poder público, “desempenham tarefas típicas de servidores públicos, em projetos rotineiros que deveriam ser incorporados às políticas públicas do governo, mas ganhavam bem mais que os funcionários federais” (“A ONU verde-amarela”, Carta Capital, n. 301, 28 jul. 2004, p. 25 *apud* P. F. Arantes, 2006, p. 72). Os consultores são, ainda, formados pelas próprias agências multilaterais que organizam palestras e seminários para disseminação de conhecimento, como forma de legitimação de discurso.

⁶⁴ Maricato (2000, p. 171) ressalta que, no início do século XXI, mesmo com a crise da arquitetura e urbanismo modernista, “O lugar do planejamento modernista ainda não está vago nas academias e nos departamentos governamentais (embora estes estejam totalmente desprestigiados), pois não existe um modelo em condições de consenso, necessário para a substituição. Ainda prevalece em muitas escolas e órgãos públicos a visão positivista e a concepção do planejamento neutro, implementado unicamente pelo Estado. Não faltam propostas, entretanto, que são oferecidas para cumprir tal papel histórico. Aí estão aquelas trazidas pela onda neoliberal e pela pressão da expansão do mercado de consultoria internacional”.

de substituição. Junto a isso, surge uma *nova questão urbana* centralizada na questão da competitividade urbana (Vainer, 2000a), pautando a *necessidade* da aplicação de modelos de caráter neoliberal para enfrentar a nova situação da economia mundial.

O modelo de planejamento estratégico, atualmente, é sistematicamente utilizado como instrumento do aparato estatal, sendo aplicado em diversas cidades pelo mundo, em função de sua disseminação, realizada por agências multilaterais (principalmente o Banco Mundial), como forma de difundir sua agenda político-econômica. Através de divulgação de *best practices* (melhores práticas), elas propagandeiam o sucesso da aplicação do modelo urbano e de suas diretrizes de ajuste urbano.

Observamos desde sua origem a vocação para traduzir as práticas necessárias para realizar o objetivo almejado em eficiência no aumento do montante de dinheiro dos agentes hegemônicos envolvidos. Como expõe Novais (2003), o planejamento estratégico teve origem no meio empresarial, sendo sistematizado pela *Havard Business School* e posteriormente aplicado na esfera da administração pública. O uso do termo *estratégia*, com sentido de ação direcionada para alcançar um objetivo, empregado no meio empresarial e não-militar (local onde se originou), tornou-se amplamente adotado devido à “própria natureza da atividade industrial, que demanda um amplo espectro de técnicas, meios, enfim, de táticas relacionadas à produção e à distribuição” (Novais, 2003, p. 44) e à atuação de agentes responsáveis do setor militar no meio empresarial. Novais (2003, p. 46) salienta ainda que antes da sistematização do processo de planejamento estratégico empresarial ocorrido durante a década de 1960, “a noção de ‘*estratégia nos negócios*’ não fazia sentido”, ao passo que na década de 1980, sua adoção era ampla, frequente e “uma ‘*moda*’ na administração de empresas”. A disseminação do conceito se deveu principalmente ao mercado de consultoria empresarial, que opera numa escala global e ao incentivo à produção teórica das atividades empresariais das consultoras, inclusive em universidades, tanto por pesquisas acadêmicas quanto pela realização de palestras e congressos.

Durante a década de 1980, houve uma mudança na forma organizacional das empresas, devido ao aumento concorrencial entre empresas e em espaços internacionais com o conseqüente aumento do risco da aplicação de um planejamento a longo prazo. A complexificação da noção de estratégia⁶⁵ foi necessária para lidar com essa nova dinâmica

⁶⁵ A noção de estratégia opera, ainda, a partir da década de 1980, como forma de disseminar determinadas ideias para as pessoas que trabalham nas empresas; com o intuito de efetivar um novo modo de controle

socioeconômica. Conforme ressalta Novais (2003, p. 56), “o planejamento [das empresas], que fazia parte dos dispositivos de controle dos anos 60, perde a rigidez e a referência a longo prazo”, as atividades da empresa passam a ser pautadas pelas demandas do mercado. Assim, a esfera econômica passa a ser um indicador de *best practices* (melhores práticas) para a esfera da vida social, ao ser tratada como imparcial, sem ideologia e, como observado por Novais (2003, p. 57), são tomadas “como referência, devido à sua eficácia e eficiência”; utilizando-se o incremento de dinheiro adquirido pelas empresas como indicador dessa eficiência.

A transferência da ideia de estratégia do setor privado para o setor público ocorre a partir da compatibilização dos conceitos e termos dessa figuração de mundo, para o setor público, juntamente com a conquista do poder político, pelos interesses de agentes econômico-sociais hegemônicos, sejam as agências multilaterais ou as personificações locais do capital, – baseado no discurso de que essa é a opção mais adequada para o manejo da crise econômica – o que garantirá a utilização de tais instrumentos na administração pública. Vainer (2000a) afirma, por isso, que a cidade passa a ser administrada como uma empresa; em outras palavras, com base na busca pela maximização do investimento financeiro para o desenvolvimento urbano de modo a resultar no desenvolvimento econômico⁶⁶.

Conforme dito acima, para a efetivação de transferência do modelo de planejamento estratégico de empresas para as cidades, o primeiro movimento teórico, segundo Novais (2003), foi demonstrar com confiança a similaridade entre empresa e cidade para que as técnicas utilizadas no setor privado possam ser empregadas no setor público. A mobilização de certos agentes políticos para o emprego do planejamento estratégico na gestão de cidades tem como justificativa o intento de se preparar para a inevitabilidade, segundo esses agentes, da mundialização do capital e da competição interurbana. Essa mobilização é consolidada pela movimentação internacional, principalmente por meio de agências multilaterais com a imposição de receituário de políticas macroeconômicas de caráter neoliberal, objetivando o rearranjo da

social (apoiado por quem está hierarquicamente acima na empresa), e, assim, espriá-la para outras esferas sociais. Segundo Novais (2003, p. 58), “a estratégia extravasa o domínio da empresa e, num mundo que se percebe mais competitivo, assume uma dimensão pedagógica, prestando-se como instrumento de balizamento de atitudes, como quadro de referência para as ações coletivas e individuais”.

⁶⁶ Vale comentar que a noção de competição entre cidades se consolidou durante o governo do presidente dos Estados Unidos Reagan (1981-1989), em que a adoção do receituário de políticas macroeconômicas de caráter neoliberal passou a ser imposta pelas instituições multilaterais, demandando um rearranjo mais acentuado na raiz de funcionamento do aparelho estatal.

administração pública em outras escalas das nações-membros dessas agências. A necessidade da adoção do planejamento estratégico, portanto, foi fabricada, utilizando-se o cenário de crise internacional existente a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980, para justificar a importância da adoção de técnicas empresariais no setor público⁶⁷.

Assim, por meio de uma lógica circular “a descrição é o processo pelo qual se constrói o aparato mental apto a apreender e enquadrar o contexto” (Novais, 2003, p. 62), em que uma das categorias é usada para justificar outra (método SWOT⁶⁸). A partir da retórica, adquire-se condições para o convencimento da transferência de mecanismos empresariais da gestão para o setor público, levando à aceitação de semelhanças entre as cidades e as empresas privadas.

Outro movimento teórico, destacado por Novais (2003), foi a elaboração do conceito da cidade como sujeito ou agente que é, ao mesmo tempo, a representação do Estado no espaço local, o que propicia uma imagem de aparente unidade entre eles. Para Fabrício de Oliveira (1999, p. 155-156), “Se a cidade pode ser entendida como uma empresa, então é possível que os componentes do que se chama cidade possam ser comparados com os componentes do que se chama empresa (substitutibilidade)”. Com isso, o autor ressalta que “[...] ao construir uma ponte cognitiva entre cidade e empresa, o pensamento estabelece relações entre atributos da cidade e da empresa que impulsionam uma nova maneira de pensar e administrar a cidade” (F. L. Oliveira, 1999, p. 158). A legitimidade do discurso é adquirida pela disseminação de casos bem-sucedidos baseados nas *best practices* (melhores práticas).

O planejamento estratégico de cidades se configura como uma técnica de legitimação ideológica para ações diretas no espaço, a partir de programas, projetos e mobilização de recursos públicos voltados para prioridades especificadas pelo próprio planejamento estratégico.

⁶⁷ Em relação aos argumentos de inadequação de modelos clássicos de planejamento e de gestão, Novais salienta a observação de Bouinot e Bermils na qual eles justificam a necessidade de definir novas relações entre os setores público e privado: “[o setor privado e o setor público] correm o risco de não detectar a tempo novas ameaças e não aproveitar em tempo real novas oportunidades. Eles têm, então, que estabelecer a flexibilidade e a capacidade de resposta como valores-chaves na abordagem estratégica”. [No original: « on prend le risque de ne pas détecter à temps de nouvelles menaces et de ne pas saisir en temps réel de nouvelles opportunités. On a alors érigé la flexibilité et la réactivité en valeurs clefs de la démarche stratégique »] (Bouinot; Bermils, 1995, p. 8 *apud* Novais, 2003, p. 61).

⁶⁸ SWOT ou FOFA é um método criado no campo da administração de empresas em que se identifica 4 categorias (**S**trength, **W**eakness, **O**pportunities, **T**hreats; ou em português: **F**orça, **O**portunidades, **F**raqueza, **A**meaças) para o enfrentamento de uma determinada situação descrita.

A circulação do planejamento estratégico de cidades corresponde, portanto, ao alargamento de determinado espaço cognitivo, realizando ao menos uma das características do fenômeno denominado ‘globalização’: a universalização de certas categorias de percepção e explicação da realidade, expressas no aparato teórico e no léxico que, pouco a pouco, se afirma. O fenômeno, portanto, vai além de um processo objetivo, de mudanças na empresa, no Estado, nas relações internacionais, tratando-se, também, de um processo de transformação de subjetividades (Novais, 2003, p. 231).

O poder hegemônico dos Estados Unidos, aliado a instituições multilaterais pautadas pela agenda ideológica do país, é a pedra angular para o estabelecimento da cultura liberal no planejamento de cidades. As teorias e técnicas disseminadas suprimem a especificidade do lugar ao homogeneizar os espaços em um só espaço global, ao passo que prioriza a escala local na elaboração de projetos urbanos. Pois, como salienta Novais (2003), é na escala local – composta por diversos agentes que atuam diretamente na dinâmica social própria do espaço – onde se consolidam os processos e ações de composição e legitimação de ideias.

A administração pública e a própria cidade são sequestradas sob a justificativa do desenvolvimento econômico. O que inibe a possibilidade da transformação real tanto do espaço urbano quanto das relações sociais que ocorrem nesses espaços. Decorre, na realidade, a despolitização da cidade, “os controles políticos são estranhos a um espaço social onde o que conta é a produtividade e a competitividade, e onde o que vale são os resultados” (Vainer, 2000a, p. 90). De mesmo modo, observa Fabrício de Oliveira (1999, p. 150):

A necessidade de vencer a competição com as outras cidades exigiria do Estado (sempre o poder local) uma posição ‘realista’: dadas a crise fiscal e a nova mobilidade dos capitais, não haveria como atrair os capitais e os empregos necessários para o desenvolvimento desejado, senão contemplando os interesses dos capitais comprometidos com a cidade.

O planejamento estratégico exige a unificação dos diversos interesses do coletivo, isto é, uma liderança que representa os diversos interesses do coletivo “[...] passa a encarnar a trégua e a unidade, situando-se, necessariamente acima dos partidos e das paixões” (Vainer, 2000a, p. 96). A construção da imagem “cidade-pátria” (Vainer, 2000a) – por meio de símbolos nacionais, muitas vezes arquitetônicos –, necessária para a legitimação do projeto político-institucional, advém da instrumentalização do “sentimento de crise” para a instauração desse projeto de cidade. Assim,

A ‘mobilização interna’ em torno do Plano não é orientada por uma lógica de processo, em que os objetivos são redefinidos a partir da interação entre os atores sociais: a discussão e a definição dos meios e objetivos obedecem às regras exigidas por uma ‘realidade’ externa dada, na qual a reestruturação produtiva e a globalização da economia obrigam a que todos os meios sejam utilizados para garantir a inserção eficaz da cidade na economia global. (F. L. Oliveira, 1999, p. 150).

Fabrica-se um consenso postíço para que seja possível atingir a esses objetivos, tomando a cidade como produto do interesse coletivo. Contudo, a participação dos cidadãos é esvaziada de sentido, ao passo que as ações do Estado (ratificadas pela liderança coletiva, que na prática não representa a coletividade) se atêm ao resultado prático de atração de capitais e seu consequente aumento de competitividade em relação a outras cidades. Isso se deve à própria estrutura lógica de implementação do planejamento estratégico, pois ele depende do engajamento de agentes com poder decisório no espaço local para efetuar a intervenção urbana.

Os agentes hegemônicos detentores de poder decisório, como apontado por Novais (2003), mobilizam-se dentro e fora do campo da administração pública, importando ou exportando modelos, e por meio de estratégias neoliberais com o único fim de aumentar a quantidade de dinheiro ao final da operação – que neste caso é a intervenção no espaço urbano. Além disso, a grande adesão de tal política urbana decorre, justamente, da força política que ela legitima. A política econômica de caráter neoliberal é o principal instrumento de dominação que os Estados Unidos possuem atualmente – e como comentado anteriormente, durante o período pós-Segunda Guerra Mundial, esse país detinha do poder hegemônico para submeter outros países a uma nova agenda político-intelectual definida por ele. Por isso, o pensamento liberal é o que melhor traduz o movimento lógico do capital para que ele seja o mais otimizado possível. Assim como salienta Fiori,

[...] a verdadeira força propulsora e expansiva das novas ideias liberais, evidentemente não decorreu de sua força ou consistência lógica ou validação científica. A grande força propulsora que levou o neoliberalismo ao mundo inteiro [...] foi a existência daquilo que chamei de um casamento virtuoso, ou, pelo menos, vitorioso, entre essas ideias e o movimento real do capitalismo na direção de uma desregulamentação crescente e de uma globalização econômica de natureza basicamente financeira (Fiori, 1997, p. 218 *apud* Novais, 2003, p. 239, nota 331).

Novais ressalta ainda que, havendo condições políticas e aceitação dos agentes com poder decisório, uma ideia (neste caso, o planejamento estratégico) ganhará adesão, permitirá a ação em conjunto, por um interesse em comum, dos diversos agentes locais e será exitosa no seu processo de disseminação. As ideias se adaptam, ainda, para que se encontre denominadores comuns entre os diversos agentes. Em consequência, as teorias e modelos disseminados e postos em prática se modificam juntamente com o espaço ao qual são aplicados, cada particularidade espacial grava novos sentidos e funções alterando o modelo original, ao mesmo tempo em que o adapta às necessidades do espaço para que se torne possível sua execução; “[...] a noção de estratégia consiste, de fato, numa *reação* a determinadas condições” (Novais, 2003, p. 242).

O modelo de planejamento estratégico de cidades fundamenta o fortalecimento de sua disseminação a nível global precisamente na novidade da promoção de um “produto inédito” acompanhado a uma “adequada política de *image-making*” e associado à “‘compreensão’ das populações deprimidas por duas décadas de estagnação econômica e catástrofe urbana” (O. Arantes, 2000, p. 17) – a sensação coletiva de crise, instaurada desde o final da década de 1970 –, a qual devém do consenso coletivo em torno de um objetivo em comum.

Segundo Otília Arantes (2000, p. 21), num contexto em que

os *think tanks* neoconservadores anglo-americanos passaram a década crítica de 1970 responsabilizando esse braço urbano das políticas keynesianas do Estado Social pelo desvirtuamento e inibição das localizações empresariais ótimas e, assim, pela decorrente degradação das áreas urbanas centrais,

a solução à crise econômica e degradação urbana baseou-se no oposto realizado pelo planejamento modernista – caracterizado pela ordem e controle do crescimento urbano. O incentivo ao crescimento só poderia ser dado através do desenvolvimento econômico, da criação de oportunidades de investimentos na cidade. Por isso, as condições político-econômicas e a intensificação do fenômeno da globalização – junto aos interesses próprios de agências multilaterais controladas por agentes sociais alinhados aos interesses dos Estados Unidos – auxiliaram a intensa adesão do planejamento estratégico (modelo urbano concebido no país) em cidades de diferentes países.

Apesar desse modelo ter sido intensamente disseminado a partir do bem-sucedido modelo-Barcelona, anteriormente a ele, houve outros projetos de renovação urbana fundamentados nesse modelo urbano de caráter liberal. Ainda no fim da década de 1960,

a cidade estadunidense de Baltimore foi uma das precursoras na implementação de um projeto de revitalização de sua área portuária arrimado em estratégias de gestão urbana baseadas no planejamento estratégico. O projeto incluiu edificações âncoras de arquitetura emblemática – componente necessário na receita da constituição do espetáculo urbano (O. Arantes, 2000) – para atração de capitais privados e para implementação de polo turístico, além do “uso de títulos de dívida pública para financiar obras e a criação de uma empresa privada supervisionada pela prefeitura para gerir o projeto” (Cretton, 2017, p. 97).

O projeto do Inner Harbor de Baltimore marcou a construção de símbolos na cidade que na prática servem para controle social pelo uso da identidade cultural. Tal como salienta Arantes (2000, p. 29), a Cultura é operacionalizada “pela Máquina de Crescimento” (função atual da cidade) enquanto mercadoria e serviço simbólico, o que devém a ser o

novo combustível sem o qual a coalizão não fabrica os consensos de que necessita, pois se trata de uma máquina ideológica acionada pelos que administram tanto a construção física quanto a ideacional dos recursos capazes de impulsionar o desenvolvimento dentro e através dos ‘lugares’ da cidade.

O processo de revitalização da frente marítima de Baltimore cumpre o procedimento-base do que *a posteriori* veio a ser o modelo disseminado pelo Banco Mundial, que tem Barcelona como caso exemplar de melhores práticas (*best practices*) de gestão urbana e catalisadora da recuperação econômica da cidade. Para mais, antes da internacionalização do modelo a partir da década de 1990, o caso de Baltimore já havia inspirado a replicação de sua fórmula de requalificação urbana em diversas outras cidades estadunidenses.

Assim, apesar da importação do modelo de cidade-mercadoria-empresa, Barcelona se utilizou da conjuntura político-social enquanto futura sede dos Jogos Olímpicos de Verão de 1992 para aprimorar a nova fórmula de renovação urbana. Bem como afirma Arantes (2000), apesar de ser mais uma variante deste modelo urbano, implementa-o de tal forma que atribuem a ela sua concepção.

Os Jogos Olímpicos representaram o impulso necessário para garantir a atração de investimentos privados, possibilitando maior alcance na dimensão dos projetos urbanos – superior ao realizado até então em cidades como Baltimore (O. Arantes, 2000).

Arantes inclusive comenta que a gestão urbana de espectro político à esquerda⁶⁹, pela qual a cidade espanhola era governada naquele período, auxiliou com a implementação dos projetos de ação pontual devido a sua experiência na execução de projetos de intervenção em conjuntos urbanos.

A cidade-modelo espanhola – como afirma Sánchez (2001), esta denominação seria a transformação em modelo de um projeto bem-sucedido realizado em uma determinada cidade, confeccionando uma imagem, marca, desta cidade para fins de *marketing* e disseminação do modelo – apresentou a partir da elaboração do plano estratégico a articulação de projetos pontuais e independentes entre si com um plano mais geral para a cidade. A gestão municipal pretendia, com isso, inibir a tendência à fragmentação urbana entre os espaços não selecionados pelos projetos e os que sofreram intervenções. De modo inovador, a elaboração do plano estratégico *Barcelona 2000*, segundo Otilia Arantes (2000, p. 54),

tratava-se de estabelecer uma meta clara, que evidentemente não se esgotasse no evento de 1992 e que dissesse respeito ao que se aspirava com todas estas melhorias para a cidade como centro vital, na região e na Europa; em suma, definir o lugar de Barcelona como metrópole européia, encontrar o ‘seu nicho estratégico’, tornando-a internacionalmente competitiva.

Por isso, devido à necessidade de atração de investimentos financeiros (advinda da competitividade urbana), Sánchez (2001, p. 44) aponta que a prioridade econômica dada se explicitou na divulgação promocional realizada pelo próprio município ao “publica[r] uma revista, em catalão, espanhol e inglês, dirigida ao mundo empresarial internacional, com o significativo nome de *Barcelona, buenas noticias*, com a finalidade de dar conhecimento de fatos econômicos exclusivamente positivos”; bem como ao “explorar e potencializar aquelas características pelas quais a cidade é prontamente *identificada*, aquilo que constitui a imagem-Barcelona” (O. Arantes, 2000, p. 54) – para assim, como complementa Arantes (2000, p. 54), “desenvolver uma imagem forte e positiva da cidade, explorando ao máximo o seu capital simbólico, de forma a reconquistar sua *inserção privilegiada nos circuitos culturais internacionais*”.

Essa necessidade se refletiu ainda na construção de novos símbolos culturais –

⁶⁹ Pensamos ser relevante comentar que o modelo de Paris (anterior ao de Barcelona e sem a formulação de um plano estratégico) também se apoiou no modo em que o governo de esquerda se utilizou da centralização na cultura para gerir as populações precarizadas e fomentar a indústria cultural com o objetivo de recuperar a economia ao construir o *espetáculo* da requalificação urbana do que se tornou a Paris gentrificada com seus Grandes Projetos arquitetônicos e urbanísticos (O. Arantes, 2000).

e.g. Museu de Arte Contemporânea implantado no bairro El Raval dentro do distrito da Ciutat Vella, cuja ambiência urbana se caracteriza pela arquitetura romana e medieval, contrastando com o estilo arquitetônico do museu – e na realização de projetos de restauração de edificações – e.g. Museu Picasso, distribuído em 5 edificações históricas marcadas pela arquitetura gótica e medieval catalã – realçando a própria identidade artística e cultural catalã.

O uso da identidade catalã na associação entre o tradicional e o moderno foi elevado em seu maior grau para consolidar no imaginário de futuros investidores, a propaganda ideal de Barcelona para torná-la competitiva no mercado de cidades, e no imaginário de sua população, a aceitação do plano a partir da construção do sentimento de pertencimento à cidade (já facilitado pelo contexto histórico de afirmação da identidade catalã) e ao processo de transformação urbana do qual os benefícios gerados seriam posteriormente aproveitados por seus cidadãos.

Contudo, esses benefícios não são usufruídos pelo todo, como discorre Sánchez (2001, p. 43):

junto aos que de uma ou outra maneira obtêm vantagens dos efeitos da renovação urbana e, portanto, estão interessados em promovê-la, há amplos setores da população que não participam diretamente dos benefícios mas que, mesmo assim, terão que assumir seus custos. Para eles, o acesso aos benefícios da modernização é possível apenas no plano do imaginário. Com a veiculação exacerbada dos hábitos da classe média, a virtualidade do usufruto constitui um elemento de fixação da linguagem mítica aparentemente tão relevante quanto o usufruto ou consumo efetivos.

Para mais, o modelo-Barcelona, considerado exitoso em sua proposta, apresenta-nos questões impossíveis de serem ignoradas. Conforme o que Otilia Arantes (2000, p. 57) salienta, houve uma “pequena participação da população junto ao conselho gestor do plano, tanto quanto a quase inexistência de moradias para pessoas de baixa renda enquanto existia um estoque ocioso nas Vilas Olímpicas”. Além disso, também se observou em Barcelona as consequências da modernização e requalificação urbana da cidade: “Em Barcelona houve redução das desigualdades, mas não por um processo de mobilidade ascendente das classes populares, se não porque boa parta destas está sendo, pouco a pouco, substituída ou expulsa por quem tem maior poder aquisitivo” (FAVB,

1992, p. 60 *apud* Sánchez, 2001, p. 42)⁷⁰. Observamos que o processo de gentrificação é uma consequência direta dessas transformações, principalmente nos bairros históricos da cidade (onde antes seus moradores eram em sua maioria de classes sociais de menor renda), muito em razão da implementação de arquiteturas âncoras de função turística.

Na América Latina também houve a exportação e aplicação desse modelo de empresariamento de cidades – ainda que em um primeiro momento na escala mais próxima ao projeto do Inner Harbor de Baltimore do que ao modelo-Barcelona. A cidade de Buenos Aires, na Argentina, é um conhecido exemplo da adoção do modelo, tendo sido elaborado um projeto de renovação urbana para sua região portuária, conhecida como Puerto Madero. O Plano Estratégico Antigo Puerto Madero tem início em 1989 (plano original posterior ao de Barcelona) como estratégia de modernização da capital do país – após o abandono do projeto descentralizador de transferência da capital para Viedma-Carmen de Patagones, área conurbada entre as duas cidades, ao sudeste do território (Jajamovich, 2024).

Influenciado pelos catalães responsáveis pelo modelo de Barcelona e seguindo a receita do modelo urbano neoliberal, Jajamovich (2016; 2024) salienta que o projeto exigiu a criação de empresa supervisionada pela prefeitura para executar a urbanização de Puerto Madero, a Corporación Antigo Puerto Madero Sociedad Anónima (CAPMSA). Observamos ser um procedimento padrão deste modelo, realizar a delegação da gestão do projeto ao passo que viabiliza o empresariamento do Estado, o qual passa a operar legalmente como uma empresa para articulação e acumulação de capital a fim de ser especificamente investido no projeto – fato também ocorrido, posteriormente, no caso do projeto do Porto Maravilha no Rio de Janeiro.

Segundo Jajamovich (2013; 2016), o projeto de ação pontual e independente em relação à totalidade do território da cidade objetivou a conexão do local com o global a partir do estabelecimento de uma nova centralidade, articulada com fluxos transnacionais de capitais, sendo esta a área que circunscribe Puerto Madero.

A conjuntura político-econômica de redemocratização após o período ditatorial na Argentina foi demarcada pela reforma estatal e intensa privatização de suas empresas públicas. O discurso empregado para aprovação do projeto de Puerto Madero foi corroborado pelo esforço de afastamento do método de intervenção urbana utilizada

⁷⁰ Do original: “En Barcelona se han reducido las desigualdades, pero no por un proceso de movilidad ascendente de las clases populares, sino porque buena parte de éstas está siendo, poco a poco, sustituida o expulsada por quienes tienen mayor poder adquisitivo” (FAVB, 1992, p. 60 *apud* Sánchez, 2001, p. 42).

durante a Ditadura, associando-se a isso a implementação do receituário de ajuste urbano do FMI para a recuperação econômica do Estado argentino. A aprovação do projeto urbano na prática forneceu meios para que agentes privados operassem no espaço de forma autônoma; como destaca Jajamovich (2024, p. 12), houve uma reformulação do papel do Estado, que passou a estar “centralizado como facilitador de condições para que sejam o mercado e os capitais privados aqueles que construiriam e materializariam o Puerto Madero”⁷¹.

Ainda que ausente de plano estratégico ou do impulsionamento de investimentos motivados por grandes eventos internacionais (sendo, após Barcelona, incorporados às melhores práticas do modelo), as linhas mestres que orientaram o projeto de Puerto Madero seguiram o receituário do modelo estadunidense da cidade como máquina de crescimento – sinalizando a inserção de Buenos Aires no competitivo mercado de cidades.

As variações do modelo, das quais antes discorremos, ocorrem devido a ajustes em relação à especificidade contextual de cada cidade. Dado que o fluxo de transferências de políticas e modelos urbanos não ocorre sem alterações no processo de implementação. Ainda assim, as adaptações não modificam o cerne do modelo, produzindo o mesmo resultado: a intensificação da fragmentação espacial urbana – entre os espaços valorizados de grande circulação de capital e “eleitos como canteiros midiáticos para ilustrar o chamado ‘renascimento urbano’”; e os espaços “esquecidos, riscados da modernização” (Sánchez, 2001, p. 46).

2.4 Articulações do Estado com o setor privado e a governança urbana

O planejamento estratégico, como anteriormente analisado, é um modelo urbano adotado pelo Estado para realizar intervenções urbanas articuladas ao interesse de agentes privados para atrair investimentos para as cidades. No Brasil, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro de 1995⁷², teve grande relevância por ser pioneiro na América Latina e trazer uma consultoria internacional catalã (responsável pelo Plano Estratégico de Barcelona) para realizar as diretrizes do plano. Permite, dessa forma, que os processos

⁷¹ Do original: “[...] centrado en un carácter de facilitador de condiciones para que sea el mercado y los capitales privados aquellos que construyan y materialicen Puerto Madero” (Jajamovich, 2024, p. 12).

⁷² Sobre o caso do Rio de Janeiro e sua relação com o planejamento estratégico, analisaremos mais profundamente o assunto posteriormente nessa dissertação.

de intervenção urbana ocorram respaldados em uma legalidade estatal e em um discurso ideológico de convencimento da população para a realização de tais intervenções. Diferentemente de um plano diretor, configurado como um plano que pensa a cidade em sua totalidade, como salienta Coli (2021), o plano estratégico prioriza determinados espaços a partir de projetos pontuais. A gestão da cidade por projetos é parte da governança⁷³ urbana determinada pelo Banco Mundial que “visa a uma melhor mobilização de recursos municipais”, como observa Osmont (2008, p. 69), e opera de modo descentralizado, reduzindo a atuação do Estado em escala nacional e priorizando a escala municipal. Esse instrumento de gestão da cidade atua em coerência com os ajustes estruturais para o desenvolvimento urbano o qual tem como preceito a busca pela eficácia econômica máxima.

Isso decorre, pois a lógica do capital (valor que se valoriza), por ser, como já visto, um imperativo categorial totalizante ao qual nada escapa, coopta a própria conformação do espaço urbano (Araujo, 2020). A cidade passa, na sociedade capitalista, a operar sob essa lógica, pois as personificações do capital (nesse caso, os capitalistas da indústria imobiliária) atuam ativamente para que ocorra a valorização do valor também na terra urbana. Por meio da produção imobiliária, é possível garantir a efetividade do processo de financeirização e especulação da terra, assim como o retorno do investimento realizado e a efetiva produção de valor.

A competitividade urbana pelo investimento de capital demarca esse estágio de desenvolvimento da sociedade capitalista, em decorrência da configuração do espaço urbano – dada pela propriedade jurídica da terra – concentrada em alguns proprietários de terra que na prática direcionam as intervenções urbanas a serem feitas em áreas de seus interesses. Assim, há uma disputa de interesses em relação ao local onde será feito os investimentos para a efetivação da produção ampliada de valor (manifestada por empreendimentos imobiliários).

Entretanto, o alto custo dos investimentos inibe esses proprietários de intervirem de forma independente na cidade, pois não há garantia certa de retorno, demandando o apoio do Estado para que isso ocorra; bem como, um sistema de crédito para coordenar as mediações de diversos agentes econômicos, facilitando a circulação desses investimentos entre os setores financeiro e imobiliário – no Brasil, segundo Fix (2009),

⁷³ Osmont salienta que o Banco Mundial considera o conceito de *governança* como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país em vias de desenvolvimento” (Banco Mundial, 1991, s.p. *apud* Osmont, 2008, p. 69).

tal situação se resolve principalmente⁷⁴ a partir dos fundos de pensão, por não haver um sistema de crédito consolidado capaz de atender a essas demandas – além do apoio das agências multilaterais para financiar projetos urbanos advindos do plano estratégico. Por meio de discurso legitimador, de despolitização e de propaganda ideológica, o Estado alinhado com os interesses de agentes hegemônicos do setor privado obtém a aprovação de projetos de intervenção pontual na cidade, que na prática beneficiam principalmente os proprietários das terras em questão e seus investidores financeiros. A gestão urbana tecnocrática ajustada ao modelo de planejamento estratégico busca minimizar os conflitos e questionamentos da aprovação e execução de projetos urbanos. Segundo Vainer (2000a, p. 98),

[...] o planejamento estratégico urbano e seu patriotismo de cidade desembocam claramente num projeto de eliminação da esfera política local [– e em consequência a restrição da constituição inicial de experiências que possibilitem o processo de emancipação humana do capital –], transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática. Transfigurando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania.

De mesmo modo, para Otília Arantes (2000, p. 50), houve “a substituição escandalosa [...] do Estado Social pelo Estado Empresário Cultural, cujo sucesso crescente ainda por cima se alimenta explicitamente da corrosão programada do primeiro”. O que significa o agravamento de tarefa anteriormente imposta (incessante expansão do valor) a uma estrutura social já capturada pelos interesses particulares da classe burguesa em detrimento dos interesses da totalidade da sociedade. Pois, a função social do Estado consiste na manutenção da coesão social e difusão da vontade ideal – submetida aos interesses particulares de uma parcela da sociedade civil – à totalidade da sociedade civil (Araujo, 2016). Agora, nesse momento de permanente sensação de crise, essa mudança de denominação para identificar o Estado salientaria a ausência de condições de garantir a recomposição social junto à recuperação econômica; causando, então, regressão em conquistas de direitos sociais e intensificação da precarização espacial.

⁷⁴ Em relação à obtenção de crédito a longo prazo para pessoas físicas, há o programa de financiamento habitacional do governo federal e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) – que, na época de seu lançamento, utilizava recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH) para a execução das políticas de déficit habitacional e atualmente tem a Caixa Econômica Federal (CEF) como principal intermediária.

Assim, o que importa à máquina estatal é encontrar convergências de interesses dos diversos agentes hegemônicos para efetivar o ajuste urbano e o desenvolvimento econômico. Pois, a adoção do modelo de planejamento estratégico de cidades (e elaboração de um Plano Estratégico), é uma pré-condição para a obtenção do financiamento do Banco Mundial, limitando as margens de manobra do poder estatal local (já cerceado pelas “estratégias nacionais, urbanas e macroeconômicas”) que se encontra na “obrigação de adotar um modelo de governança de tipo ‘*corporate governance*’ [governança corporativa], antes mesmo de receber qualquer ajuda [do Banco Mundial]” (Osmont, 2008, p. 76). Com isso, os governos locais se transformam em “estruturas administrativas cada vez mais treinadas para dar resposta aos grandes interesses privados e desembaraçadas de qualquer compromisso com a democracia real, como prega a doutrina da ‘boa governança’” (P. F. Arantes, 2006, p. 74), imposta pelo Banco Mundial baseado em suas “práticas bem-sucedidas”. Não há mais um projeto de cidade para uma nação – como havia no período desenvolvimentista brasileiro – e sim o manejo do espaço urbano para gerar mais riqueza para os seus investidores.

Neste sentido, verificamos no Brasil um caso bem-sucedido de “mercadorização integral de um valor de uso civilizatório como a cidade” (O. Arantes, 2000, p. 17). O caso do rio Pinheiros, que faz parte da Operação Urbana Consorciada (OUC) Água Espraiada na cidade de São Paulo, analisado por Fix (2009), exemplifica adequadamente como as operações urbanas (e conseqüentemente o modelo de planejamento estratégico de cidades) ocorrem e consolidam todo o processo da lógica da cidade como mercadoria. No estudo de caso, tratado por Fix, é possível observar as intenções do Estado e dos agentes privados proprietários de terras no bairro que compreende o rio Pinheiros e as ações violentas de remoção de populações indesejadas, como a favela Jardim Edith, – por meio do processo de acumulação por espoliação, praticado pelo Estado – para a valorização do solo urbano e a conseqüente extração de renda e mais-valor após investimentos imobiliários de alto padrão na região.

Como ocorre em outros casos brasileiros, com a Parceria Público-Privada (PPP), o Estado realiza intervenções iniciais de infraestrutura viária (no caso de Pinheiros, a Ponte Estaiada), objetivando a valorização fundiária. A partir disso, os agentes privados juntamente com um sistema de financiamento de crédito – no caso em análise, por meio de fundo de pensão, que trata a terra como um ativo financeiro e conseqüentemente prioriza rendimentos futuros e não a real melhoria que o empreendimento poderá proporcionar para a cidade – se articulam para a construção de empreendimentos que

consolidem a valorização da terra. Como exemplo, observa-se a construção do Condomínio Parque Cidade Jardim, possibilitado por meio de instrumentos urbanísticos, como o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), devido ao mecanismo de concentração de renda presente na OUC propiciando o reinvestimento dos recursos arrecadados pela construção da referida ponte. Esses empreendimentos são projetados para construir uma paisagem “única” na cidade no intuito de gerar renda de monopólio (Harvey, 2005), usando o capital simbólico coletivo na tentativa de construção de um espaço único que atraísse investimento de capital globalizado na cidade⁷⁵.

O caso do rio Pinheiros é uma demonstração da realidade do processo de urbanização das cidades brasileiras atualmente, que com a intenção de construir uma imagem de cidade global⁷⁶ – para atrair investimentos e empresas transnacionais e com isso gerar retorno financeiro para os proprietários de terra – intensifica os contrastes sociais e a segregação das classes sociais existentes na cidade. Dessa forma, a cidade passa a ser uma máquina de crescimento, em constante movimento de intensificação do uso da terra voltado para os maiores retornos financeiros, não mais reproduzindo o discurso dos preceitos do planejamento de caráter modernista de desenvolvimento e igualdade na produção e apropriação de valor. Ainda que se mantenha discursos em prol de construção de habitações de interesse social e de urbanização de assentamentos precários para a melhora da qualidade de vida nas cidades, na prática os planos de intervenção operam como instrumentalização da cidade, sua transformação em mercadoria.

A produção de cidades, como marca de um produto a venda, fundamenta-se no chamado culturalismo de mercado (O. Arantes, 2000). A cultura, transformada em serviço simbólico e estampada em museus e outras arquiteturas âncora, é usada como artifício para impulsionamento econômico – o que anteriormente mencionamos como capital simbólico.

⁷⁵ Como observa Harvey (2005), a renda de monopólio, nesse caso, é constituída a partir da apropriação pelo próprio capital de atividades de caráter popular e coletivo, que formam a identidade cultural de uma população, para conformar, segundo denomina este autor, capital social cultural.

⁷⁶ O termo *cidade global*, alcunhado por Saskia Sassen em seu livro *The Global City: New York, London, Tokyo* (1991), opera numa categorização hierarquizada e flutuante baseada em diversos critérios – variáveis a depender de qual instituto ou *think tank* está realizando a classificação – determinados principalmente a partir da capacidade da cidade em atrair serviços produtivos (seja de base financeira, imobiliária e cultural) e em desempenhar poder de influência a nível global. Em relação ao caso examinado, a cidade de São Paulo é considerada uma cidade global, segundo o relatório anual da *Global Cities Index* (Índice de Cidades Globais) da firma de consultoria de gestão global Kearney – iniciado em 2008 –, em 2024, a cidade estava colocada na 39ª posição. Cf. site: <https://www.kearney.com/service/global-business-policy-council/gcr>. Acesso em: 30 mai. 2025.

Disso resulta na produção de paisagens urbanas idênticas em cidades distintas (tanto geográfica quanto culturalmente), em razão da concentração da produção urbana das cidades globais – e daquelas que pretendem se tornar uma cidade global – em um pequeno grupo de empresas, instituições financeiras, incorporadoras imobiliárias e escritórios de arquitetura do *Star System* (O. Arantes, 2000).

O alcance do status simbólico que se almeja a uma cidade global impede necessariamente a melhora espacial de sua totalidade. A imagem propagandeada é a figuração de mundo de uma parcela do que é a cidade. Pois,

o processo de construção da cidade distribui esculturas, museus e edifícios de alto padrão atraindo aqueles que têm condições de escolher onde viver, trabalhar e gozar sua afluência. As zonas favorecidas incorporam, como lugares, o capital cultural que forja não somente seu futuro privilegiado, mas reduz o futuro das áreas menos favorecidas. (Jonas; Wilson, 1999, p. 258 *apud* O. Arantes, 2000, p. 28).

Com isso, há a obstrução à possibilidade de homogeneização social, ao passo que se intensifica a desigualdade espacial. De acordo com Otilia Arantes (2000, p. 69), “[...] apesar da nova fraseologia interativa, estamos diante da reposição da armadilha clássica do subdesenvolvimento (ou seja, da modernização sem desenvolvimento, isto é, sem homogeneização social), a velha dualidade brasileira, elevada agora a paradigma da polarização mundializada”.

Tal situação, explicitamente verificada em países periféricos, já se manifesta em países com maior homogeneização social – como comentamos em capítulo anterior, a periferização ou brasilianização do mundo. A exemplo, Otilia Arantes (2000) expõe o caso de Paris: anterior ao modelo-Barcelona e, apesar de não ter tido um plano estratégico propriamente dito, opera sob os mesmos fundamentos do modelo, cujo objetivo centralizava-se na renovação da cidade por meio de Grandes Projetos e arquiteturas emblemáticas (e.g. museu d’Orsay) associadas a investimentos culturais. Disso decorreu em um processo de gentrificação de Paris, expulsão de populações pobres para áreas periféricas, e em consequência aumento da estratificação social e esvaziamento do centro da cidade. O processo de aumento da segregação e degradação social ocorre como um eco do processo de modernização. Abafado pela intensa promoção midiática, retórica legitimadora e fabricação de consenso coletivo.

3. RIO DE JANEIRO COMO O *BLUEPRINT* DA DUALIDADE SOCIAL BRASILEIRA

A acepção do termo *blueprint* – palavra inglesa cuja origem etimológica devém do método de cianotipia, impressão de tinta branca em papel azul, utilizada para a reprodução de desenhos técnicos –, segundo o dicionário online *Merriam-Webster*, refere-se à planta baixa ou desenho técnico de um projeto arquitetônico ou urbanístico. Contudo, a palavra também pode expressar a condição de algo que, ao funcionar de forma ideal ao objetivado, pode ser considerado análogo ao original, ou modelo a ser seguido; tendo este um caráter quase arquétipo para os que surgirem *a posteriori*.

Em nosso entendimento, a cidade do Rio de Janeiro opera como o paradigma da dualidade social brasileira. Na história do desenvolvimento urbano da cidade é possível identificar a célula germinal do que viria a ser a sociedade capitalista brasileira. Isso se deve principalmente ao seu *status* de capital do país por 197 anos – período definidor para o desenvolvimento do Brasil enquanto país capitalista periférico – e após isso a contínua busca pela manutenção da ambiência de capitalidade. Respalhando-se em intervenções no espaço urbano (seja por planos urbanos ou apenas projetos de ação pontual) a fim de orientar o desenvolvimento econômico para a direção desejada, as transformações na cidade operavam como forma de adequar a sociedade brasileira à sociabilidade do capital. Assim, a cidade do Rio de Janeiro, enquanto centro administrativo de um país que pretendia mostrar-se moderno para o mundo, tinha que corporificar em sua malha urbana e edificações esta modernidade.

Os diversos planos e projetos urbanos elaborados para o Rio de Janeiro serviram para fundamentar os projetos ideológicos de poder dos agentes sociais hegemônicos, bem como delinear possibilidades de *futuro* para o Brasil moderno – à imagem de sua capital (efetiva e depois simbólica). Observamos tal situação por toda a história da evolução urbana da cidade desde o processo de consolidação do capitalismo no país e adequação do Estado à estrutura jurídica liberal-burguesa.

Entretanto, as tentativas do Estado de resolução da problemática urbana, agravada por intervenções urbanas anteriores no percurso do século XX, denunciam o olhar segmentado do desenvolvimento – ou melhor, a impossibilidade de alcançar o desenvolvimento pleno de todo o território. O emprego de modelos urbanos racionalistas fundamentados na técnica do zoneamento de uso e ocupação do solo, apenas solidificou a realidade contraditória de nossas cidades. Como afirma Maricato (2000, p. 123), “A

importação dos padrões do chamado ‘primeiro mundo’, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente”. O acelerado crescimento da cidade, decorrente da maneira como ocorreu o progressivo desenvolvimento industrial do país, ressaltou a existente separação das classes sociais no espaço urbano, refletindo-se na valorização da terra em determinadas áreas da cidade e consolidando a estrutura dicotômica urbana entre centro e periferia.

Esse processo de segregação socioespacial se intensificou, desde o final do século XX, com a disseminação do modelo de planejamento estratégico de cidades. O Plano Estratégico e o modelo de governança empresarial passam a pautar a gestão urbana da cidade carioca. O caso do Rio de Janeiro se destaca pela efetiva ação do Estado na implementação do novo modelo urbano e nos posteriores impactos observados no território.

Inserida na atual lógica de atratividade econômica como catalisador para intervenções urbanas e modernização da cidade através da adoção das melhores práticas do modelo-Barcelona, o Estado se utilizou de megaeventos esportivos internacionais (principalmente, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de Verão de 2016) como arrimo do processo de reconstrução da imagem da cidade internacionalmente e de renovação urbana da região portuária da cidade. Junto a isso, a gestão municipal do Rio de Janeiro instaurou a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha em 2009, e ainda hoje em andamento, objetivando a criação de nova área de expansão urbana na cidade.

A ação do planejamento expressa a espacialização do processo de modernização de uma sociedade. Há necessariamente uma intenção política, além de operar como uma extensão social. Por isso, o projeto urbano – que se caracteriza pela circunscrição de ação da estratégia orientada pelo plano no espaço físico (Tsiomis, 2003) – não apenas é moldado pelas relações sociais configuradas numa sociedade, mas também as molda. O discurso de legitimação de projetos, como o Porto Maravilha, fortalecem a figuração de mundo defendida pelo plano estratégico da cidade. Neste caso o de despolitização social e de aceitação de determinados transtornos ou sacrifícios na vida cotidiana para a execução do projeto, ainda que a maior parte da população não venha a ser realmente beneficiada por essa modernização (Sánchez, 2001).

Assim, o Projeto Porto Maravilha não apenas evidencia a nova dinâmica de planejamento urbano centralizada na escala local e orientada a projetos de ação pontual no espaço, a qual adquire cada vez mais hegemonia nas cidades brasileiras, mas

principalmente explicita as consequências que esse tipo de procedimento tem no espaço urbano como um todo: a estilização da degradação urbana. Há a intensificação da polarização das expressões urbanas da desigualdade social, fenômeno do qual Otília Arantes (2021) identifica como parte da era das formas urbanas extremas – em que o espaço urbano se divide em enclaves ultramodernos de riqueza pujante e em grandes extensões de decadência e desintegração da civilidade.

A busca contínua ao nivelamento da modernidade existente nos países centrais que ocorre no Rio de Janeiro resulta não apenas no agravamento da desigualdade socioespacial existente – e engendrada justamente por tentativas anteriores, o que já nominamos, em outra parte deste trabalho, como condição periférica (Canetti, 2022) – como também no atual estágio do capitalismo, após atingir seu limite interno de acumulação de capital, o desfazimento em graus mais elevados do próprio laço social em espaços periféricos e para além da periferia. Assim, podemos observar, que essas ações de intervenção no tecido urbano, como o Projeto Porto Maravilha parecem expor, na realidade não uma anomalia no uso do modelo urbano de sucesso, mas a última onda moderna da sociabilidade capitalista: o aprofundamento da periferização do espaço urbano.

Como o papel do Estado se baseia – em razão de uma parcela da população, os agentes sociais hegemônicos, que neste caso são a burguesia nacional e internacional, aliados aos burocratas (classe social formada por ex-proletários) – na melhor forma de preservar a lógica do capital (a permanente ampliação no processo de acumulação de capital), o plano urbano de caráter estratégico, mas de ação pontual (tal como qualifica as diretrizes do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro) se concentra em implementar projetos e modelos urbanos para reformas e revitalizações numa parcela específica do espaço urbano, de seu interesse – ou melhor de interesse dos agentes sociais hegemônicos –, em detrimento da totalidade do espaço físico. A cidade em sua totalidade é abstraída do processo de desenvolvimento urbano, como se houvesse uma desistência na resolução plena da problemática da desigualdade social.

Além disso, esse cenário é consolidado devido à extrema dependência do Estado brasileiro – sobretudo a nível local – do financiamento externo na execução de qualquer empreendimento urbano. Em última instância os burocratas (agentes políticos estatais) governam a partir da cartilha de órgão internacionais. No caso do Rio de Janeiro, a Prefeitura opera sob consultoria terceirizada com contratos tanto do Banco Mundial quanto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Considerado resultado de um pensamento realista do melhoramento possível que o Estado pode nesse ou naquele momento realizar, o objetivo das intervenções passa a ser para preservar – e manter funcional ao fluxo de incessante acumulação de capital – os núcleos da cidade formal, pois são neles que a lógica do capital realmente ocorre. Os espaços periféricos cada vez mais não fornecem produção de valor, passam a ser descartados enquanto espaços de investimento financeiro.

O Rio de Janeiro parece se colocar na vanguarda da modernidade ao tentar alcançar o padrão moderno de países centrais. Esses mesmos países já verificam, contraditoriamente, sinais dos fenômenos típicos brasileiros e principalmente típicos cariocas.

Ainda que não seja a cidade mais populosa ou economicamente mais relevante ou ainda o centro administrativo do país, o Rio de Janeiro ainda detém influência simbólica como modelo urbano para outras cidades brasileiras. Mais do que um plano ou projeto espacializado, o Rio de Janeiro opera como um decalque do ornitorrinco brasileiro. A expressão social desse espaço urbano é congruente ao entendimento da metáfora do ornitorrinco de Francisco de Oliveira (2020).

3.1 Estruturação do espaço urbano carioca: planos e projetos em nome do desenvolvimento

A cidade do Rio de Janeiro reflete seu desenvolvimento no desenvolvimento do próprio Brasil. Por ter sido capital do país (1763-1960), importantes momentos históricos definidores do Brasil enquanto país capitalista periférico se reverberaram fortemente na cidade. Seu passado colonial moldou a estrutura urbana e social presente na atual cidade (capitalista) do Rio de Janeiro. O que devém a influência do espaço consolidado, baseado em uma organização social pré-capitalista, sobre as relações sociais baseadas na lógica do capital agora correntes nesse espaço; e em consequência estas tornam a influenciar o espaço urbano, adequando-o às novas necessidades da sociedade. As relações sociais baseadas na lógica do capital desenvolvidas nesse espaço são, por isso, particulares à forma espacial previamente existente, não seguindo o modelo do capitalismo clássico observado em países centrais e tampouco a sua configuração espacial – apesar das contínuas tentativas de *rattrapage*, recuperação ou atualização do tempo perdido, a fim de nivelar-se ao capitalismo mundial.

A particularidade brasileira se deve à estrutura social heterogênea e hierarquizada advinda do colonialismo, além de seu papel na divisão internacional do trabalho no mundo do capital, como exportador de produtos primários. Neste contexto, as colônias foram elementos estruturais para a formação do capitalismo no mundo, por servirem como reserva de acumulação primitiva (F. Oliveira, 2020). O Brasil foi concebido em sua origem como um território a ser utilizado para o extrativismo exportador, a serviço do capital.

O processo de consolidação do modo de produção capitalista no país foi marcado por um longo período de adaptação, iniciado pela transição do Estado Escravista Moderno ao Estado Liberal-Burguês, com a abolição da escravatura em 1888 até a adequação do aparelho estatal à estrutura jurídico-política burguesa em 1891 (Saes, 1985). Entretanto, somente após a revolução de 1930, o país passou a investir progressivamente no desenvolvimento do emergente setor industrial. Apesar disso, o país nunca conseguiu modificar seu papel lateral na divisão internacional do trabalho ou alcançar uma estrutura social mais homogênea com o avanço tecnológico no setor industrial e de serviços – tal como ocorreu nos países europeus, ao menos até a década de 1980.

Similarmente, o Rio de Janeiro, à época capital do país, também apresentava contradições morfológicas como um reflexo à base complexa nas relações sociais e de produção. Segundo Abreu (2022), até o final do século XIX, a cidade operava em duas lógicas distintas, escravista e capitalista, dado que as relações de produção ainda funcionavam por meios pré-capitalistas. Além disso, a cidade do Rio de Janeiro era amontoada e pequena em dimensão – sua forma urbana ainda como de uma cidade colonial –, por isso o Estado incentivou via concessões investimentos de empresas estrangeiras para desenvolver o setor de serviços públicos como transporte e esgoto de modo que possibilitasse o espraiamento da cidade para as freguesias urbanas e rurais. Por meio da malha ferroviária se viabilizou o crescimento dos subúrbios do Rio de Janeiro, ainda que esses bairros tenham funcionado como bairros-dormitórios, sendo totalmente dependentes do centro comercial da cidade, ou ainda apresentando um setor industrial incipiente o qual não supria todas as necessidades do bairro, e.g. São Cristóvão (Abreu, 2022). O objetivo do Estado era facilitar a inserção da lógica do capital no território, adaptando e expandindo o espaço físico da cidade para comportar as novas necessidades de uma sociedade capitalista.

Entre os fins de 1890 e primeiros anos do século XX, o Estado passou a implementar programas de reformas com a intenção de embelezar e higienizar a cidade,

por meio da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro. Conforme Abreu (2022, p. 81), “Era preciso acabar com a noção de que o Rio era sinônimo de febre amarela e de condições anti-higiênicas, e transformá-lo num verdadeiro símbolo do ‘novo Brasil’”. Replicando o modelo urbano executado em Paris, França, por Haussmann, a reforma de Pereira Passos significou na prática a desapropriação e demolição dos cortiços existentes e a remoção da população pobre da região do centro da cidade⁷⁷, para então construir infraestrutura viária (a exemplo da abertura da Avenida Central, atual Avenida Rio Branco), canalizar os rios da cidade e implantação de novo porto (este, realizado pela União). O que gerou novas contradições no espaço, como a ocupação dos morros da cidade e conseqüente surgimento das favelas, além do estabelecimento de ocupação definitiva nas regiões suburbanas (Abreu, 2022).

De acordo com Abreu (2022), anteriormente à reforma Passos, o Estado interviu de forma indireta no espaço urbano, apenas regulando a esfera privada em relação ao crescimento da cidade. Com isso, os planos e modelos urbanos elaborados a partir de influência estrangeira e realizados diretamente pelo Estado foram determinantes para a transformação da forma urbana da cidade a fim de corresponder ao momento econômico e ideológico que havia no país, mostrando-se uma nação capitalista integrada internacionalmente.

No final da década de 1920, o município do Rio de Janeiro encomendou a Agache um plano diretor (*master plan*) para definir regulamentos quanto ao ordenamento urbano e à construção de edificações no espaço urbano e para embelezar a cidade – na realidade, o plano incluía detalhamentos apenas no centro e zona sul da cidade, projetando quarteirões de dimensões monumentais seguindo o modelo urbanístico funcionalista. Segundo Abreu (2022), foi uma tentativa da burguesia urbana, classe social dominante no aparelho estatal, em controlar a morfologia urbana e o crescimento da então capital. O principal objetivo de Agache era estabelecer efetivamente a estratificação social por meio do zoneamento de uso e ocupação do solo urbano.

⁷⁷ O Estado não se responsabilizou em prover a quantidade de habitação necessária à toda população por ele removida. Não havia sido pensado de antemão qualquer política de habitação social para realocar a população removida pelas desapropriações e demolições na execução dos planos de melhoramento da cidade. Conforme Abreu (2022) destaca, Oliveira Reis nota que o prefeito Pereira Passos solicitou à Câmara Municipal autorização para a construção de habitação para os operários que tiveram suas moradias demolidas. Tendo obtido autorização via decreto em julho de 1905 – ao passo que o projeto de melhoramentos começou em 1903 – o qual consistiam em aproveitar as áreas remanescentes dos terrenos desapropriados para a abertura de algumas avenidas na cidade, como a Avenida Salvador de Sá, para construir casas a esses operários, ao fim de sua administração Passos construiu cerca de 100 moradias.

Também compunha ao plano, erradicar as favelas e ocupações ilegais⁷⁸, ao passo que propõe que o Estado assuma o papel de prover habitações aos proletários via programas habitacionais, nas regiões de zoneamento residencial proletário enquanto elimina essas ocupações nos bairros burgueses. As favelas eram identificadas como um obstáculo para realizar a separação espacial da população de acordo com a classe social (Abreu, 2022). O Autor ainda afirma que Agache sublinha a necessidade de legislação e programas de habitação específicos para suprir a necessidade das populações faveladas, para ele, somente então o problema poderia ser erradicado em definitivo. Entretanto, em 1930 devido à revolução que findou o período da República Velha, o plano foi arquivado e, assim, apenas parcialmente implementado⁷⁹.

Após a Revolução de 1930, houve intensificação das atividades do setor industrial, situado principalmente no subúrbio carioca, causando aumento populacional na região em consequência da ampliação de postos de trabalho e subsequente incapacidade na absorção da massa trabalhadora em seu deslocamento pendular pela mobilidade urbana da época. Disso decorre no agravamento das contradições socioespaciais provenientes das favelas e ocupações ilegais, cuja formação passa a ser descentralizada no território, de acordo sobretudo com a localização dos novos postos de trabalho.

O período foi marcado, ainda, pela consolidação do campo do urbanismo enquanto conhecimento científico. Por meio de contribuições técnicas, influenciadas por modelos e urbanistas estrangeiros (como Le Corbusier e o próprio Agache), houve um esforço de se pensar a cidade e a problemática urbana. Apesar da proliferação de planos urbanos (plano-discurso) no Brasil, como discorrido antes em outro capítulo deste trabalho, as detalhadas normativas urbanas não eram implementadas de fato na totalidade da cidade, somente na cidade formal (Maricato, 2000). Isso se deve à própria contradição do desenvolvimento social brasileiro, em que o crescimento de modo informal da cidade

⁷⁸ De acordo com Abreu (2022, p. 122), para Agache, as favelas aproximavam fisicamente diferentes classes sociais, negando “toda a tentativa de controle abrangente do espaço que se pretendia implantar”. O que impactava negativamente a ordem social existente: “Construídas contra todos os preceitos da hygiene, sem canalizações d’água, sem exgotos, sem serviços de limpeza pública, sem ordem, com material heteróclito, as favellas constituem um perigo permanente de incêndio e infecções epidémicas para todos os bairros através dos quaes se infiltram. A sua lepra suja a vizinhança das praias e os bairros mais graciosamente dotados pela natureza, despe os morros do seu enfeite verdejante e corrói até as margens da mata da encosta das serras... (A sua destruição é importante) não só sob o ponto de vista da ordem social e da segurança, como sob o ponto de vista da hygiene geral da cidade, sem falar da esthetica”. (Prefeitura do Districto Federal, 1930, p. 189-190 *apud* Abreu, 2022, p. 122-123).

⁷⁹ Ainda assim, o Plano Agache foi revisitado em momentos posteriores na história carioca como referência a possíveis intervenções urbanas, a exemplo: a Avenida Presidente Vargas era uma via arterial originalmente projetada por Alfred Agache, tendo sido retomada pela Comissão do Plano da Cidade durante o Estado Novo, na administração de Dodsworth, em 1944 (Abreu, 2022).

é benéfico para o desenvolvimento econômico, operando como parte intrínseca do processo.

Em razão ao rápido crescimento populacional estimulado pelo desenvolvimento industrial, o problema da mobilidade urbana tornou-se o principal motivador da intervenção estatal. A solução empregue seguiu aos moldes do moderno transporte viário da época: os automóveis (Abreu, 2022). Apontamos, ainda, a construção da Avenida Presidente Vargas – situada no centro da cidade, mesmo que às custas do arrasamento de regiões consolidadas e ocupadas pela parcela mais pobre da população carioca, o Estado respaldou-se em discursos de renovação urbana para a implementação deste projeto viário (ainda que, após sua inauguração, a implantação de edificações na avenida tenha ocorrido paulatinamente) – e da Avenida Brasil – a qual atualmente transpassa diversos bairros da zona norte e oeste, foi construída para consolidação de novo eixo industrial proposto pelo Estado, objetivo só parcialmente logrado, dado que porções de sua extensão foram ocupadas por favelas antes da implantação de indústrias (Abreu, 2022) – na década de 1940 como importantes exemplares das intenções do Estado naquele período para a reconfiguração do tecido urbano em nome do desenvolvimento da cidade.

Assim, esse período entre 1930 e 1950 se caracterizou pela expansão física do espaço urbano não só intraterritorial, para novas regiões suburbanas da cidade do Rio de Janeiro, mas também para outras áreas – municípios antes rurais, que se configurarão *a posteriori* na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (esta opera como a periferia do capital frente à cidade do Rio, representante do centro do capital na região) – próximas a ela, a fim de acomodar a população migrante que viria a trabalhar nas novas indústrias. Para mais, houve crescimento e modificação do uso do solo em bairros da zona sul⁸⁰, no sentido de valorizar a terra urbana. A exemplo, o bairro de Laranjeiras no final de 1930, anteriormente bairro proletário, foi executado o modelo urbano de cidade-jardim para transformá-lo em um “bairro residencial aristocrático” (Abreu, 2022, p. 141). Além de Copacabana, nesta ocasião na década de 1940, o bairro passou por processo de verticalização, o que viabilizou grande aumento na quantidade de moradores num bairro nobre da cidade – dado que até aquele momento não havia possibilidade financeira real,

⁸⁰ É interessante comentar que a motivação das transformações urbanas na zona sul não partiu de uma “necessidade” de renovação espacial (como se argumentava ser o caso do centro da cidade), mas sim de uma forma de aumentar a acumulação de capital ao investir no setor imobiliário e da construção civil, “capitalizando o ‘status’ que a ideologia do ‘morar à beira mar’ oferecia a quem aí residia, vendeu novamente a zona sul da cidade, substituindo, em muitos casos, unidades unifamiliares que não tinham mais que 20 ou 30 anos – como é o caso de Copacabana – por edifícios de vários pavimentos” (Abreu, 2022, p. 153).

tanto pública como privada, para investimentos em expansão do solo urbano em direção à atual Barra da Tijuca.

O acelerado crescimento populacional junto às diversas modificações na malha urbana de bairros oceânicos, particularmente Copacabana, ressalta o processo de “abandono” e subsequente degradação de bairros antes considerados nobres, a chamada “antiga zona sul”, durante os anos de 1940. Em relação a isso, Abreu (2022, p. 154) comenta que houve estabilização da população desses bairros e “Antiga zona aristocrática da cidade, o Catete, por sua vez, passou a fazer parte do cinturão degradado que envolvia o centro, e seus antigos sobrados senhoriais transformaram-se em casas de cômodo, ou passaram a abrigar novas funções”. Este deslocamento populacional para o bairro pode ter sido influenciado pela demolição de inúmeros quarteirões no centro, em razão do projeto viário da Avenida Presidente Vargas, cuja população migrara para proximidades onde o custo do solo assim as permitisse. Pois, segundo Singer (1982), a expansão urbana – que ocorre como parte da lógica organizacional da cidade capitalista, possibilitando a ampliação incessante de acumulação de capital – promove o deslocamento da infraestrutura urbana para as novas áreas valorizadas à medida que o antigo centro (ou área centralizadora dos investimentos de capitais) se defasa e degrada, além de haver o esvaziamento de sua população original em favor de camadas sociais mais pobres.

Desse modo, apesar de não ter havido um plano urbano específico, a Era Vargas foi marcada pelo investimento no desenvolvimento urbano (o qual é simultaneamente econômico) e pela preservação da presença do capital estrangeiro no cenário de intervenções urbanas (Rodrigues; Oakim, 2015). Segundo Abreu (2022), o Governo Vargas reduziu temporariamente a tendência do processo de extrema estratificação social na cidade, principalmente por meio de políticas populistas urbanas e habitacionais. Apesar da política habitacional ter tido apenas um efeito simbólico, ao não solucionar plenamente a questão habitacional (Abreu, 2022), programas de habitação de interesse social como os conjuntos habitacionais: o Conjunto Residencial Prefeito Mendes de Moraes, popularmente conhecido por Pedregulho, no Bairro de Benfica e o Conjunto Residencial Marquês de São Vicente, conhecido por Minhocão, na Gávea são importantes exemplares do estilo arquitetônico modernista e salientam o projeto de formação de uma identidade nacional defendido por modernistas e pelo Governo. A influência do modernismo passou a se espalhar à política de poder e identidade nacional.

O urbanismo modernista teria sido utilizado como instrumento de Estado junto a uma administração tecnocrata e centralizadora – características posteriormente

corroboradas no período da Ditadura Militar. Segundo Margareth Pereira (2003, p. 81), este campo do conhecimento

daria mostras novamente de articulação e maturidade técnica e científica no final dos anos 1950-60, em novo momento de abertura e reconstrução de fronteiras culturais e econômicas, agora sob a égide dos Estados Unidos, em detrimento da marca teórica sobretudo francesa, mas também inglesa e alemã dos ‘ciclos’ precedentes. [...] é nesse período que se consolida [...] uma visão técnica da disciplina em torno da noção de ‘planejamento’, que no entanto não consegue neutralizar as tensões políticas que atravessam seu exercício.

Seu zênite se apresenta no Plano Piloto da nova capital de Brasília, projetado por Lucio Costa (arquiteto modernista brasileiro alinhado com os princípios de Le Corbusier). O ambicioso projeto de Juscelino Kubistchek seria “uma espécie de meta-síntese” de suas metas de governo, de plena modernização do país (Oakim, 2023).

É fundamental mencionar ainda que esse projeto de modernização nacional foi arrimado pelo capital estrangeiro⁸¹. O desenvolvimento urbano a serviço do modelo nacional-desenvolvimentista – empregado desde Vargas e reafirmado por Kubistchek – fomentava pretensões de homogeneização social e pleno desenvolvimento econômico nivelado aos países centrais, reafirmadas pelo movimento modernista e seu projeto de identidade nacional. Contudo, como ressalta Francisco de Oliveira (2020), para viabilizar esse processo de desenvolvimento, os agentes sociais hegemônicos – a burguesia urbana e a agrária – optaram pela manutenção do papel de subordinação do país no cenário da divisão internacional do trabalho como forma de aceleração do processo de acumulação de capital e preservação de sua própria hegemonia no país. O que em consequência aumentou a dependência do Brasil em relação às importações de produtos de bens de consumo duráveis e ao capital estrangeiro ao mesmo tempo que também ampliou a necessidade progressiva de exportação de maiores quantidades de produtos de bens de consumo primários para manter os altos níveis de acumulação de capital. Disso decorre na manutenção de altas concentrações de capital a uma pequena parcela da população e

⁸¹ De acordo com Abreu (2022), esse projeto de modernização nacional foi o responsável pela entrada massiva de capital estrangeiro durante o Governo de Juscelino Kubitschek (JK), como forma de apoio ao discurso ideológico de superação do subdesenvolvimento. Para JK, a sua superação só ocorreria através da industrialização. O que “levaria o país ao *take-off rostowiano* e a sociedade a uma fase de prosperidade ainda desconhecida, pois ‘uma vez resolvidos os problemas econômicos os demais também o seriam’. A cooperação internacional seria ‘o elemento principal que permitiria o alcance dessa prosperidade’ já que, dada a carência de capitais no país, a soberania econômica só se concretizaria mediante de afluxo de capitais do exterior”. (Cardoso, 1972 *apud* Abreu, 2022, p. 158). Algo que depois, na prática, verificou-se incorreto.

no desenvolvimento econômico espacialmente desigual (restrito, sobretudo, ao eixo Rio-São Paulo e posteriormente Brasília).

O processo inflacionário e em consequência a redução do salário real dos trabalhadores – causados pelo aumento da dependência do país por capitais estrangeiros – reverberou-se ainda no processo de expansão urbana do Rio de Janeiro. A permanência de terrenos vazios mais próximo à malha urbanizada enquanto avança o crescimento urbano via loteamento e edificação em regiões mais distantes foi a estratégia mais adotada para a valorização do solo urbano.

Esse processo de espraiamento foi facilitado pelo Estado em razão do estímulo ao rodoviarismo através de subsídios dados às empresas de ônibus para viabilizar baixas tarifas, além da ausência de políticas de uso e ocupação do solo que objetivassem desestimular a prática de reserva de valor por meio de terrenos vazios (Abreu, 2022). Além disso, o aumento da difusão de favelas pelo território também foi resultado direto desse cenário.

A perda da capitalidade ocasionou o esvaziamento econômico e funcional do Rio de Janeiro, ainda que tenha se tornado uma cidade-estado com a criação do estado da Guanabara no início da década de 1960. Como tentativa de evitar maiores perdas em sua influência político-econômica e conservar “sua aura de capitalidade” (Oakim, 2023, p. 4), o Governo Lacerda encomendou ao urbanista grego Doxiadis a elaboração de um plano diretor. “Os recursos necessários para a implementação desse projeto vieram de fora. Lacerda estabeleceu uma relação direta com os bancos de ajuda à América Latina, aproveitando a nova política externa americana de combate ao comunismo” (Rodrigues; Oakim, 2015, p. 42). O financiamento externo foi obtido através de agências internacionais: “parte por meio de empréstimos do BID, parte por doações realizadas por intermédio da AID e do Fundo do Trigo” (Oakim, 2023, p. 6). Neste sentido, observamos que a solicitação de empréstimo a instituições internacionais ocorria anteriormente à adoção das diretrizes de ajuste urbano do FMI na década de 1990.

De orientação modernista funcionalista e com base no instrumento urbanístico do zoneamento, o Plano Doxiadis operaria como o motor da manutenção do desenvolvimento e modernização da cidade a longo prazo – enquanto capital simbólica do país. Assim, destaca-se a competência técnica na elaboração de diretrizes norteadoras para os planejamentos socioeconômico e físico do estado da Guanabara (isto é, a cidade-estado do Rio de Janeiro) (Oakim, 2023). A execução do plano não ocorreu de imediato, entretanto, em razão de conflitos de interesse entre Lacerda e seu sucessor e opositor

político. Apesar disso, muito devido à pressão pública, esse plano urbano influenciou posteriores planos e intervenções na cidade.

Em continuidade com as acentuadas transformações da paisagem urbana na década de 1960 rumo à modernização, bairros tradicionais da cidade sofreram intensas intervenções como consequência da política desenvolvimentista ligada ao rodoviarismo. Como ressalta Abreu (2022), o caso do bairro do Catumbi – bairro identificado no Plano Doxiadis como objeto de renovação urbana – o qual foi descaracterizado de seu aspecto proletário e transformado em um bairro de passagem cortado por vias expressas e pelo Túnel Santa Bárbara⁸². Ou ainda o caso do Rio Comprido, cortado pelo Elevado Paulo de Frontin, sobre o canal do rio comprido, que segue até o Túnel Rebouças (mais uma ligação direta da zona norte à zona sul) responsável por desfigurar a paisagem do tradicional bairro de classe média e modificar o perfil de seus residentes. Houve ainda uma transformação impactante da paisagem urbana ocorrida na área central da cidade, a construção do Elevado da Perimetral na zona portuária a fim de solucionar a problemática da mobilidade urbana – construído seu primeiro trecho em 1960 e o segundo em 1978; e depois demolido na década de 2010, devido a outra grande empreitada na região. O que levou a demolição do Mercado Municipal da cidade e a degradação generalizada da região portuária e do centro nas proximidades da Praça XV e Estação das Barcas.

Durante o período da Ditadura Militar (1964-1985), devido a revogação de diversos direitos civis, houve a intensificação no processo de eliminação das favelas⁸³, sobretudo nas áreas próximas da Avenida Brasil e, posteriormente, na zona sul, tendo sua população realocada em conjuntos habitacionais nas regiões mais periféricas da cidade (Abreu, 2022). As favelas existentes nas proximidades da Avenida Brasil – localidade onde a maior parte das favelas da cidade se situava⁸⁴ – foram eliminadas como política

⁸² É importante mencionar que a organização dos moradores do Catumbi, frente ao projeto viário que seria realizado no bairro, foi determinante para a viabilização da permanência das famílias que seriam removidas da região, por meio de realocação em conjuntos de habitação social posteriormente construídos pelo BNH no próprio bairro. Cf. Mello; Vogel; Molica, 2017.

⁸³ O Governo Lacerda promoveu como uma das principais políticas urbanas de seu governo a remoção de favelas e a realocação da população removida em bairros situados em áreas periféricas da cidade, por meio de programas habitacionais. Segundo Oakim (2023), no período de seu governo, foram removidas 27 favelas, totalizando cerca de 42 mil moradores, e construídos aproximadamente 12 mil unidades de habitação social em bairros da zona oeste, como em Senador Camará, Bangu e Vigário Geral. Apesar dos números impressionantes, no governo seguinte, de Negrão de Lima, a quantidade de erradicação de favelas e remoção de sua população atingiu números muito maiores. Rodrigues e Oakim (2015) ressaltam que atingiu quase o dobro: cerca de 30 favelas, totalizando aproximadamente 70 mil pessoas.

⁸⁴ Segundo Abreu (2022, p. 174), os dados dos censos demográficos do IBGE informam que das favelas surgidas na cidade do Rio de Janeiro entre 1948 e 1960, 51% se situavam na Zona Suburbana I – compreendendo os bairros de Engenho Novo, Penha, Madureira e Méier – com o total de 38 novas favelas

do Estado de estímulo ao desenvolvimento do setor industrial a ser implementado na área, a qual havia sido originalmente concebida para essa atividade econômica. Em relação às favelas da zona sul, a política de erradicação das favelas centrava-se no processo de estratificação social e valorização do solo urbano da região. Destacamos a erradicação da Favela da Praia do Pinto, próximo à Lagoa Rodrigo de Freitas – e subsequente realocação da população em diferentes conjuntos habitacionais construídos pelo BNH em áreas periféricas e ausentes de infraestrutura urbana adequada, como o Conjunto Habitacional da Cidade de Deus –, como caso exemplar dessa política.

Em consequência, as remoções também impulsionaram a especulação imobiliária nesses bairros da zona sul, associadas aos diversos investimentos infraestruturais realizados pelo Estado (desde antes do Golpe de 1964), como o alargamento da Praia de Copacabana e o Aterro do Flamengo – concebido após o desmonte do Morro de Santo Antônio (ocorrido durante a década de 1950 até meados dos anos 1960), para facilitar o acesso entre centro e zona sul por faixas expressas.

Disso decorreu a subsequente expansão da cidade em direção à Barra da Tijuca (zona oeste orientada à zona sul), mais uma vez viabilizada pelo investimento do Estado, via financiamento externo. O que favoreceu o processo especulativo dessa terra urbana e os interesses de agentes sociais hegemônicos em detrimento de investimentos nas áreas periféricas da cidade.

Marcado pela construção da Auto-estrada Lagoa-Barra – da qual se fez necessário a abertura de diversos túneis (antes economicamente inviáveis) e sendo concluída definitivamente no início da década de 1980 (Barandier, 2015) –, o Estado atuou como empreiteira e, associando-se junto ao capital privado, realizou a incorporação de benfeitorias na terra urbana (desde pavimentação das recém abertas estradas à iluminação pública) que posteriormente seria devidamente loteada e edificada visando a ocupação das classes mais ricas na região (Abreu, 2022).

O Plano Piloto para a Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá⁸⁵, elaborado em 1969 por Lucio Costa para a nova zona especial de desenvolvimento (até então intocada

e somando mais de 50 mil pessoas (62% do total da população favelada da cidade); enquanto na Zona Sul, o percentual de novas favelas era de 20%, totalizando 15 novas favelas e 4,9 mil pessoas compunham a população favelada da região (6% do total da cidade). O distrito da Penha – onde se localizava as favelas ao longo da Avenida Brasil – representava 33% das novas favelas da Zona Suburbana I, em números absolutos eram 25, e totalizavam quase 42 mil pessoas (52% do total da população favelada cidade).

⁸⁵ O plano de orientação modernista racionalista tentara imprimir, por meio do desenho e zoneamento, à cidade do Rio de Janeiro a criação de uma nova forma de conceber cidades, demarcando uma “nova era” no desenvolvimento urbano – tal como ambicionava-se com a elaboração do Plano Piloto de Brasília,

pelo mercado imobiliário), operou como a oficialização dos esforços de expansão urbana para a área e de constituição de um novo centro administrativo para a cidade. As preocupações principais de Lucio Costa seriam conservar as características naturais da região e inibir o mesmo tipo de reprodução urbana (com altos níveis de adensamento) ocorrida em bairros da zona sul, como Copacabana (Rezende; Leitão, 2016). Com isso, ao elaborar parâmetros construtivos e delinear como seria a ocupação do espaço, o plano nos permite observar o contraste existente no tratamento desse processo de expansão urbana com o que ocorre em direção às áreas suburbanas e periféricas da cidade, demarcadas por uma ocupação quase espontânea em razão da demanda mínima de legislação e controle das construções pelo Estado.

O Plano das linhas policrômicas, apresentado em 1971 pelo Departamento de Estradas e Rodagem (DER) como parte do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do Governo Federal, não faz parte do Plano Doxiadis⁸⁶ apesar da atribuição popular, provavelmente devido ao discurso de autoridades estatais sobre a influência do plano ao agora apresentado (Rodrigues; Oakim, 2015). O plano viário consistiu na reorganização estrutural da malha urbana da cidade a partir de eixos viários a fim de viabilizar a mobilidade urbana, sobretudo o deslocamento do crescente uso de automóveis por parte da população mais rica. A proposta original compreendia seis linhas viárias expressas distribuídas pela cidade e assinaladas por cores, no entanto somente três foram implementadas⁸⁷.

também de Lucio Costa (Rezende; Leitão, 2016). É interessante mencionar, contudo, que o plano não se consolidou exatamente como se esperava: a ocupação de fato se caracteriza por sua segregação física e social, além de haver até hoje vazios na área delimitada pelo plano. Isso se deve em parte por modificações nos parâmetros urbanos, principalmente em relação ao gabarito das edificações e usos previstos, e por ações especulativas de incorporadoras para a manutenção de loteamentos vazios nas áreas distantes à Avenida das Américas, ocorridas com a consolidação da região enquanto vetor da expansão urbana do Rio nas décadas posteriores.

⁸⁶ Rodrigues e Oakim (2015, p. 47) ressaltam que, apesar de não fazer parte, o Plano das linhas policrômicas pode ser considerado um desdobramento do Plano Doxiadis, em razão da elaboração de diretrizes norteadoras para “uma rede de transportes de velocidade [...] de vias arteriais com controle de acesso, sobre viadutos”.

⁸⁷ As três vias expressas construídas foram: (1) Linha Vermelha (1994), responsável por interligar o Rio de Janeiro com as cidades de Duque de Caxias e de São João de Meriti, na Região Metropolitana; (2) Linha Amarela (1997), que conecta a Baixada de Jacarepaguá à Ilha do Fundão; e (3) Linha Lilás, inspirada no Plano Agache e construída em partes durante os anos de 1970, não sendo, então, popularmente identificada por esse nome, conecta os bairros da zona sul ao centro da cidade do Rio de Janeiro (Laranjeiras ao Santo Cristo) – diversas vias compõem o trajeto delineado dessa linha viária: o Viaduto Engenheiro Noronha, o Túnel Santa Bárbara e o Elevado Trinta e Um (ao lado do Sambódromo).

Segundo Rodrigues e Oakim (2015), há também alguns pequenos trechos construídos da Linha Verde – sendo, na verdade, a primeira obra parte da execução deste plano viário em 1972 –, porém operam independentes do que originalmente planejados. A via expressa conectaria a zona norte até a zona sul, iniciando-se na rodovia Presidente Dutra (em Irajá) passando pela Tijuca, até a lagoa Rodrigo de Freitas

A institucionalização das Regiões Metropolitanas em 1974 engendrou novas estratégias de desenvolvimento urbano – das nove áreas estabelecidas, uma delas é circunscrita pelo Rio de Janeiro e outros 13 municípios de seu entorno (Abreu, 2022). Nesse período, houve a redução da autonomia dos municípios em relação às ações estatais as quais definiram políticas urbanas por meio das diretrizes do II PND (Rodrigues; Oakim, 2015). A política urbana a nível municipal deveria obedecer a orientações da política urbana nacional.

Além disso, a efetiva transferência da capital para Brasília somada à posterior fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975 marcaram a elaboração do Plano Urbanístico Básico do Rio de Janeiro (PUB-Rio). O plano pautou as novas diretrizes pelas quais o Rio de Janeiro se desenvolveria a partir de então, principalmente tendo em vista que a cidade não mais era considerada o maior centro de serviços ou polo industrial do país (tendo sido ultrapassada por São Paulo) (Rezende, 1980). O que impactou na receita do município.

A perda de parte da renda do Rio com a extinção da condição de cidade-estado obrigou o estado a frear as propostas pretendidas de grandes projetos para a remodelação de todo o centro da cidade. Para mais, conforme destacam Rodrigues e Oakim (2015, p. 49), “é o primeiro momento em que surgem, em um plano diretor da cidade do Rio de Janeiro, noções como incentivo ao turismo e promoção do patrimônio histórico-cultural”. Observamos que o deslocamento do foco de investimento para o desenvolvimento da cidade demonstra a forma em que o Governo Militar explicitara suas estratégias de dominação política ao cercear a influência da antiga capital desde o plano de desenvolvimento urbano – visto que o plano expressava mais as intenções do Governo Federal do que dos órgãos municipais e estaduais envolvidos diretamente em sua elaboração (Rezende, 1980) –, objetivando, em especial, a ordenação de seu crescimento urbano. O que na prática evidencia a gradativa perda da importância da cidade enquanto centro-administrativo e anunciador do progresso.

Rezende (1980, p. 88) destaca que o PUB-Rio não se configura como um plano diretor típico. Pois,

por meio da abertura de túnel no Maciço da Tijuca. Além disso, ainda podemos comentar que, posteriormente, a Linha Azul – via que conectaria o bairro do Recreio dos Bandeirantes e a estrada Rio-Petrópolis – teve seu traçado parcialmente reincorporado nos projetos viários da TransCarioca (2014) e TransOlimpica (2016) elaborados como preparativos para os eventos esportivos internacionais realizados na cidade na década de 2010. A Linha Marrom – incluída no plano em 1973 e que interligaria a Avenida Presidente Vargas ao bairro de Santa Cruz – é a única via expressa prevista no plano e não implementada ou incorporada em outro projeto viário (Rodrigues; Oakim, 2015).

Enquanto, nos planos anteriores [de Agache e de Doxiadis] era evidente a intenção de alcançar o modelo de cidade ideal e definir, tanto quanto possível, e, até quantificar como no plano Doxiadis, as deficiências, o Pub Rio de limita, por ser um plano de diretrizes, a deixar a determinação do nível das necessidades e carências para estudos posteriores. Não faz uso, portanto, da racionalidade na identificação de problemas e desvios, naquilo que seria considerado adequado como modelo.

De igual modo, o Plano Integrado de Transportes (PIT Metrô), elaborado na mesma época em 1977, não foi apenas um plano de transportes. Além da proposta de implementação de um sistema metroviário, o plano realizou diversos estudos em séries históricas de aspectos socioeconômicos a fim de apresentar projeções de crescimento urbano com base em propostas de centralização de atividades econômicas e maior adensamento de áreas espacialmente consolidadas (Rezende, 1980). Segundo Rodrigues e Oakim (2015, p. 49), “A implantação do metrô foi usada para reverter o movimento que a cidade vinha tendo como metrópole, destruindo determinados espaços onde novas alternativas sociais e políticas começavam a adquirir expressão, como a limitação da prostituição em lugares como a Cinelândia”.

Ao contrário do PUB-Rio, o PIT Metrô não se caracteriza como um modelo urbano descentralizado, precisamente por reforçar o quadro socioeconômico previamente existente nos setores da cidade por ele delimitados para a construção do eixo metroviário e do respectivo adensamento dessas áreas.

Embora o plano não propusesse mudança nos parâmetros do uso do solo, essas modificações ainda ocorreram, devido à natureza das intervenções: implantação de infraestrutura viária e em consequência desenvolvimento socioeconômico em seu entorno. Mesmo assim, ainda hoje há áreas vazias remanescentes dos arrasamentos causados pelas desapropriações para a construção dos túneis de metrô na cidade, como no bairro da Cidade Nova próximo à estação Praça Onze e no bairro da Tijuca nas proximidades da estação Afonso Pena. Conforme ressalta Borde (2012, p. 72), a abertura das primeiras estações de metrô “deixaram no tecido urbano um rastro do desenho urbano subterrâneo na forma de vazios”.

A formação de vazios urbanos⁸⁸ em razão da “destruição criativa” do tecido urbano consolidado, para melhora ou instalação de infraestrutura na região ou ainda

⁸⁸ Segundo Borde (2012, p. 64), caracteriza-se por vazio urbano: “terrenos ou edifícios, com potencial para a construção, que perderam o uso e/ou ocupação, como consequência de um processo de esvaziamento, e estão desafetados, desocupados ou subutilizados, não cumprindo, assim, plenamente, a sua função social”.

atração de investimentos, somente atenuaria na década seguinte – principalmente devido a iniciativas de valorização do patrimônio construído da cidade. Embora não originada neste momento (observada desde o início do século XX com a Reforma Pereira Passos), os vazios urbanos impactaram ainda mais áreas da cidade cujo uso residencial havia sido proibido pelo decreto municipal nº 322/1976⁸⁹, de regulação urbanística por meio de zoneamento funcional.

Além disso, durante sua vigência plena, bairros nas áreas centrais como Centro (designado a uso administrativo e comercial) ou nos subúrbios como São Cristóvão (destinado a uso industrial) somente permitiam construções de uso residencial já existentes⁹⁰, impedindo a construção de novas edificações voltadas para moradia (Albernaz; Diógenes, 2022). O que auxiliou para a degradação física desses espaços e a segregação socioespacial na cidade. Com efeito, reafirmou-se as tendências já existentes de especulação imobiliária e valorização do solo urbano de determinados bairros da cidade. O controle do crescimento urbano orientado pelo instrumento normativo ratifica as estratégias desenvolvimentistas do Estado para o Rio de Janeiro.

A década de 1980 foi marcada pela redemocratização do país e pela crise econômica da qual o Brasil estava submerso. Este momento de transição política – junto ao retorno de uma maior autonomia dos estados e municípios, consolidada pela Constituição Federal de 1988 –, propiciou a proliferação de múltiplas práticas e políticas urbanas pelo país num exercício de se pensar o modo pelo qual passaria a ser orientado o desenvolvimento urbano. De igual modo, esse período também foi marcado por mudanças no discurso e orientações disseminados pelo Banco Mundial que, associados à agenda de reforma econômica e de ajustes urbanos proveniente do Consenso de Washington, impactaram a política urbana brasileira nesse período de crise fiscal.

Ainda assim, até o momento, a questão urbana no Brasil ainda era lastreada no modernismo racionalista. E diferentemente da gestão urbana adotada a nível nacional, o Rio de Janeiro não assimilou de imediato o receituário do Banco Mundial para as políticas urbanas nos moldes de “recuperação plena de custos” – como denomina Arantes (2006).

⁸⁹ Diferentemente da abordagem descentralizadora do PUB-Rio – prevendo áreas de planejamento e a elaboração de projetos locais específicos para cada área –, o decreto considerava a cidade em sua totalidade, separando-a por zonas de uso e ocupação do solo.

⁹⁰ Apesar disso, alguns bairros da região do subúrbio inseridos na zona industrial delimitada pelo decreto, mas que tiveram seu território perpassado pelo projeto do sistema metroviário, foram isentos à obrigatoriedade do uso industrial, a exemplo do bairro de Vicente de Carvalho (Albernaz; Diógenes, 2022). Decisão tomada considerando a valorização da terra urbana que ocorreria nesses bairros contemplados pelo metrô. Ao mesmo tempo bairros mais populosos do subúrbio, como Méier e Madureira, também foram liberados da designação a uso industrial restrito (Albernaz; Diógenes, 2022).

Verificamos, então, no Rio de Janeiro um momento de ativa participação social e de propagação de experiências urbanas para além dos modelos urbanos tecnocráticos e racionalistas.

A articulação de movimentos sociais foi determinante para a eleição de Brizola a Governador do Rio de Janeiro (à época, também responsável por nomear o prefeito da cidade), representante de uma organização política comprometida com um modelo distributivo e populista e contrária às políticas de remoção praticadas até o momento. Dessa forma, foi responsável pela implementação de diversos programas sociais amparados às novas políticas de urbanização de favelas, não mais à sua erradicação (Barandier, 2015).

Destacamos ainda a experiência urbana ocorrida na cidade chamada Corredor Cultural. Instaurado após aprovação de lei municipal de 1984, o projeto urbano definiu a delimitação de áreas no centro da cidade objetivando a preservação do patrimônio histórico e cultural e da ambiência urbana dessas áreas; depois integrada ao plano diretor de 1992 como instrumento normativo Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) (Barandier, 2015). Além disso, Barandier menciona que o Corredor Cultural também estabeleceu orientações técnicas, bem como incentivo aos proprietários, para a realização de intervenções em lotes e imóveis dessas áreas.

O projeto expressa em si a valorização da questão cultural e histórica presente no espaço urbano, ampliando “a noção de preservação de conjuntos construídos não pelo valor estilístico-arquitetônico de obras exemplares, mas pelas ambiências que configuram” (Barandier, 2015, p. 119). O que viabilizou posteriormente a estruturação de políticas públicas com enfoque na preservação do patrimônio material ou imaterial de valor histórico-cultural da cidade, além de contribuir para a construção de alternativas a políticas de arrasamento de áreas centrais em nome da modernização.

Similarmente, no final da década de 1980, houve a elaboração do Projeto SAGAS, responsável pela preservação do ambiente urbano construído dos bairros do centro portuário (Saúde, Gamboa e Santo Cristo) ao inventariar o patrimônio arquitetônico e urbanístico existentes para criação de legislação de preservação específica para a área (Cretton, 2017). Disso decorre a salvaguarda não apenas de edificações de valor histórico em meio à possibilidade de projetos de intervenção urbana fundamentados em

arrasamentos e desapropriações, bem como da permanência da população no local⁹¹; evitando a modificação no uso do solo e proibição do uso residencial na área, situação ocorrida em outras áreas centrais da cidade – e somente revogada em 1994 com a Lei do Centro (Borde, 2012), em razão do renovado interesse nas áreas centrais decorrente da elaboração do plano estratégico da cidade.

É importante comentar também sobre o marco regulatório da política urbana no Brasil, o Estatuto da Cidade. Apesar de fazer parte da Constituição Federal de 1988, somente foi aprovado e regulamentado com a Lei nº 10.257/2001, após anos em debate. Com efeito, estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de plano diretor para o desenvolvimento urbano de cidades com mais de 20 mil habitantes (Rolnik, 2012). Isso se deveu, principalmente, à articulação dos movimentos sociais no processo de reconstrução de um Estado democrático, junto à disputa pela reforma urbana no país.

Ademais, Rolnik (2012) ressalta que o Estatuto da Cidade estabeleceu instrumentos de regulação do solo a fim de inibir o processo de especulação de terrenos e exercer a premissa de função social da propriedade prevista na constituição. Implementou a necessidade da participação social no processo de elaboração de políticas públicas, realizadas através de debates públicos em conselhos e fóruns participativos. Houve também, de acordo com a Autora, a inclusão de instrumento urbanístico voltado para o zoneamento de ocupação e uso do solo – as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ou como denominado no Rio de Janeiro, as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) – para identificação e delimitação de áreas de favela nas cidades, com o intuito de elaboração de políticas de regularização fundiária e urbanização de favelas.

Entretanto, após a incorporação dos instrumentos normativos previstos aos novos planos diretores, verificou-se alterações de suas propostas originais; principalmente em razão de seu uso no discurso político integrado à agenda neoliberal propagada no país desde a década de 1980. Entre elas, a participação social no processo de formulação do plano que na prática “esvaziava de sentido a proposta de cidadania ampliada para alinhá-la com a ideia de Estado mínimo” (Rolnik, 2012, p. 8), ao mesmo tempo em que fabricava um discurso de consenso entre a sociedade civil.

⁹¹ Cretton (2017) salienta que, na prática, a pressão tanto jurídica quanto social (principalmente em relação às associações de moradores desses bairros) para a preservação dos bairros portuários logrou em impossibilitar a implantação de projetos como o do Teleporto Rio, que seguiam o modelo de revitalização da zona portuária da cidade de Baltimore nos Estados Unidos – como antes comentado, precursora do modelo de cidade-empresa-mercadoria disseminado a partir do caso de Barcelona.

Tal situação ocorreu no caso do Rio de Janeiro. O Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro⁹² elaborado em 1992 fornecia um conjunto de instrumentos e orientações alinhadas às propostas que estariam posteriormente presentes no Estatuto da Cidade. Essas propostas eram vinculadas a uma tentativa de superação de políticas urbanas clientelistas e excludentes. Apesar disso, diversos instrumentos normativos, embora previstos no plano, não foram implementados, ou ainda, tampouco regulamentados – a exemplo, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; e o solo criado⁹³ (Barandier, 2015). Curiosamente, esses instrumentos contêm em si mecanismos de coibição e controle em relação às ações do mercado imobiliário e seus processos de especulação no espaço urbano.

Com a mudança da administração do município em 1993 devido à eleição de Cesar Maia⁹⁴, o discurso para o desenvolvimento urbano se modificou em antinomia ao orientado pelo plano diretor em vigor. Maia passou a adotar as prescrições da política neoliberal disseminada pelo FMI para assegurar a ordem urbana e a recuperação econômica da cidade – e seu subsequente retorno enquanto *Cidade Maravilhosa* em função da transformação em cidade global. Mais especificamente houve a adoção de uma gestão urbana de caráter empresarial e despolitizador associada ao modelo urbano de planejamento estratégico de cidades disseminados pelo Banco Mundial. Disso decorreu a elaboração do primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – também

⁹² De acordo com o próprio plano e o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de 1992 deveria ser revisado após dez anos em vigor. No entanto, a primeira revisão do plano só ocorreu em 2011 – “com nítidos retrocessos em relação à agenda da reforma urbana” (Barandier, 2015, p. 34) –, e posteriormente a revisão deste somente teve sua aprovação em 2024.

⁹³ É interessante mencionar que, segundo Barandier (2015, p. 95), no plano diretor de 1992, o instrumento solo criado “estabelece que a edificação acima de um determinado coeficiente de aproveitamento de terreno definido pela legislação municipal deva ser objeto de concessão onerosa e não gratuita” – sendo autorizado construir acima do limite mediante pagamento. Ao passo que após a revisão do plano em 2011, o instrumento, renomeado como outorga onerosa do direito de construir após aprovação do Estatuto da Cidade, passa a operar somente quando exceder o limite máximo do índice de aproveitamento de terreno (IAT). Altera-se, então, o objetivo original do instrumento: “controlar os preços da terra e promover a redistribuição da valorização fundiária” para a sociedade civil; consequentemente reduzindo o montante de arrecadação do município – ainda que possa servir de incentivo para construir e investir em determinada área da cidade, a valorização incorporada ao terreno em razão de benefícios relativos a localização e presença de infraestrutura urbana são absorvidos em sua totalidade pelos proprietários privados. Para mais, esse instrumento somente passou a ser implementado no Rio de Janeiro após a revisão do plano diretor em 2011, e obrigatoriamente junto à dinâmica da Operação Urbana Consorciada e das Áreas de Especial Interesse Urbanístico (AEIU).

⁹⁴ Consequência direta ao aumento da criminalidade no município (em especial, em bairros industriais) como resultado do processo de desindustrialização da cidade do Rio de Janeiro (bem como do país de modo geral), iniciado na década de 1980. O desmantelamento da indústria provocou a subsequente degradação dos bairros de uso industrial do subúrbio e a alta taxa de desemprego na cidade.

primeiro plano estratégico a ser elaborado para uma cidade do Hemisfério Sul (Vainer, 2000b) –, em 1995, denominado *Rio sempre Rio*.

O renascimento da cidade do Rio de Janeiro enquanto *Cidade Maravilhosa* sugere o resgate da aura de capitalidade, da representação do Brasil no imaginário mundial. Para isso, seria necessário transformá-la em uma cidade competitiva, capaz de atrair investimentos externos para possibilitar as reestruturações necessárias para seu retorno triunfal como a capital simbólica de um Brasil moderno. O que resultaria no consecutivo processo de desenvolvimento econômico para a cidade – atração contínua de investimentos financeiros e ampliação progressiva do processo de acumulação de capital – sendo este o objetivo primordial (Harvey, 1996).

Desse modo, as propostas do plano diretor de 1992 que se contrapunham às do plano estratégico foram desconsideradas de aplicação prática. A proposta do plano diretor objetivando a revisão e consequente modernização da legislação urbanística, a qual ainda era baseada nos aspectos do modernismo racionalista e tecnocrático, foi produto das práticas urbanas do município ao longo dos anos 1980 em ajustar os projetos de intervenção urbana à legislação urbanística a fim de construir uma cidade mais inclusiva (Barandier, 2015). Com a reorientação da gestão municipal em 1993, entretanto, a política urbana passou a ser pautada por um plano de ação pontual baseado em projetos urbanos independentes entre si, não se efetivando a revisão ou alteração da legislação urbanística existente. Pois, como salienta Barandier (2015, p. 35),

Os principais projetos desse período, embora trouxessem um conteúdo de inovação importante – a valorização do desenho urbano –, do ponto de vista da execução eram como obras públicas tradicionais. Não dependiam de mudanças na base legal do urbanismo ordinário, que continuou operando segundo a lógica de uma legislação antiga, sem se mexer com as regras em que o mercado imobiliário já se movimentava e que jamais favoreceu a inclusão sócio-territorial.

De acordo com Barandier (2015), a manutenção de uma legislação urbana defasada possibilitou a prática de dois tipos de ações estatais: (1) uso das AEIS para realização de intervenções e regularizações fundiárias em áreas informais, sem haver o compromisso de inibição do processo de especulação e valorização do solo urbano, o qual é um dos principais fatores do surgimento de favelas e habitações irregulares na cidade; (2) flexibilização da legislação urbana para a legalização de construções que não haviam recebido prévia aprovação de seus projetos conforme às normativas em vigor. Disso

decorre na ineficiência do combate à informalidade, reforçando indiretamente práticas irregulares (não só em relação a autoconstruções em áreas periféricas), bem como na “deslegitimação da legislação ordinária, possivelmente, com alguma vantagem arrecadatória para os cofres municipais” (Barandier, 2015, p. 85).

Em relação à elaboração do plano estratégico da cidade, a Prefeitura do Rio de Janeiro contratou a empresa de consultoria catalã TUBSA (Tecnologies Urbanas Barcelona S.A), responsável pelo projeto de revitalização da cidade espanhola de Barcelona (posteriormente transformado em modelo de *best practices*, ou melhores práticas), para a orientação das principais estratégias e técnicas necessárias ao desenvolvimento urbano – movimento respaldado a nível federal, o qual havia se comprometido em também “investir na cidade e apoiar todas as iniciativas que contribuíssem para reverter o esvaziamento e a degradação da Cidade Maravilhosa” (Vainer, 2000b, p. 107), tanto em relação à crise econômica quanto à de segurança pública. Incorporou-se, então, à administração pública a necessidade da realização de parcerias público-privadas e do planejamento estratégico de cidade para garantir êxito na superação da crise.

Vainer (2000b) ressalta a construção de discursos formadores de consenso no processo de elaboração do plano dentro do Conselho da Cidade – considerada instância maior do plano estratégico, mas que, na realidade, teve sua função restringida à homologação de documentos previamente elaborados pelo Comitê Executivo e aprovados pelo Conselho Diretor. Em razão disso, houve o esvaziamento da proposta de debate coletivo e democrático como etapa de formulação do plano⁹⁵. Ainda que se fizessem presentes representantes de movimentos sociais e acadêmicos no processo de elaboração e aprovação do diagnóstico e das estratégias do plano, o Conselho da Cidade foi pautado pelos interesses dos agentes hegemônicos (empresários do setor privado e representantes estatais, dentre eles o próprio Prefeito) – já habitualmente contemplados em processos de planejamento urbano realizados para a cidade.

⁹⁵ A metodologia do diagnóstico não define com clareza os parâmetros pelos quais se analisaria os dados coletados, possibilitando flexibilidade aos enunciados e propiciando interpretações via senso comum. O que direciona ao consenso nas possíveis propostas e estratégias de ação. “O formato de apresentação, em que se sucedem tendências, pontos fortes e pontos fracos da cidade torna o texto praticamente indiscutível e incontestável. Este formato, ao que tudo indica, é decorrência da própria metodologia que foi imposta aos grupos de trabalho temáticos. Virtude máxima de tal metodologia, ela permite gerar *consensos* pela simples agregação das posturas e preposições dos diversos participantes; quando há divergências, encontra-se uma forma de contemplar os diferentes enunciados” (Vainer, 2000b, p. 112).

O consenso enfeitado como resultado *natural* do processo traz em si fator inovador nos discursos políticos em nome do desenvolvimento. Estabelece novos padrões de comportamento no processo de legitimação de práticas intervencionistas, ao plasmar um objetivo em comum a todos os cidadãos cariocas.

Como comentado em capítulo anterior, Paulo Arantes (2004) aponta a posição de Castells – um dos colaboradores da formulação do modelo de Barcelona – em relação a soluções possíveis para a superação da crise urbana. Apoiando-se no deslocamento da causa do problema, que passa a ser a polarização das classes sociais, a ameaça da integração social pelo agravamento da dualização da cidade seria resolvida por meio de intervenção estratégica na gestão da cidade a fim de unificá-la em torno de um objetivo comum. Objetivo este definido por meio de uma ilusão tecnocrática baseada na caracterização da “*démarche* [metodologia] estratégica como uma imposição do ambiente de concorrência” (Vainer, 2000a, p. 76). O que viabilizaria a construção da “imagem competitiva de uma cidade reunificada em torno dos negócios da máquina urbana de crescimento” (P. E. Arantes, 2004, p. 45) – defendida pelos consultores contratados para a elaboração do plano estratégico do Rio de Janeiro.

O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro mimetiza essa estratégia. Estabelece, assim, os novos parâmetros de planejamento urbano na cidade – os quais se manterão preservados como estratégia política de contínuas “superações de crises” e de desenvolvimento econômico – em meio à nova dinâmica socioeconômica advinda da globalização e liberalização econômica do país. Além disso, Vainer (2000b, p. 118) salienta:

Despolitizado e despolitizador, ele constrói o consenso porque o supõe como instaurado previamente. Na verdade, não se trata de construí-lo e enunciá-lo. O plano é, pois, o mero enunciado da cidade que todos nós queremos e simplesmente ainda não sabíamos. Mais que consensual, ele é o ponto de convergência que viabiliza a conscientização de que todos os cidadãos vêm e vivem a mesma crise da mesma cidade.

A orientação política de gestão empresarial da cidade adotada por Maia – e posteriormente seu secretário municipal de urbanismo e sucessor no cargo Luiz Paulo Conde – foi principal pauta em sua gestão municipal, utilizando as intervenções urbanas como uma espécie de expositor de sua capacidade de ação política. Com isso, anterior ainda à aprovação do plano estratégico, houve diversos anúncios de projetos urbanos pontuais que impactaram diretamente a mobilidade e morfologia da cidade. São exemplos

desses projetos independentes: a construção da via expressa Linha Amarela, como antes mencionado, prevista no plano das linhas policrômicas da década de 1970; o Projeto Rio Cidade e o Programa Favela-Bairro, os quais foram incorporados *a posteriori* ao plano estratégico como política urbana.

O Projeto Rio Cidade foi um programa de grande importância para o sucesso da gestão Maia, principalmente por também abranger bairros no subúrbio carioca, áreas historicamente negligenciadas pelo Estado, e.g. Campo Grande, Madureira e Pavuna. O programa⁹⁶ operou de forma pontual com intervenções independentes e dispersas pelo território municipal, propiciando a requalificação do espaço urbano construído.

Márcio de Oliveira (2008) afirma que o Rio Cidade partiu de uma ideia geral sobre a cidade e propôs ações pragmáticas para atingir uma projeção de como a cidade deveria ser. O programa objetivava o fim do “caos urbano”, neste sentido assemelhando-se aos planos urbanos anteriores elaborados para o Rio de Janeiro. E se propunha não apenas a resgatar a imagem da *Cidade Maravilhosa*, mas principalmente construir uma imagem de cidade competitiva internacionalmente – adequando-a pelas propostas do plano estratégico.

O outro programa de grande visibilidade e sucesso foi o Programa Favela-Bairro. Este objetivava a normalização urbanística e integração das favelas ao espaço urbano formal. Sua estruturação se baseou nas experiências de urbanização de favelas e regularização fundiária da década anterior⁹⁷. Ainda que inicialmente o programa não tenha contado com financiamento externo, segundo Coli (2006), devido ao sucesso dos primeiros projetos implementados, a expansão do programa foi possibilitada, o que garantiu o posterior estabelecimento do acordo de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A implementação da grande quantidade de projetos urbanos elaborados durante a continuidade do programa (específicos para cada comunidade selecionada) foi somente viabilizada através de empréstimo financeiro do BID junto à Prefeitura do Rio de Janeiro (Coli, 2006).

⁹⁶ De acordo com Barandier (2015), os projetos para cada bairro selecionado foram elaborados através da promoção de concursos públicos, delegando a escritórios privados de arquitetura a responsabilidade pela concepção das propostas de intervenção e de desenho técnico dos projetos. Com isso, o papel de interventor no espaço urbano passa a não ser mais realizado pela Prefeitura – situação que se repetiu no outro programa de intervenção urbana, o Favela-Bairro.

⁹⁷ Consideramos que o programa intitulado Projeto Mutirão Remunerado implementado pela Prefeitura do município, durante a década de 1980, influenciou na estrutura do Favela-Bairro. Pois, conforme Barandier (2015), o programa objetivava a urbanização e melhoria das favelas por meio da implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos (como vias pavimentadas e creches), operando com apoio da comunidade e associação de moradores.

Coli (2006) ressalta ainda que o programa foi tratado pela Prefeitura como uma estratégia de integração social (delineada pelo plano estratégico da cidade) visando adequar o Rio de Janeiro à imagem da cidade global. Ainda assim, o grande investimento feito no Programa Favela-Bairro – tanto por meio de cooperação público-privada quanto devido à priorização político-eleitoral enquanto vitrine das obras realizadas do governo – não coibiu problemas no andamento das obras. O que se evidenciou especialmente na fase II, conforme argumenta o Autor, momento no qual a prioridade orçamentária do governo havia sido redirecionada para construção dos equipamentos que receberiam os Jogos Panamericanos de 2007.

Com efeito, seus resultados não lograram em resolver a (reconhecidamente complexa) questão da inserção plena desses espaços na cidade formal⁹⁸. Dado que houve maior preocupação, por parte do Estado, “com o ‘peso’ de seu *entorno social*, tendo o objetivo de minimizar as percepções acerca da marginalização e da pobreza urbana” (Coli, 2006, p. 85), em detrimento à promoção de qualidade habitacional e acesso de populações de baixa renda a habitações formais – dimensão necessária para garantir que essa população viva fora da irregularidade e precariedade urbanas.

O Favela-Bairro foi considerado caso exemplar de política urbana de intervenção em favelas e assentamentos precários, e, com isso, adotado como modelo pelo BID e disseminado internacionalmente, após o que Coli (2006) salienta como processo de “pasteurização” realizado pela própria instituição – ou seja, de descontextualização do cenário político-social ao qual foi elaborado e estruturação em um modelo de reprodutibilidade técnica pronta para circulação. Assim, a agência multilateral disseminou o programa como modelo de melhores práticas (*best practices*) de seus *Neighborhood Upgrading Programs* (Programas de Melhoramento da Vizinhança, em tradução livre) – cuja função se concentra no financiamento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento social de países periféricos, através de implantação de infraestrutura urbana em assentamentos precários para integrá-los à totalidade da cidade.

Neste contexto, os impactos positivos desses projetos urbanos de ação pontual não atingiram a totalidade do espaço urbano carioca. O padrão de organização social e

⁹⁸ Entendemos que isso decorre da própria política de estruturação do BID, pois de acordo com Coli (2006, p. 38), a agência multilateral “parece estimular a restrição das políticas públicas para a habitação popular a um problema assistencial, não indo além da proposição de soluções paliativas, e sem preocupação com programas que busquem financiar moradias em larga escala, que exigem somas maiores e poderiam colocar em risco os processos de ajuste [urbano alinhados com o Consenso de Washigton] prezados pela instituição”.

expansão urbana na cidade do Rio de Janeiro, caracterizado pela desigualdade social e segregação espacial, manteve sua tendência ascendente.

Em relação a isso, observamos que a construção da Linha Amarela foi um dos exemplos da manutenção e incentivo à política de expansão urbana para a região da Barra da Tijuca (Barandier, 2015) – ainda que tenha sido contraditória ao discurso existente de superação do urbanismo modernista em favor de um planejamento urbano estratégico e afinado com as necessidades sociais da população, este exemplificado pelo Rio Cidade. O processo de urbanização dessa região – vetor da expansão da cidade, estimulada pelo Estado desde a década de 1970 – é reforçado sem quaisquer alterações no padrão de ocupação funcionalista e socialmente segregador previsto no Plano Piloto de Lucio Costa.

Associado às propostas do plano estratégico (principalmente às *best practices* do modelo-Barcelona), a área central da cidade também foi foco de diversos projetos urbanos. Embora não tenham sido plenamente executados (devido à falta de interesse dos agentes sociais privados e do mercado imobiliário), propunham uma reestruturação da área a partir do redesenho técnico (Barandier, 2015), associando-o à preservação do patrimônio histórico e cultural existente⁹⁹. A renovação urbana do Centro e bairros de seu entorno objetivava a reconstrução da promessa de progresso para a cidade – agora voltada para a produção de espaços de consumo e turismo.

Através de proposta à confecção de uma nova imagem para a área abrangida pela Cidade Nova e Estácio – com o intuito de transformá-la em um vetor de expansão urbana, ainda que não concretizado¹⁰⁰ – e posteriormente para a região portuária – que contou com diversas propostas (não executadas) para projetos de revitalização de seu espaço urbano –, a Prefeitura do Rio de Janeiro pretendia proporcionar as condições necessárias para capacitá-lo para que pudesse integrar o seletivo grupo de cidades globais. Essas intenções não concretizadas se mantiveram presentes como parte das estratégias de intervenção urbana do Estado nas décadas seguintes.

⁹⁹ Destacamos também o Programa Novas Alternativas (criado na gestão de Conde e continuado na segunda gestão de Maia) ainda que com resultados pouco expressivos frente à demanda por moradia, objetivava requalificar edificações históricas e construir unidades de habitação social nos bairros da área central da cidade, a partir do aproveitamento de vazios urbanos (Cretton, 2017).

¹⁰⁰ Isso se deve, pois como ressalta Barandier (2015, p. 144), “não se conseguiu atrair o interesse do mercado para o projeto. [...] as tão desejadas parcerias público-privadas para implementação de projetos urbanos dependeriam, para se viabilizarem, de muito investimento público nas áreas de intervenção e/ou vantagens extraordinárias para o setor privado. [...] essa condição parece ainda mais acentuada pelo fato de haver uma concentração expressiva do setor imobiliário na região da Barra, onde há um vasto estoque de terras a ser explorado e poucas restrições à expansão desse mercado”.

De acordo com Barandier (2015), o motivo da elaboração desses projetos não executados não teria sido necessariamente com o propósito de serem implementados.

O simples anúncio [...] cumpriria um importante papel dentro da lógica das estratégias de marketing urbano, [...] as ações propostas incentivavam os debates sobre o futuro da cidade, tornando-a aparentemente dinâmica, o que é ainda mais expressivo quando se trata da área central (Barandier, 2006, p. 165 *apud* Barandier, 2015, p. 146-147).

A década de 2000 – com o retorno de Maia à Prefeitura do Rio de Janeiro (2001-2008) – foi marcada pela implementação de diversos projetos urbanos e arquitetônicos em áreas pontuais da cidade como forma de capacitá-la para sediar eventos esportivos internacionais. Como prioridade da gestão, em um primeiro momento, a Prefeitura se mobilizou em direção a sediar os Jogos Olímpicos de Verão de 2004 (objetivo assinalado desde o primeiro plano estratégico da cidade) (Molina, 2013), e, após não conseguir confirmar sua candidatura, centralizou seus esforços para receber os Jogos Panamericanos de 2007.

A manutenção do projeto político-econômico de caráter liberal iniciado na primeira gestão Maia foi ratificada pela elaboração do segundo Plano Estratégico (2001-2004) elaborado em 2004 e intitulado *As cidades da cidade*. Principal característica foi a subdivisão da cidade em doze macrozonas para a elaboração de planos estratégicos específicos para cada uma delas (Rodrigues; Oakim, 2015). O que reforça ainda mais a tendência à fragmentação urbana e segregação socioespacial nesse processo.

O planejamento urbano da cidade centralizou-se em uma política de anúncios de projetos arquitetônicos de espetáculo. Houve a priorização de construção de arquiteturas emblemáticas visando o *status* de cidade global como estratégia de intervenção e renovação urbana. Soma-se a isso, a utilização da questão da valorização do patrimônio histórico e cultural para criar a “imagem de marca” da cidade como política de *city marketing* no processo de legitimação desses projetos e captura da aceitação pública (Sánchez, 2001).

Segundo Barandier (2015, p.149), as propostas de intervenção no espaço urbano da cidade “se descola[m] de qualquer discurso mais estruturado, diferentemente do que se passava nos anos 1990, e assume[m] um caráter genérico, em que se almeja a construção de uma imagem de cidade internacional”. Os esforços do Estado na elaboração

de políticas urbanas voltadas à justiça social se arrefeceram¹⁰¹, o esvaziamento da cidadania se consolidou juntamente com o enfraquecimento das mobilizações sociais ao longo da década anterior. Com efeito, auxiliou na efetivação do projeto neoliberal de urbanismo empresarial como alternativa “única” para se pensar o desenvolvimento do Rio de Janeiro.

Os projetos anunciados ao longo das duas gestões de Maia pretendiam em primeiro lugar renovar e valorizar o espaço urbano e seu entorno imediato, além de proporcionar a infraestrutura necessária para sediar eventos de grande porte (Cretton, 2017). Entretanto, o desenho técnico dos projetos se restringiu ao objeto em si, sem qualquer preocupação com o contexto do espaço no qual seria implantado. Com efeito, houve a ausência de integração do projeto ao tecido urbano de seu entorno ainda no processo de elaboração projetual. Ainda que tenha havido valorização do solo urbano (de caráter financeiro), a qualidade de vida no seu entorno não acompanhou essa valorização.

Destacamos os projetos da Cidade do Samba no bairro da Gamboa e da Cidade da Música (depois renomeado como Cidade das Artes) na Barra da Tijuca. Esses projetos exemplificam a linha de ação que foi seguida pelo Estado: de desconexão entre objeto arquitetônico e o tecido urbano preexistente.

Ainda assim, houve projetos que, embora não tenham previsto a integração ou impacto na malha urbana, posteriormente foram integrados ao espaço urbano. Destacamos o projeto do Centro Luiz Gonzaga de Tradições Nordestinas em São Cristóvão, também conhecido como a Feira de São Cristóvão. Talvez por se arrimar na estrutura do Pavilhão de Exposições projetado por Sérgio Bernardes e construído na década de 1950, Barandier (2015) explica que a Feira manteve o seu uso tradicional, visando apenas a criação de novo símbolo urbano; ou seja, a integração com o bairro já existia e apenas houve sua continuidade. Também ressaltamos o projeto do Estádio Olímpico Nilton Santos, popularmente chamado de Engenhão, no bairro do Engenho de Dentro que, apesar de ter sido construído originalmente para o Panamericano de 2007, a sua real inserção com o bairro somente ocorreu devido à elaboração de um projeto

¹⁰¹ Ainda assim, os programas sociais implementados nas gestões anteriores continuaram, com maior ou menor intensidade. Em especial, o Programa Rio Cidade e o Programa Favela-Bairro, este último substituído em 2010 pelo Programa Morar Carioca. Ambos os programas mantiveram a dinâmica de intervenções urbanas independentes e espraiadas pelo município. No entanto, os programas com foco maior na reabilitação de residências ou na construção de mais habitações sociais foram gradativamente perdendo apoio financeiro do Estado, ao passo que este concentrava seus investimentos na infraestrutura necessária para sediar os eventos esportivos internacionais.

urbanístico como parte da preparação para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 (Barandier, 2015).

Consideramos interessante comentar ainda sobre o projeto não executado de uma filial do Museu Guggenheim no Píer Mauá (onde atualmente temos o Museu do Amanhã), como estratégia de *city marketing*. Considerado uma ação estabelecida pelo então plano de revitalização da região portuária da cidade, Porto do Rio, elaborado a partir de 2001 (Cretton, 2017), a escolha de um arquiteto do *Star System* – neste caso, Jean Nouvel – para projetá-lo explicita o alinhamento político do Estado com o receituário do modelo-Barcelona disseminado por órgão internacionais para inserir o Rio de Janeiro no competitivo mercado de cidades. O museu permitiria a valorização do capital simbólico da cidade, assim como exercer papel renovador para a área através do turismo (Cretton, 2017), situação que se efetivou posteriormente com a implementação de outro projeto na mesma localidade.

Os esforços da Prefeitura em ter objetos arquitetônicos assinados por arquitetos internacionais de renome, objetivando a valorização da imagem da cidade, mantiveram-se. O que resultou, a exemplo, na anteriormente mencionada Cidade da Música projetada por Portzamparc e no projeto efetivamente implementado no Píer Mauá, o Museu do Amanhã projetado por Calatrava.

O sucessor do legado de Maia, Eduardo Paes, deu continuidade ao processo de gestão empresarial e mercantilização da cidade do Rio de Janeiro. Seus dois primeiros mandatos (2009-2016) se concentraram na efetivação da revitalização da região portuária e na preparação da cidade para sediar os megaeventos: Copa do Mundo em 2014 e Jogos Olímpicos de Verão em 2016.

Partindo da mesma interpretação dos planos anteriores, em 2009, houve a aprovação de mais um Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro (2009-2012), chamado *Pós-2016. O Rio mais integrado e competitivo* – posteriormente o plano foi revisado em 2013, mantendo a titulação anterior. “A ‘visão de futuro’ é o lema maior deste Plano, seguindo quatro aspirações principais, sendo a quarta delas, a política ligada diretamente aos mega-eventos esportivos internacionais” (Molina, 2013, p. 140)¹⁰².

¹⁰² Molina reproduz as quatro principais aspirações (social, econômica, ambiental e política), sendo a última: “4. Política – voltar a ser um importante centro política e cultural tanto no cenário nacional quanto na cena internacional (apoiado nos grandes eventos esportivos internacionais e também consolidar-se como importante centro de debate e conferências internacionais e tornar-se um pólo cultural internacional).” (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2009, p. 12 *apud* Molina, 2013, p. 140).

Não mais orientado a uma articulação harmoniosa entre os bairros da cidade – a partir de projetos específicos para salientar a identidade de cada um – o novo plano determina áreas de gestão das quais se centralizariam os investimentos para o desenvolvimento socioeconômico da cidade (Pina, 2018). Neste sentido, Pina (2018, p. 11) argumenta haver uma intensificação do processo de fragmentação e desterritorialização dentro da própria estrutura discursiva do plano estratégico – se comparado com os planos anteriores: “enquanto no PECRJ I [Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro] 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’”.

Para além da fundamentação técnica dada pelo plano estratégico, o contexto político-social no qual o Rio de Janeiro se encontrava aliado à conjuntura econômica nacional favorável também auxiliaram na concretização de muitas das intenções da Prefeitura referente aos preparativos para os megaeventos esportivos. Disso decorreu diversas obras simultâneas na cidade – incluindo projetos de âmbito federal como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, entre outras funções, foi responsável pela implementação de novos projetos de segurança pública e de urbanização de favelas, após o fim do Favela-Bairro, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), focado em construção de conjuntos habitacionais de interesse social, – e o retorno de políticas de remoção (Barandier, 2015).

A preparação da cidade para os megaeventos esportivos foi utilizada como justificativa – em razão da execução de obras de infraestrutura na cidade a fim de adequá-la às necessidades dos eventos – para legitimar o discurso à volta das remoções em favelas. “A coalização de forças políticas somada aos interesses de grandes empreiteiras acelerou a ‘limpeza social’ de áreas valorizadas da cidade, e acelerou a abertura de novas frentes lucrativas para empreendimentos de alto padrão” (Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas, 2014 *apud* Barandier, 2015, p. 162). Além da presença da violência durante o processo, a população removida era realocada em conjuntos habitacionais do PMCMV situados em áreas longínquas de onde originalmente moravam. Ressaltamos o caso da Vila Autódromo, situada no bairro da Barra da Tijuca na zona oeste da cidade. Apesar de comunidade integrar uma AEIS, a Prefeitura instituiu a necessidade de remoção da comunidade para a construção do Parque Olímpico para o evento esportivo que seria realizado em 2016. Graças à mobilização social, à contestação da imposição de projetos urbanos no território sem a participação popular e à resistência dos moradores, parte dessa

população – ainda que uma parcela muito reduzida da quantidade original de famílias – conseguiu o direito à permanência onde se situa a Vila Autódromo (Coli, 2019).

A gestão Paes também lançou em 2010 o Programa Morar Carioca (2010-2016)¹⁰³, a partir do contrato de financiamento externo com o BID (Barandier, 2015). O programa foi o sucessor do Favela-Bairro, categorizado pela agência multilateral como uma continuidade do anterior, PROAP III (terceira fase do Programa de Urbanização e Assentamentos Populares), e dessa vez com uma escala de ação mais ampliada.

Dentre diversos componentes para o auxílio ao deslocamento vertical incorporados aos projetos de urbanização do Morar Carioca, destacamos o teleférico do Complexo do Alemão (complexo de favelas na zona norte do Rio), inaugurado em 2011 e desde 2016 com as atividades suspensas (devido à falta de pagamento do Estado à empresa consorciada). A obra realizada com pretensões de demarcar a paisagem urbana para além da favela em si poderia ser identificada como uma instalação efêmera na paisagem da cidade como estratégia de *city marketing*, ao invés de um projeto real de melhoria para a qualidade de vida da população; dado que operou somente até o final do período dos megaeventos esportivos. Ainda assim, verificamos que atualmente há um projeto de revitalização e reabertura do teleférico, com promessa para reativação em 2026¹⁰⁴.

Associado ao programa de urbanização de favelas, houve a implementação do programa de segurança pública denominado UPP (Unidade de Polícia Pacificadora), implantado em favelas de localização estratégica para o Estado. Tal como o Morar Carioca, a UPP tinha por objetivo a integração das favelas com a cidade formal, principalmente através da melhora do acesso ao serviço público nessas áreas. Na prática, porém, as UPPs atuaram como uma ocupação militar promovendo a suspensão dos direitos civis aos moradores dessas favelas com o intuito de garantir a sensação de segurança na cidade (Braathen; Mascarenhas; Sørbøe, 2016).

Apesar de ter sido formulado como um programa permanente e parte do legado olímpico para a cidade, Braathen, Mascarenhas e Sørbøe (2016) ressaltam que em grande medida o programa funcionou apenas no período dos megaeventos esportivos e como estratégia política para remodelação da imagem do Rio de Janeiro – visto que

¹⁰³ Posteriormente, o programa retomou suas atividades como PROAP IV, após acordo do BID com a Prefeitura em 2021. Cf. site: <https://prefeitura.rio/habitacao/prefeitura-assina-acordo-com-banco-internacional-para-estudos-do-favela-bairro-4/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

¹⁰⁴ Cf. site: <https://www.crea-rj.org.br/reativacao-do-teleferico-do-complexo-do-alemao-deve-ocorrer-em-2026/>. Acesso em: 06 jun. 2025.

internacionalmente é considerada uma cidade violenta, em razão particularmente do aumento da violência e do crime organizado a partir do final da década de 1980 – no mercado internacional de cidades.

Também como parte da estratégia de consolidação da marca de imagem da cidade para sua promoção internacional, a Prefeitura elaborou projetos em localidades chave. Principalmente no atual contexto da desindustrialização, motivo pelo qual bairros suburbanos de tradicional uso industrial sofriam pelo esvaziamento de seus espaços produtivos e consequente degradação do espaço urbano. Destacamos o caso do bairro de Madureira (exerce papel de centralidade na zona norte da cidade) e sua inclusão às localidades que receberiam grandes projetos urbanos¹⁰⁵ como preparação para os megaeventos esportivos – ainda que estivesse fora do zoneamento dos *clusters* olímpicos¹⁰⁶, onde as instalações esportivas ocorreriam, assinalados no Plano de Legado Urbano e Ambiental Rio-2016 (Molina, 2013).

Os projetos implementados em Madureira e suas proximidades foram parte da estratégia de transformação de símbolos do “*éthos* suburbano” (Ximenes, 2018) e de manifestações culturais tradicionalmente presentes no bairro – e, segundo Ximenes (2018), instituídas pela Prefeitura como patrimônio cultural carioca – em uma marca (*branding*) da cidade. O Parque Madureira foi um dos principais projetos na região e expressa em si o método estratégico de produção de cidades; financiado por Parcerias Público Privadas (PPPs) – instrumento implementado pelo município devido à exigência do acordo de empréstimo financeiro do Banco Mundial visando a melhoria da eficiência da gestão do setor público (Banco Mundial, 2010).

De acordo com Ximenes (2018), a partir do reforço da identidade dos moradores ao bairro, o projeto opera como a construção material de um símbolo desse *éthos* no tecido urbano da cidade, visando a melhoria do bairro como um todo. O que identificamos como uma estratégia de patriotismo de cidade para a fabricação de consensos e de legitimação em relação aos megaeventos. Estratégia essa que facilitou ainda o uso de políticas de

¹⁰⁵ Para Vainer, Oliveira e Novais (2012, p. 16), *grandes projetos urbanos* seria uma terminologia para assinalar projetos em que a intervenção urbana provoque “rupturas nos espaços físico e social, em suas múltiplas dimensões, e contribu[a] para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, caracterizadas por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local”. Os Autores salientam ainda o aspecto da flexibilidade como protagonista da prática urbana: “os grandes projetos urbanos supõem e dependem do que se poderia chamar de urbanismo *ad hoc* [para esta finalidade, específica do momento]” (Vainer; Oliveira, F. L.; Novais, 2012, p. 15), a fim de viabilizar a execução do projeto.

¹⁰⁶ Segundo Molina (2013), o Município do Rio de Janeiro identifica as localidades referentes aos bairros e regiões de Deodoro, Engenho de Dentro, Maracanã, Área Portuária, Cidade Nova, Copacabana e Barra da Tijuca como *clusters* olímpicos.

desapropriação e remoção de assentamentos precários para viabilizar a transformação de vazios urbanos¹⁰⁷ – em um bairro populoso como Madureira – em novos espaços livres verdes para o bairro, contribuindo para a renovação urbana pretendida pela Prefeitura.

Além disso, o projeto de renovação urbana expressa a sensação de integração da cidade (enquanto totalidade espacial) como resultado da “isonomia da distribuição dos recursos entre subúrbios e zona sul” (Ximenes, 2018, p. 121) na implementação dos grandes projetos urbanos realizados no período. Entretanto, observamos que é apenas uma sensação. Não apenas entre a dicotomia “subúrbio e zona sul”, mas também intrabairros. A questão da integração urbana se torna apenas um recurso discursivo da Prefeitura, não se sustentando ao percebermos que os benefícios sociais não se reproduzem nas áreas não imediatamente no entorno do projeto. Isso se deve, pois há uma tendência de investimento pelos agentes sociais privados nas áreas já beneficiadas diretamente com a intervenção urbana. Apesar de considerado um projeto bem-sucedido em relação ao uso e volume de visitantes (moradores do bairro ou não), o Parque Madureira auxiliou para a ampliação da segregação social entre as áreas valorizadas e as áreas não beneficiadas dentro do próprio bairro – sendo os contrastes sociais tradicionalmente difusos na paisagem do subúrbio carioca e atualmente cada vez mais evidenciados (Ximenes, 2018).

Ressaltamos também os investimentos na mobilidade urbana voltados para suprir deficiências na capacidade de traslado entre os *clusters* olímpicos. A Prefeitura – com apoio financeiro do Governo Federal – desenvolveu diversos projetos viários: a TransOlímpica, a TransCarioca, a TransOeste, a TransBrasil¹⁰⁸; além da implantação do sistema de VLT (veículo leve sobre trilhos) na região central da cidade, conectando

¹⁰⁷ A aquisição de terrenos disponíveis para a implementação do Parque Madureira se deveu a articulações políticas com a *Light* (empresa privada de energia elétrica) proprietária dos terrenos. Ximenes (2018, p. 122) afirma que “Utilizando o orçamento municipal, o governo de Eduardo Paes ‘bancou tudo’. Financiou o avanço tecnológico necessário para a realização da compactação das linhas de transmissão de energia liberando uma faixa de terreno linear com cerca de 70 metros de largura que passou a integrar o patrimônio municipal. [...] este arranjo foi descrito como uma troca feita entre a Prefeitura e a Light: ‘você me dá o terreno, eu faço a compactação da rede’. As linhas compactadas foram deslocadas para a lateral do terreno, [...] onde até então existia a favela Vila das Torres”.

¹⁰⁸ O projeto da TransBrasil – situado na Avenida Brasil e cujo traçado conectaria o bairro de Deodoro (onde haveria eventos olímpicos) e a Rodoviária da cidade –, que apesar de previsto para compor o conjunto de obras viárias projetadas como preparação do Rio de Janeiro para os megaeventos esportivos e ter tido o início de suas obras em 2014, somente teve sua construção concluída e inaugurada em 2024, após diversos períodos de paralisação e retomada das obras. Além disso, a conclusão das obras só foi possível por meio de financiamento ao BNDES e à CEF, após todo o orçamento originalmente previsto já ter sido dispendido. Cf. site: <https://oglobo.globo.com/rio/arrastada-desde-2014-obra-do-brt-transbrasil-sera-retomada-em-agosto-promete-prefeitura-25073036>; e site: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/03/30/brt-transbrasil-inaugura-todas-as-estacoes.ghtml>. Acesso em: 08 jun. 2025.

conjuntos urbanos de valor histórico-cultural e o Aeroporto Santos Dumont. Como antes mencionado, as duas primeiras têm seu traçado baseado no antigo plano viário desenvolvido para cidade – a Linha Azul prevista no conhecido Plano das linhas policrômicas.

De similar procedimento a outros projetos viários ocorridos ao longo da história da cidade, esses megaprojetos rodoviários resultaram em desapropriações e reconfiguração do tecido urbano de diversos bairros suburbanos ao longo do eixo viário previsto para a implementação de corredores expressos exclusivos para ônibus articulado, o BRT (*Bus Rapid Transit*) (Molina, 2013).

A centralização dos equipamentos olímpicos no bairro da Barra da Tijuca seguiu o procedimento anterior realizado no Panamericano de 2007 – onde situou a construção da Vila Panamericana, além da implementação de infraestrutura urbana e viária na região. Entendemos que tal situação seria uma espécie de política de continuidade em relação à priorização do bairro como vetor de expansão urbana da cidade (que ocorre desde o Plano Piloto de Lucio Costa), impulsionando a valorização do solo urbano na região.

Neste contexto, consideramos que a escolha de concentrar os equipamentos para os Jogos Olímpicos de 2016 tenha sido ainda legitimada pela revisão de normas urbanísticas em 2006, isto é, pelo novo zoneamento de uso e ocupação do solo da cidade (Molina, 2013) no qual a Barra da Tijuca se insere na Macrozona de Ocupação Condicionada e, assim, para que seja permitido a continuidade de sua expansão e ocupação urbana seria necessário a ampliação progressiva da infraestrutura urbana no bairro. Podemos considerar ainda que sua inserção nesta macrozona específica foi influenciada por interesses dos agentes imobiliários e incorporadores proprietários de grandes glebas nessa área. Isso decorre, pois há coalizações de poder entre esses agentes e figuras políticas inseridas no aparelho estatal, e não apenas por meio de financiamento de campanhas, mas também sendo esses agentes seus próprios representantes na cena política (Faulhaber, 2016).

O investimento público em projetos de mobilidade urbana demonstra claramente o direcionamento dado para os recursos mobilizados pelo Estado (em uma parceria entre as três esferas de governo na disponibilização de recursos a esses projetos). Os corredores expressos construídos se ramificam a partir do eixo dos terminais rodoviários localizados na Barra da Tijuca e no Recreio dos Bandeirantes – conectando o sistema de BRT TransOeste com os BRTs TransCarioca e TransOlímpica (através do Terminal Alvorada e da Estação Salvador Allende, respectivamente) e permitindo ainda integração com outros

modais; e.g. ao conectar, pelo corredor do BRT TransOeste, o bairro da Barra de Tijuca à Campo de Grande e à Santa Cruz, onde há estações ferroviárias. Conforme salientam Sánchez e Broudehoux (2013, p. 140), “o Governo está claramente favorecendo a Barra nas despesas em transporte de massa, enquanto a população da classe trabalhadora das zonas norte e oeste continuam vivendo com transportes inadequados, apesar de terem dez vezes a população da Barra e necessidades mais urgentes em termos de mobilidade”¹⁰⁹. O que ratifica a continuidade de um projeto de décadas para a expansão urbana da cidade.

Paralelamente a isso, houve recursos mobilizados, em menor grau, para uma nova área de expansão urbana, a área portuária, enunciando as ambições da gestão Paes em relação ao crescimento urbano da cidade.

Com base no novo plano estratégico e como parte dos preparativos para os megaeventos, o Estado instituiu a Operação Urbana Consorciada (OUC) da Região do Porto do Rio – denominada ainda como OUC Porto Maravilha –, possibilitando a efetivação da renovação da região portuária na área central da cidade¹¹⁰. A OUC permitiu a modificação da lei de ocupação e uso do solo a fim de aumentar o coeficiente de aproveitamento e índices de gabarito (sem a necessidade de alterar o então plano diretor de 1992). Por meio de parceria público-privada, o Estado acreditava que finalmente conseguiria efetivar os planos de modernização por completo da paisagem da região, até então caracterizada pelo esvaziamento de seus espaços produtivos, pela degradação espacial e por ser majoritariamente habitada por populações pobres e faveladas. Renovação essa à imagem de tantos outros projetos urbanos de regiões portuárias que foram, como já comentado, concebidos com base nas melhores práticas do modelo-Barcelona, e inspirados na revitalização de Puerto Madero em Buenos Aires – implementada para ser o cartão-postal da moderna capital da Argentina, símbolo da

¹⁰⁹ Do original: “The government is clearly favouring Barra in its mass transportation spending while the working-class residents of the northern and western periphery continue living with inadequate transportation, despite having ten times Barra’s population and more pressing needs in terms of mobility” (Sánchez; Broudehoux, 2013, p. 140).

¹¹⁰ Um dos obstáculos, identificado pelo Estado, à entrada do mercado imobiliário na região apesar da presença de infraestrutura urbana e boa localização em relação a outras áreas valorizadas da cidade seria referente à propriedade jurídica da terra. Em relação a isso, Barandier expõe um trecho de entrevista de um agente integrante da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI-RJ): “Então o Porto, ele já tinha essa vocação pela logística já implantada. O que faltava? O poder público entrar lá e gerar atratividade. Por que o poder público precisava entrar lá? Porque mais de 80% dos terrenos do Porto são públicos, seja federal, municipal, ou estadual. Então se não houvesse uma intervenção do poder público para transformar esses terrenos em oportunidade para o mercado imobiliário, nada poderia ser feito, né?!” (Hermolim, 2014 *apud* Barandier, 2015, p. 167).

democracia (à época, recém-restaurada) (Jajamovich, 2016; 2024). Analisaremos mais detalhadamente o projeto do Porto Maravilha no item seguinte.

Os megaeventos esportivos estruturaram o caminho para a aplicação do que Vainer (2011) denomina de cidade de exceção no Rio de Janeiro. A partir da característica inerente do Estado moderno, identificado como a “autonomia relativa do Estado”, o Estado centraliza o poder a fim de agilizar os processos legais necessários, sem mediações e questionamentos, para flexibilizar legislações vigentes e garantir exceções para determinados agentes sociais hegemônicos envolvidos com os megaeventos. Por meio do estado de exceção, o Estado passa a ter hegemonia do poder decisório na implementação de projetos urbanos justificados pela necessidade (e condição emergencial) dos megaeventos esportivos. Segundo salienta Vainer (2011), podemos caracterizar essa estratégia de governança urbana como urbanismo *ad hoc*. A expressão indicaria a flexibilidade no modo de projetar o espaço urbano para cada caso específico, com a finalidade de alcançar o objetivo *comum* dos cidadãos cariocas: o desenvolvimento urbano.

Com isso, junto ao período econômico favorável do país, a Prefeitura do Rio de Janeiro pôde realizar todas as empreitadas – cujos projetos eram continuamente revisitados há décadas – de interesse dos agentes sociais hegemônicos. O que se evidenciou nos maciços investimentos estatais para a execução de obras infraestruturais na área portuária, a nova área de expansão urbana do município, com direito à modificação da legislação da área (através de operação urbana) sem alteração do plano diretor em vigência.

O uso de operações urbanas não se limitou, porém, à área portuária, assim como não foi o único instrumento urbanístico utilizado pela Prefeitura para fomentar a produção e especulação imobiliária de determinadas áreas da cidade. Dentre os instrumentos, houve a instauração de Planos de Estruturação Urbana (PEU) em áreas de interesse do mercado imobiliário. A exemplo, Faulhaber (2016) menciona o PEU das Vargens de 2009 – corresponde aos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá, situados na zona oeste da cidade – responsável pela definição de novos parâmetros urbanísticos voltados

para o adensamento da ocupação do solo em detrimento da preservação ambiental da área¹¹¹.

O período entre 2000 até início dos anos 2010 reacendeu a crença do velho mito de *país do futuro*. Mais uma vez o Brasil, encabeçado por sua cidade cartão-postal, voltava ao pleno crescimento econômico, pronto para “deixar a pobreza para trás” e se tornar um país desenvolvido. E o Rio de Janeiro seria a manifestação desses novos tempos. Beneficiado sobretudo pelos megaeventos esportivos e pela descoberta da camada de pré-sal no estado, a cidade experimentava um novo influxo de capital.

Entretanto, a situação não permaneceu dessa forma por muito tempo. O esgarçamento do tecido político do país, observado através das Jornadas de Junho de 2013, enunciava o início da crise político-econômica a qual paralisaria economicamente o Brasil, assim como o Rio de Janeiro. Junho representou um momento de ruptura da aparente paz social que enroupava o país. A reação da classe dominante aos protestos desdobrou-se no avanço da extrema direita e na aceleração do processo de barbárie – regressão de direitos sociais – que observamos nos anos seguintes (Freitas; Barros; Demier, 2023).

Infelizmente fomos acordados mais uma vez do sonho do desenvolvimento. E como disse Žižek: “nós acordamos de um sonho que está se transformando em pesadelo”¹¹². O nosso presente é o resultado e a permanência do processo de expansão da segregação socioespacial por meio de grandes projetos urbanos.

A bolha da especulação imobiliária na cidade do Rio de Janeiro havia estourado, causando a paralisação do setor imobiliário e construtivo. As intervenções urbanas na área portuária, bem como outras obras de mobilidade urbana, foram interrompidas. Mesmo mergulhado na estagnação econômica, a Prefeitura manteve a estratégia neoliberal de modelo urbano visando a volta do crescimento urbano e econômico da cidade. E neste contexto presenciamos a eleição de Crivella (2017-2020), uma interrupção da linha de

¹¹¹ Graças à mobilização social, houve posteriormente a implementação de uma Área de Especial Interesse Ambiental (AEIA) no perímetro de abrangência do plano, objetivando coibir novos empreendimentos imobiliários na área. A área que compreende o PEU das Vargens é tradicionalmente ocupada pela produção familiar de agricultura urbana. Ainda assim, desde 2015 tem havido nova tentativa para exploração dessa terra por meio da OUC das Vargens, o que implicaria na remoção dessas famílias como resultado da especulação imobiliária e modificação do uso do solo da região e, por isso, provocou reações de organizações sociais e de moradores da região resultando na Articulação Plano Popular das Vargens (APP) (Coli, 2019).

¹¹² Trecho retirado do discurso do filósofo Slavoj Žižek durante os protestos do movimento *Occupy Wall Street* em 2011. Cf.: <https://blogdaboitempo.com.br/2011/10/11/a-tinta-vermelha-discurso-de-slavoj-zizek-aos-manifestantes-do-movimento-occupy-wall-street/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

sucessão política iniciada por Maia, mas que manteve a mesma orientação da política urbana de sua gestão.

A gestão de Crivella foi marcada pela formulação de novo Plano Estratégico (2017-2020), intitulado *Rio 2020: mais solidário e mais humano*. Como comentamos antes, a tendência à fragmentação e desterritorialização dos planos continua. Pina (2018, p. 11) ressalta que o plano se estrutura em “dimensões temáticas”, sem arrimo de organização territorial ou de políticas setoriais. E diferentemente de seus anteriores, esse novo plano foi elaborado “pelos servidores municipais e especialistas das diferentes secretarias da prefeitura”. Ainda assim, o plano estratégico segue a mesma dinâmica de esvaziamento da participação social e prosseguimento das intenções, de caráter liberal do empresariamento de cidades, promovidas pelas gestões anteriores.

No período após os megaeventos esportivos aliado à recessão econômica pela qual o estado e o município do Rio de Janeiro passavam, houve um evidente abandono do espaço físico da cidade carioca. A inação do município não se refletiu, porém, na continuidade de anúncios de projetos em benefício de interesses particulares de agentes do setor imobiliário; associado a isso, a busca de Crivella por financiamento internacional¹¹³ e por apoio financeiro de agentes sociais locais.

Destacamos o anúncio da OUC Rio das Pedras em 2017 – corresponde aos bairros do Itanhangá e Jacarepaguá, abrangendo a comunidade do Rio das Pedras e seu entorno, na zona oeste da cidade – como exemplo da estratégia de governo do Prefeito. O projeto, que originalmente previa a verticalização das moradias da comunidade através da retórica da requalificação urbana, tem como principal objetivo a valorização das terras do entorno da comunidade (principalmente devido à presença de inúmeros terrenos vazios na área) (Pina, 2018). Contudo, de acordo com Bienenstein, Sousa e Bienenstein (2019), o andamento do projeto foi interrompido, ainda que não extinto, em razão da grande mobilização social dos moradores da comunidade contra as propostas que na prática removeriam não somente as residências, mas também os próprios moradores que não teriam condições de custear a compra das novas moradias na área. O movimento do município em instaurar diversas operações urbanas ao mesmo tempo é uma tática já

¹¹³ O acordo de financiamento externo com o Banco Mundial, por exemplo, não foi renovado após se encerrar em 2018. De acordo com o Relatório de Conclusão de Implementação da agência multilateral, a causa foi principalmente devido à incerteza em relação a recessão econômica pela qual enfrentava o município e a incapacidade de satisfatoriamente cumprir com os requisitos do acordo para manter a elegibilidade: quanto à melhoria da eficiência da gestão do setor público, à melhoria do sistema de saúde pública, ao investimento no desenvolvimento sustentável. Cf.: IEG Review Team, 2020.

utilizada na cidade de São Paulo para ampliar as possibilidades de investimentos na cidade e compensar possíveis obstáculos na valorização da terra de uma das OUCs – como foi o caso com a OUC Porto Maravilha.

Em 2021, houve a aprovação de novo Plano Estratégico do Rio de Janeiro (2021-2024), denominado *Rio Futuro*. Bem como um novo período de revisão e discussão para o novo Plano Diretor para a cidade, aprovado somente em 2024. Ambos mantiveram a tônica dos seus respectivos planos anteriores. Junto a isso, o período também contou com a volta de Paes à Prefeitura do Rio de Janeiro (2021-, reeleito em 2024) e em consequência o retorno de políticas urbanas centralizadas na região portuária, revigorando as intenções anteriores de transformar o Rio de Janeiro em uma cidade global, competitiva internacionalmente no mercado de cidades.

Dentre as estratégias, novas tentativas de resgate da aura de capitalidade que a cidade detinha; a exemplo, a solicitação do Prefeito ao Governo Federal do reconhecimento do Rio de Janeiro como capital honorária do Brasil¹¹⁴. Para Paes¹¹⁵, a cidade “se orgulha em representar os brasileiros, se orgulha em ser a imagem do Brasil para o mundo”, o pedido seria uma maneira de formalizar o papel em que, para o Prefeito, a cidade já desempenha internacionalmente. O título teria apenas valor simbólico e não administrativo (como foi o caso de sua condição de cidade-estado, após a transferência da capital para Brasília). Assim, não nos parece que seja apenas para fins de reativação da economia da cidade através do turismo após os últimos anos de recessão econômica, mas principalmente uma nova ferramenta de atração de investimentos externos por meio do *marketing* urbano para auxiliar a continuidade dos projetos previstos pelo novo plano estratégico da cidade.

A retomada do Projeto Porto Maravilha com anúncios como a revitalização da antiga Estação da Leopoldina¹¹⁶, o Terminal Intermodal Gentileza (inaugurado em 2024)¹¹⁷, além do anúncio de inúmeros empreendimentos imobiliários voltados para as classes média e alta. Em relação ao processo de revitalização da região portuária e o projeto Porto Maravilha, esses temas serão abordados no próximo item deste trabalho.

¹¹⁴ Cf. site: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/02/07/prefeito-vai-pedir-que-rio-seja-reconhecido-como-capital-honoraria-do-brasil.ghtml>. Acesso em: 08 jun. 2025.

¹¹⁵ A afirmação é um trecho do discurso do Prefeito Paes durante a reinauguração do Palácio Capanema, símbolo da arquitetura moderna no Rio de Janeiro. Cf. site: <https://diariodorio.com/eduardo-paes-pede-a-lula-que-rio-seja-reconhecido-como-capital-honoraria-do-brasil/>. Acesso em: 08 jun. 2025.

¹¹⁶ Cf. site: <https://prefeitura.rio/cidade/estacao-da-leopoldina-vai-ser-restaurada-ganhar-habitacoes-centro-de-convencoes-e-fabrica-do-samba/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

¹¹⁷ Cf. site: <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-inaugura-o-terminal-intermodal-gentileza/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

A mais recente política urbana adotada pela gestão Paes, anunciado também em 2021, foi o Programa Reviver Centro, de modo a complementar o projeto do Porto Maravilha em outras áreas centrais da cidade. Esse programa opera como estratégia da retomada de investimentos imobiliários, propõe-se a impulsionar a ocupação de uso residencial na área do centro tradicional da cidade (Monteiro; Garcia, 2023).

A mobilização do instrumento urbanístico da operação interligada – este, segundo Monteiro e Garcia (2023), refere-se à flexibilização das normas edilícias mediante contrapartida, ou seja, permite a construção para além dos índices máximos de gabarito previstos em lei em áreas mais valorizadas da cidade (como Copacabana, Ipanema, Tijuca), se houver a promoção de empreendimentos na área delimitada pelo programa – é a principal estratégia de incentivo a novos empreendimentos imobiliários e à conversão de imóveis comerciais em residenciais (*retrofit*), e.g. o antigo prédio da Mesbla (falida rede de lojas de departamento) situado na Cinelândia que se converterá em um edifício de uso misto, com unidades residenciais para classe média e alta¹¹⁸. Além disso, a Prefeitura também prevê a concessão de benefícios fiscais ou ainda isenção de impostos à agentes privados cujos investimentos imobiliários são realizados dentro do perímetro do Reviver Centro. Através da Lei nº 6.999/2021 o município objetiva estimular a requalificação de edifícios históricos e com a Lei Complementar nº 264/2023 estimular, com ampliação de incentivos tributários, futuros empreendimentos na área conhecida como Centro Financeiro da cidade – entorno da Praça XV, Castelo e Cinelândia – e sancionada pelo Prefeito como parte do perímetro da área do Reviver Centro II¹¹⁹.

De igual modo ao ocorrido com o Projeto Porto Maravilha, a Prefeitura do Rio de Janeiro solicitou, em 2023, empréstimo financeiro ao Banco Mundial como suporte para a administração da cidade. O acordo foi firmado com o comprometimento do município em seguir determinadas exigências da agência multilateral, como melhorar a eficiência e transparência dos gastos públicos e acelerar a transição para um desenvolvimento urbano sustentável (Banco Mundial, 2023). Dentre os componentes mencionados em cada pilar estruturante do documento do programa de políticas de empréstimos da agência, há a previsão do uso do financiamento para o desenvolvimento urbano inclusivo, do qual inclui-se o Reviver Centro – em vigor desde antes da solicitação do financiamento, ainda

¹¹⁸ Cf. site: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/2603-reviver-centro-antigo-edificio-mesbla-se-torna-residencial>. Acesso em: 11 jun. 2025.

¹¹⁹ O Reviver Centro II na prática é a continuação do programa original, após revisão do programa como previsto de ser atualizado a cada dois anos. Cf. site: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/1803-agora-e-lei-reviver-centro-ii-e-sancionado>. Acesso em: 11 jun. 2025.

que, à época, tenha sido desenvolvido com base nas discussões ocorridas no *Downtown Upgrading Working Group* (em tradução livre, Grupo de Trabalho de Melhoramento do Centro da Cidade) da organização multilateral (Banco Mundial, 2023). Apesar do programa ter sido fundamento em discussões intragrupo do Banco Mundial, foi formulado “sem um debate prévio com a sociedade civil e [...] à revelia dos processos de revisão do Plano Diretor da cidade” (Monteiro; Garcia, 2023).

Consideramos pertinente comentar ainda sobre o tipo de ocupação pelo qual esses novos empreendimentos têm tomado preferência: apartamentos do tipo *studio* (quitinete) e de 1 ou 2 quartos. Conforme salientam Monteiro e Garcia (2023, p. 18), isso se deve à “aprovação [em 2019] do Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro (COES), que estabelece em 25 m² a área útil mínima de uma unidade residencial em amplos setores da cidade, inclusive nos bairros centrais”. Para os Autores, a nova metragem mínima – incorporada em muitos lançamentos imobiliários licenciados pelo Reviver Centro – viabilizaria a construção de maior quantidade de unidades habitacionais e de menores preços nos lançamentos residenciais. O que, para a Prefeitura, funcionaria como mais uma estratégia para acelerar o adensamento populacional nas áreas centrais¹²⁰, possibilitando a populações de menor renda morarem no centro.

Para mais, salientamos a atual mobilização da Prefeitura para candidatar-se (conjuntamente com a cidade de Niterói) como sede dos Jogos Panamericanos de 2031¹²¹. O que parece ser a tentativa de iniciar mais um ciclo de eventos esportivos internacionais como carro-chefe do *marketing* urbano do Rio de Janeiro no competitivo mercado de cidades. E, com isso, contribuir para a manutenção dos consensos fabricados pelo “patriotismo de cidade” (Vainer, 2000a) durante os megaeventos anteriores e da legitimação das coalizões firmadas entre os agentes sociais hegemônicos nesse período, a fim de retomar a execução dos grandes projetos urbanos na cidade.

Ambas as ações de atração de investimentos, antes mencionadas, promovidas pelo município demonstram a continuidade metodológica da gestão anterior de Paes. Bem como, o modo pelo qual o desenvolvimento da cidade se orientará no futuro próximo.

¹²⁰ Apesar disso, Monteiro e Garcia (2023) também destacam que corretores e sites de vendas se utilizam do potencial de uso para locação por temporada como estratégia de *marketing* para promover os novos lançamentos imobiliários. Ou seja, muitas dessas novas unidades residenciais poderão não cumprir com a proposta de adensamento populacional realizada pelo município.

¹²¹ Cf. site: <https://prefeitura.rio/esporte/candidatura-rio-niteroi-a-sede-do-pan-e-parapan-2031-faz-sua-primeira-apresentacao-oficial-a-panam-sports/>. Acesso em: 09 jun. 2025.

Assim, desde a elaboração do primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro até agora (ano de 2025) a política urbana da cidade se voltou para os megaeventos internacionais, para a replicação do modelo-Barcelona, como estratégia de crescimento econômico via intervenções urbanas. Somado a isso, a inação do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de pós-golpe de 2016 e de ascensão da extrema direita, percebemos a intensificação de um processo social que, embora se origine da estrutura social do colonialismo, é cooptada e moldada pelas dinâmicas internas da lógica do capital expostas desde a adequação da estrutura jurídico-política burguesa no país e posteriormente agravadas com o período de industrialização nos anos 1930: a desigualdade e estratificação socioespacial.

Os planos e projetos urbanos elaborados para o Rio de Janeiro ao longo do período analisado neste trabalho ratificam o entendimento de que o padrão de expansão e ocupação do solo manteve-se (exceto no período populista que foi a Era Vargas) direcionado ao aprofundamento da estratificação social. E conforme o capital se transformava, no intuito de garantir a manutenção de sua lógica, para adequar-se à realidade social da cidade de um país periférico e as consequências da dinâmica socioeconômica mundial expressas nela – do que destacamos o avanço do neoliberalismo após a década de 1980, bem como o progressivo domínio político das agências multilaterais na administração pública dos Estados nacionais –, as expressões desse esgarçamento dos laços sociais também se manifestavam no espaço urbano.

Ainda que tenha havido políticas discursivas elencadas na legitimação de determinadas intervenções urbanas com posicionamentos no espectro contrário da segregação socioespacial, suas propostas apenas reafirmaram tal direcionamento. A exemplo do Projeto Rio Cidade no qual se destaca a elaboração de projetos urbanos em áreas do subúrbio carioca até aquele momento negligenciadas pelo Estado. Devido ao método de ação pontual, contribuiu para a ampliação do processo de fragmentação urbana, visto que o desenvolvimento econômico se conteve no eixo das localidades que sofreram as intervenções (M. Oliveira, 2008). Apesar do intuito original da proposta, o desenvolvimento intrabairro dos bairros selecionados pelo projeto foi desigual, assim como ocorreu a uma política urbana implementada na cidade de Barcelona antes da formulação de seu Plano Estratégico que por meio da proposta de intervenções pontuais tinha o “[...] intuito de, por difusão, ou através de uma ‘metástase benigna’ [...] provocar uma reurbanização geral” (O. Arantes, 2000, p. 53).

O momento de inflexão desse processo de intensificação das desigualdades socioespaciais pode ser atribuído à implementação do modelo de planejamento estratégico de cidades. Com ele, a estruturação do espaço urbano carioca se transforma – para manter-se exatamente como já era, tal como o próprio capital – acentuadamente em sua versão mais *moderna* até o momento. A cooptação da cidade (enquanto mercadoria, um objeto único e homogêneo) intensifica todo o processo inevitável da sociedade do capital, de produção de desigualdades. Com efeito, o “novo” planejamento urbano baseado agora no empresariamento de cidades e na construção de capital simbólico a partir da assimilação de processos culturais a fim de promover a imagem da cidade-mercadoria revelam incontestavelmente polos extremos e opostos expressos na cidade. De um lado do espectro, áreas produzidas pelo *estado da arte* de tecnologias e técnicas construtivas inovadoras e valorizadas pelo capital; de outro, grandes extensões de áreas precarizadas.

3.2 O Projeto Porto Maravilha: como a *Cidade Maravilhosa* evidencia os dois polos da chamada era das formas urbana extremas

A ruptura da arquitetura e urbanismo com o movimento moderno nas décadas finais do século XX indicou não uma alteração ideológica do processo de pensar a cidade, mas sim na forma como esse processo toma existência. Como Otília Arantes (2021) ressalta, a produção e pensamento do espaço urbano chegou ao fim da linha. Ou seja, verificamos um descompasso entre a promessa modernizadora, – que viria junto com o desenvolvimento capitalista – e a realidade distópica refletida tanto no aprofundamento da degradação urbana quanto nos claustros de prosperidade ultramodernos.

Arantes (2021) entende que a periferia já demonstrava em si o aguardado futuro dos países centrais do capitalismo¹²². Futuro, este, acelerado em decorrência do esgotamento dos planos urbanos da utopia modernista – a exemplo, salientamos os princípios universais do modernismo de Le Corbusier, que nunca foram plenamente incorporados na lógica da produção do espaço nos países periféricos. Neste sentido, para a Autora, o momento vigente pelo qual predomina o modelo urbano de tendências liberais

¹²² Outros autores já mencionados neste trabalho também corroboram essa linha teórica. Ver: Canetti (2022; 2023), Paulo Arantes (2004), Paulo de Araujo (2022b), Menegat (2019) e Francisco de Oliveira (2020).

– em que a produção da cidade consiste apenas no crescimento urbano, em cidades “cambiantes, imensas, despropositadas, que crescem e se autodestroem ininterruptamente” (O. Arantes, 2021, p. 61) – pode ser identificado como a era das formas urbanas extremas. Dado que verificamos em países periféricos cada vez mais nitidamente os dois polos desses extremos:

o ‘desenho urbano’ da polarização social extrema, por um lado, e a expansão gigantesca do ‘planeta favela’ (Mike Davis) fechando a fronteira urbana, de outro, são ‘patologias’ que confirmam o juízo – patologias às quais se somam agora, e em continuidade, o repertório dos *Evil Paradises* e o recobrimento da nova riqueza emergente pelas ‘folies’ [loucuras] do Star System – algo que já se desenhava nas novas ‘paisagens urbanas’ (O. Arantes, 2021, p. 61).¹²³

O “novo” urbanismo – ou planejamento urbano – opera junto ao processo de assimilação da dimensão cultural à esfera da homogeneidade imposta pela ideologia dominante, disseminada pela globalização (O. Arantes, 2000). Este urbanismo pós-moderno, como discorrido em capítulos anteriores, foi moldado por parâmetros de gestão empresarial, atribuindo ao plano urbano uma metodologia *business-oriented* para a intervenção, revitalização, renovação da cidade.

O projeto do Porto Maravilha, elaborado a partir do Plano Estratégico do Rio de Janeiro, é um caso exemplar para evidenciarmos esse processo de agravamento dos extremos no espaço urbano – principalmente do modo como ocorre no nosso país. Pois, como parte das contínuas tentativas de recuperação do tempo perdido (observadas ao longo da história urbana carioca) – a fim de se tornar uma cidade moderna nivelada às cidades de países centrais, o projeto salienta essa polarização social refletida nos espaços urbanos.

A estratégia neoliberal de intervenção urbana, impreterivelmente alinhada aos interesses privados sobre o espaço, é disseminada por modelos e políticas condicionados por esses interesses específicos e desenvolvidos por agências multilaterais e *think tanks* como “única” alternativa sobre a nova conjuntura político-econômica estabelecida pela globalização (O. Arantes, 2000; Novais, 2003; Coli, 2019).

¹²³ *Evil Paradises*, em tradução livre Paraisos do Mal, referem-se a enclaves de prosperidade constituídos na cidade, muitas vezes às custas da segregação social e políticas de remoção, destruindo espaços antes habitados por populações pobres para que se “abra espaço” e se erga conjuntos arquitetônicos espetaculares. A exemplo, destacamos, através de sua imagem de opulência, a cidade de Dubai nos Emirados Árabes; somente possível devido a miséria e violação dos direitos humanos dos trabalhadores impostas à maioria da população para a construção da cidade.

Isso decorre, pois, durante a década de 1990, o Banco Mundial – uma das mais influentes agências multilaterais no mundo – sistematizou o que ficou conhecido como “reformas de segunda geração”; apenas a liberalização econômica nos países periféricos não era mais suficiente para enfrentar as crises socioeconômicas que ocorriam, sendo necessário a instituição de uma reforma do Estado que estivesse na mediatriz entre o “intervencionismo” e o “Estado mínimo” (Pereira, 2009). Baseado em argumentos de salvaguarda das condições à “construção de confiança” de investidores nacionais e internacionais a esses países para consolidar a estabilidade do crescimento econômico (Pereira, 2009), o Banco Mundial fomentava essa *modernização* estatal aos países-membros, dentre eles o Brasil, – no que destacamos a proposta da criação de cooperação público-privada¹²⁴ como novo método institucional de gestão de serviços e obras públicas – de modo que, enquanto as transformações decorrentes do ajuste estrutural econômico afetariam a autonomia e poder estatal, “Continua[ria] cabendo ao Estado mediar os interesses das corporações e fluxos internacionais, sob a tutela das relações patrimonialistas, [e] garantir o pacto mantendo os pilares da ‘sagrada aliança’ entre os capitais locais e globais” (Faulhaber, 2016, p. 21). Neste sentido, conforme salienta Pereira (2009, p. 268-269), “a reestruturação capitalista neoliberal foi menos um desmantelamento e mais um redirecionamento da ação do Estado em favor da fração financeira mais globalizada do capital e da ofensiva capitalista contra direitos sociais e trabalhistas”.

Assim, sob a justificativa da recuperação da crise econômica e por meio de articulações de poder – interesses políticos e econômicos de agentes (públicos ou privados) internacionais e locais¹²⁵ – e acordos institucionais ocorreu a disseminação dessas políticas e modelos urbanos no mundo, em especial as melhores práticas (*best*

¹²⁴ No Brasil, o marco regulatório das Parcerias Público-Privadas (PPPs) foi instituído pela Lei Federal nº 11.079/2004 a qual define as normativas para viabilização de licitação e contratação de PPPs. Conforme o artigo 2º desta lei, define-se por PPPs “o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa”, por meio de licitação pública. Antes disso, havia somente a Lei Federal nº 8.987/1995 que dispõe sobre o regime de Concessão Comum, regulamentando a concessão de obras e serviços públicos e a permissão de serviços públicos a empresas ou consórcio de empresas privadas para prestação desses serviços.

¹²⁵ A coalizão entre agentes sociais hegemônicos (estatais e privados e internacionais e locais) ocorre para efetivar os projetos necessários ao desenvolvimento urbano da cidade. Esses agentes são identificados por Otília Arantes (2000, p. 27), à época do surgimento do modelo de máquinas de crescimento urbano, como: “No coração dessas coalizões, a classe rentista de sempre, hoje novamente na vanguarda dos ‘movimentos urbanos’: incorporadores, corretores, banqueiros etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos, universidades, empresas esportivas, câmara de comércio e, enfim, nossos dois personagens desse enredo de estratégias: os planejadores urbanos e os promotores culturais”.

practices) do modelo-Barcelona (O. Arantes, 2000; Sánchez, 2001; Sánchez; Broudehoux, 2013). O que possibilitou a legitimação da implementação do modelo urbano de gestão empresarial na cidade do Rio de Janeiro. Desde a primeira gestão Maia (1993-1996) e a elaboração do primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, essa estratégia neoliberal passou a ser a orientação norteadora da Prefeitura na elaboração das políticas urbanas, como comentado no item anterior deste trabalho.

O Projeto Porto Maravilha é justamente um dos resultados dessa estratégia aplicada na produção da cidade. Não apenas elaborado como parte dos preparativos para os megaeventos esportivos realizados ao longo da década de 2010, mas principalmente a execução do projeto representou a efetivação de décadas de planos e projetos engavetados e não implementados para a área portuária da cidade¹²⁶. Por isso, associado à coalizão de forças políticas entre as três esferas de governo (federal, estatal e municipal), a confirmação do Rio de Janeiro como cidade-sede dos Jogos Olímpicos de Verão de 2016 foi determinante¹²⁷ para que rapidamente se iniciasse todo o processo de renovação urbana da área portuária, ainda hoje em andamento.

Ainda que originalmente o projeto do Porto Maravilha não fizesse parte do acordo para a candidatura da cidade nas Olimpíadas, com a sua confirmação como sede, a Prefeitura conseguiu convencer o COI (Comitê Olímpico Internacional) a realocar alguns dos projetos olímpicos de menor impacto exigidos pela organização internacional para a área portuária. O que foi plenamente aproveitado pela gestão Paes para estabelecer o Porto Maravilha como um dos símbolos do legado dos Jogos Olímpicos, bem como criar uma sensação de emergência no planejamento do projeto e acelerar sua implementação (Sánchez; Broudehoux, 2013).

A partir de instrumento urbanístico previsto no Estatuto das Cidades, o município optou pela aplicação da operação urbana consorciada para revitalizar a sua área portuária. A Operação Urbana Consorciada (OUC) da Região do Porto do Rio, mais conhecida como OUC Porto Maravilha, foi instaurada através da lei complementar nº 101/2009. De

¹²⁶ Citamos aqui alguns: (a) o projeto do Teleporto Rio de 1985, o qual replicava diretamente o modelo de Baltimore; (b) a Proposta de Revitalização da Área Portuária da Gamboa de 1991, segundo Cretton (2017), muitos elementos dessa proposta foram depois incorporados na elaboração de outros projetos, incluindo o da OUC Porto Maravilha; (c) o projeto do Porto do Rio de 2001, cuja arquitetura âncora proposta comentamos no capítulo anterior, o Museu Guggenheim que seria construído no Pier Mauá.

¹²⁷ Entendemos que a confirmação do Brasil como sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, dois anos antes, impactaria majoritariamente a área onde se localiza o Estádio do Maracanã e os principais eixos de mobilidade urbana para os aeroportos da cidade, não o Rio de Janeiro como um todo. Então, apesar do impacto da Copa nas políticas urbanas da cidade, as Olimpíadas tiveram maior força para justificar a execução dos projetos pretendidos pela Prefeitura.

acordo com a lei, instituiu-se a delimitação da área – compreendida pelos bairros do Santo Cristo, Gamboa, Saúde e trechos do Centro, Caju, Cidade Nova e São Cristóvão – como Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da Zona Portuária. A lei também atribuiu novos parâmetros normativos para a área; dividiu-se o perímetro da área em setores e subsetores para aplicação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), estabeleceu ainda novos limites máximos de gabarito para cada setor, além de modificar o uso do solo em alguns setores com a criação da Zona Urbana Mista (ZUM).

Além disso, influenciado pelo modelo de Puerto Madero em Buenos Aires, a Prefeitura aprovou a lei complementar nº 102/2009, o que permitiu a criação da empresa Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP)¹²⁸. Com isso, o município poderia atuar como uma empresa, na modalidade sociedade de economia mista, e impulsionar o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto através da implementação de concessões por Parceria Público-Privada (PPP). Como parte de suas atribuições, a empresa deve administrar os contratos em vigor estabelecido por concessões, assim como viabilizar a gestão de serviços de infraestrutura urbana e de conservação de bens imóveis e logradouros. À CDURP também é permitido ter ações em fundos de investimento, possibilitando a utilização das CEPACs como títulos passíveis de especulação na bolsa de valores; e com a capitalização de recursos foi possível a criação do Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto (FIIRP).

A efetivação da OUC dependia de seu financiamento por parcerias público-privadas. Assim, por meio da lei complementar nº 105/2009, a Prefeitura instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (PROPAR-RIO), com o objetivo de fomentar a realização de PPPs na administração pública municipal. O que possibilitaria a composição de um consórcio de diversas empresas privadas contratado para a execução e administração dos projetos. No ano seguinte, a Concessionária Porto Novo S.A. – composta pelas três maiores firmas de engenharia e construção do país: Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A., Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A. e Construtora OAS Ltda. – contratada pela CDURP passou a ser responsável pela gestão de toda a área da OUC Porto Maravilha e da execução das obras da operação de renovação urbana da região (Sánchez; Broudehoux, 2013).

¹²⁸ Em 2022, por meio da lei complementar nº 251/2022, criou a Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos (CCPar) em razão da combinação da empresa antes denominada CDURP com a Companhia Carioca de Securitização S.A. (Rio Securitização). A CCPar manteve as funções originais desempenhadas pela CDURP, mas agora não mais restrita à área da OUC Porto Maravilha.

Apesar da implementação de parcerias público-privadas pela OUC, o Estado através da Caixa Econômica Federal (CEF) foi o financiador das obras dessa renovação urbana, não havendo a participação de empresas privadas nesse momento. Inclusive, a CEF, por meio do fundo de pensão dos trabalhadores (o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), foi responsável pela aquisição da totalidade dos CEPACs disponibilizados pelo município em decorrência da ausência de interesse de investidores privados (Barandier, 2015; Sánchez; Broudehous, 2013). Com isso, o Estado se responsabilizou integralmente por eventuais riscos durante a execução das obras – para que o setor privado não precisasse assumi-los – aplicando singularmente a quantidade de recursos necessários para assegurar o seu prosseguimento. Ao transferir possíveis ônus dessa operação urbana para si, “poupou as empreiteiras de comprar estes certificados que ainda [tinham] um elevado grau de risco” (Faulhaber; Nacif, 2013, p. 12), possibilitando ao setor privado a compra dos CEPACs apenas em momento que julgarem oportuno para construir ou especular na região.

O projeto do Porto Maravilha foi utilizado como cartão-postal da cidade para o mundo, como vitrine de campanha da gestão Paes (2009-2016) e como uma resposta à questão da degradação da área central da cidade – ainda que na prática o projeto se restrinja aos bairros da área portuária, ignorando o restante da área central. A degradação dessa área central da cidade, bem como o progressivo esvaziamento de sua ocupação urbana, deve-se à redução da atividade produtiva nessa área, causado primeiramente pela perda da função institucional de diversas construções devido à transferência da capital para Brasília, e depois pelo processo de desindustrialização que afetou todo o país desde meados 1970 e levou à falência e abandono diversas construções industriais; além da instituição do decreto nº 322/1976, de zoneamento restritivo, que proibia o uso residencial na área central da cidade (revogado somente em 1994). Associado aos investimentos e expansão urbana em direção primeiro à zona sul da cidade e depois à Barra da Tijuca, também houve a migração populacional, o abandono de habitações nas áreas centrais da cidade e a sua conseqüente ocupação irregular por parte de populações de camadas sociais mais pobres, o que auxiliou na aceleração do processo de degradação urbana.

A criação da imagem de precariedade e vazio na área portuária pela mídia e pelo poder público auxiliou a consolidação do projeto de revitalização urbana para a área portuária. O projeto, que fundamentado no aparente abandono espacial e objetivando a

renovação, a volta da vivacidade urbana, efetivamente ignora a existência de uma população local e da dimensão simbólica já existente no local¹²⁹.

A proposta do projeto de ressignificação da imagem de degradação urbana foi a criação de novos objetos-símbolos associando-os à modernidade (Santos Junior; Werneck; Novaes, 2020). Disso decorre o investimento em arquitetura de espetáculo, como o Museu do Amanhã – do arquiteto parte do *Star System*, Santiago Calatrava – e o Museu de Arte do Rio (MAR), imprescindível para a incorporação da nova paisagem pela qual a Prefeitura pretendia associar à área portuária; um espaço cultural e inovador na cidade. Houve também a construção de outros projetos-âncora na área, como a requalificação urbana da Praça Mauá e da frente marítima da baía, onde se situava o antigo Elevado da Perimetral, agora popularmente conhecida como Boulevard Olímpico; além do AquaRio, projeto de um aquário público para a cidade implantado próximo à Roda-Gigante Rio Star, todos conectados pelo VLT.

A própria denominação *Porto Maravilha* dada à OUC da Região do Porto do Rio tem finalidade discursiva para a criação de um novo símbolo na marca de imagem da cidade, bem como para obter maior aceitação do projeto por parte dos cidadãos cariocas. A alusão ao termo *Cidade Maravilhosa*, utilizado desde a década de 1990 como retórica política pela gestão Maia, é resultado do uso da mesma narrativa discursiva: o retorno a uma era de progresso figurada na modernização do Rio de Janeiro, ou, no caso em questão, o retorno ao centro da cidade e a transformação e renovação da sua área portuária restabelecendo sua importância histórico-econômica para a cidade.

O uso do epíteto, *Cidade Maravilhosa*, alcunhado ao Rio de Janeiro como política discursiva se origina, pois, a expressão é antes de tudo um desejo à condição do maravilhoso para a cidade, justificando, então, as contínuas transformações da paisagem urbana. Essas contínuas intervenções no espaço reafirmam a ideia-força que mobiliza o Estado em relação à imagem que objetiva projetar do Rio de Janeiro em relação a outras cidades da nação e a outros países. Nesse processo, timbra-se a representação ideológica da cidade (caracterizada por uma parte do todo) como o real, ao passo que ignora, na prática, a totalidade da cidade, sua realidade concreta.

¹²⁹ A área portuária teve grande importância histórica e cultural desde o período da colonização do país, tendo sido o centro da atividade industrial e portuária da cidade até o início do século XX. Atualmente, a região é considerada um marco da cultura afrobrasileira, não apenas como local de nascimento de tradicionais atividades culturais, como o samba, mas principalmente por ter sido espaço de resistência e de manutenção dessa história e cultura (Santos Junior; Werneck; Novaes, 2020).

A expressão *cidade maravilhosa*, como reafirmação das belezas “naturais” da paisagem carioca dessa cidade moderna que é o Rio de Janeiro, surgiu no início do século XX¹³⁰ e alcançou alto grau de disseminação a partir da década de 1930, através de um programa de rádio chamado *Crônicas da Cidade Maravilhosa*, e posteriormente por meio de uma marchinha de carnaval, cujo sucesso a lançou, na época, ao *status* de hino da cidade (Korytowski, 2022; Barbosa, 2010). Entretanto, a paisagem carioca presente no imaginário popular é predominada pela representação das figurações de mundo dos agentes sociais hegemônicos. Essas figurações são ratificadas pela mídia, dado que, a partir da década de 1940, “O cinema assumia um papel extraordinário na consolidação das paisagens naturais como síntese do sentido do Rio de Janeiro e sua difusão nas mais diversas latitudes” (Barbosa, 2010, s.p.).

Argumentos de eliminação de certos espaços na paisagem urbana carioca em benefício da higiene, decência moral ou ainda para não comprometer a atratividade econômica da área são registrados desde o início do século XX. O enfrentamento à ameaça da precariedade urbana (principalmente figurada nas favelas), que parece se proliferar cada vez mais pelo espaço, é precisamente a ação considerada necessária para lograr o projeto de modernidade que se tem para o Rio de Janeiro.

Esses espaços precários estariam diametralmente opostos à imagem da cidade moderna representada na *paisagem carioca*. Pois,

Nos subúrbios e periferias da cidade não há *paisagens da natureza* para reafirmar o significado de grandeza, beleza e sucesso para seus moradores. Em outros lugares da cidade do Rio de Janeiro as paisagens não falam de maravilhas. Falam de pobreza material vivida por imensas parcelas de homens e mulheres habitantes da cidade (Barbosa, 2010, s.p.).

¹³⁰ De acordo com Korytowski (2022), o primeiro registro do uso desse epíteto para designar a cidade do Rio de Janeiro ocorreu em 1902 por Edmondo de Amicis em um artigo de um jornal italiano; ao passo que, na imprensa brasileira, o primeiro registro ocorreu em 1904 em um artigo do jornal *O Paiz* sobre carros alegóricos no Carnaval. Após isso, o Autor verifica que a expressão também foi esporadicamente empregada pela imprensa carioca em referência às reformas urbanas na área central da cidade realizadas por Pereira Passos – exaltando a construção de uma “nova cidade” por meio da abertura da Avenida Central (atual Rio Branco) e da Avenida Beira Mar – e à Exposição Nacional Comemorativa do Centenário da Abertura dos Portos de 1908 – a exemplo, a crônica *Os Sertanejos* escrita por Coelho Neto em 1908, que apesar de muitos estudiosos atribuírem a ela a origem do epíteto, na realidade o uso da expressão faz referência à essa exposição e não à cidade como um todo (Korytowski, 2022). Ainda assim, segundo o Autor, a utilização do epíteto em referência à cidade carioca somente se tornou mais frequente após a publicação do livro de poemas *La Ville Merveilleuse* (em português, *A Cidade Maravilhosa*) da francesa Jane Catulle Mendès em 1913, bem como após a publicação de uma crônica de Eugenio de Lemos com mesmo título do epíteto no jornal carioca *A Notícia*, também em 1913.

Portanto, os espaços periféricos não são considerados espaços partitivos da cidade; ou melhor, do projeto de cidade representado pelo seu próprio epíteto.

Além disso, a negação de espaços periféricos como componentes da cidade também se explicita no diagnóstico do primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Vainer (2000a, p. 82) observa que

A preocupação com a imagem atinge seu paroxismo entre os estrategistas carioca-catalães quando o diagnóstico aponta como um dos problemas a *'forte visibilidade da população de rua'* (Plano Estratégico do Rio de Janeiro, p. 50): a miséria estrategicamente redefinida como problema paisagístico (ou ambiental).

A desconsideração de determinados espaços e pessoas como partes da cidade – a maravilhosa – é naturalizada e legitimada pelo plano estratégico. Para os consultores-experts do plano antes mencionado, esses componentes identificados como problema impactam no grau de atratividade de investimento econômico para a cidade (Vainer, 2000a). “Os pobres são *entorno* ou *ambiente* [– conforme as formulações dos catalães no plano –] pela simples razão de que não se constituem, nem os autóctones, nem os virtuais imigrantes, em demanda solvável” (Vainer, 2000a, p. 82).

Não parece ter sido uma coincidência, então, o uso desse epíteto, pelo então Prefeito Cesar Maia, num período de intensa disseminação de modelos urbanos de caráter neoliberal. Embora não seja nenhuma inovação o uso discursivo do imaginário da cidade maravilhosa como justificativa para a erradicação ou negligência de certas áreas da cidade, o método apresentado pelo modelo de planejamento estratégico de cidades traz em si o diferencial da lógica do comportamento empresarial no uso desses símbolos. Por isso, podemos identificar esse epíteto tal como uma espécie de identidade corporativa da marca instituída pelos agentes hegemônicos para a realização do *city marketing* do Rio de Janeiro no mercado global de cidades.

Por reiterar as mesmas intenções políticas, e sendo sucessor do legado de Maia, há a continuidade do uso *Cidade Maravilhosa* como política discursiva na gestão do Prefeito Eduardo Paes (tanto nos primeiros mandatos, como na sua atual gestão). Como já mencionamos, de igual modo ocorre no caso da OUC Porto Maravilha.

No discurso o projeto trata da revitalização de uma área de importância histórico-cultural para a cidade. O que justificaria o interesse coletivo para sua revitalização e a conjunção da sociedade civil para que o projeto seja implementado. Contudo, a estruturação do projeto fundamenta-se na fabricação de uma nova área de expansão

urbana na cidade voltada à especulação imobiliária; através da mobilização de recursos – que na prática são públicos¹³¹ – para financiamento de obras urbanas cujo beneficiário não seria a sociedade civil, e sim os agentes privados proprietários de terrenos¹³² e negócios na área.

A realização do projeto do Porto Maravilha foi possível sem maiores disputas políticas e com agilidade na aprovação de seu pacote legislativo devido à implementação do estado de exceção na cidade do Rio de Janeiro (Vainer, 2011). A razão disso é explicada por Sánchez e Broudehoux (2013, p. 136):

megaeventos criam condições únicas, excepcionais para facilitar e acelerar a realização de projetos urbanos de larga escala. A pressão adicional exercida por federações internacionais, como a FIFA [Federação Internacional de Futebol] e o COI para a produção de um evento impecável leva líderes cívicos ambiciosos a tomar todas as medidas que considerarem necessárias para alcançar o sucesso.¹³³

Há a legitimação da adoção de políticas que contornem o “burocrático” processo democrático, com a finalidade de beneficiar o evento a ser realizado. Os megaeventos moldam a política urbana da cidade-sede, de modo que a cidade passa a operar como uma cidade da exceção (Vainer, 2011). E como os megaeventos tornaram-se requisito-base da fórmula do modelo de planejamento estratégico, o estado de exceção transforma-se em uma política permanente do Estado.

A lógica processual da flexibilização das leis¹³⁴ se estende para além do regulamento do projeto em si. O retorno das remoções como política urbana do município

¹³¹ Como já comentado, as obras realizadas na área da operação urbana são financiadas pela venda dos CEPACs e como a compra de todos os CEPACs foi feita pela Caixa Econômica Federal, as obras foram financiadas por uma instituição pública com recursos públicos.

¹³² Segundo Cretton (2017, p. 136), apesar de cerca de 75% do total de terrenos da área plana da OUC, antes de sua implementação, serem de propriedade do Estado – com o maior percentual desses terrenos sendo propriedade da União –, “A quase totalidade das propriedades públicas inscritas na área adensável [área delimitada pelos CEPACs] foram integradas ao Fundo Imobiliário da Operação, com o objetivo final de fomentar os negócios corporativos”. O plano para o desenvolvimento da área inclui desde sua concepção a privatização dos terrenos visando sua valorização para benefício do setor privado. Com isso, como complementa a Autora, “Ao longo do avanço da Operação Urbana, uma parte significativa dos terrenos públicos já foi privatizada, em especial aqueles disponíveis nas proximidades da Praça Mauá” (Cretton, 2017, p. 138).

¹³³ Do original: “mega-events create unique, exceptional conditions that facilitate and accelerate the realization of large-scale urban projects. The added pressure exerted by international federations such as the FIFA and the IOC for the production of a flawless event pushes ambitious civic leaders to take whatever measures they deem necessary to achieve success.” (Sánchez; Broudehoux, 2013, p. 136).

¹³⁴ A flexibilização das leis não é uma novidade no Brasil. A aplicação arbitrária da legislação brasileira é uma questão histórica, como ressalta Maricato (2000, p. 148), “É de conhecimento geral que no Brasil há ‘leis que pegam’ e ‘leis que não pegam’. Tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos”.

também é resultado dessa flexibilização (Sánchez; Broudehoux, 2013; Braathen; Mascarenhas; Sørbøe, 2016). As remoções realizadas no período foram legitimadas com argumentos de viabilização dos projetos urbanos para os megaeventos ou ainda em razão das moradias e ocupações estarem em áreas de risco ambiental; a exemplo, para a construção do corredor expresso da TransCarioca, além de ter havido milhares de desapropriações imobiliárias, centenas de famílias foram removidas da área que comporia o projeto (Faulhaber, 2016). De acordo com Faulhaber e Nacif (2013), o processo de remoção em muitos casos ocorreu junto a desrespeito às ações judiciais ou por meio de truculência dos agentes de justiça aos moradores das ocupações ou ainda com a ausência de laudos técnicos respaldando a justificativa de risco ambiental.

Em relação à OUC Porto Maravilha, diversas ocupações urbanas e favelas compreendidas pela AEIU da região portuária sofreram ameaça de remoção ou ainda tiveram essas remoções executadas. Cerca de 400 famílias foram removidas de cinco ocupações urbanas nas áreas de maior potencial de valorização imobiliária – isto é, dentro da área de CEPAC (Santos Junior; Werneck; Novaes, 2020).

Além disso, Cretton (2017, p. 141) afirma que frente a ameaça de remoção, a população do Morro da Providência – uma das áreas de ocupação consolidada na delimitação da OUC e local previsto para a implantação do projeto de um teleférico – “se mobilizou e denunciou a falta de diálogo e transparência do processo de remoção, além da inconsistência das justificativas de remoção por risco ambiental”, conseguindo reduzir o número de remoções da região para aproximadamente 200 famílias. Os benefícios de projetos como o teleférico para os moradores são dúbios, ainda mais verificando que o serviço do Teleférico da Providência, inaugurado em julho 2014, esteve fora de operação desde janeiro de 2017, sendo parcialmente retomado em 2024 e de modo pleno apenas em 2025¹³⁵.

Entendemos, com isso, que as remoções são acionadas, em primeiro lugar, como forma a viabilizar a valorização do solo urbano em benefício dos interesses de agentes hegemônicos. No período analisado por Faulhaber (2016), entre 2008-2016, os maiores índices de valorização imobiliária foram justamente entre os bairros do Rio de Janeiro que tiveram o maior número de famílias removidas, ao passo que a zona oeste foi a principal região a receber essa população realocada, além de contemplar a maior

¹³⁵ Cf. site: <https://prefeitura.rio/ccpar/teleferico-da-providencia-tem-operacao-ampliada-e-passa-funcionar-com-capacidade-total/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

quantidade de novas produções imobiliárias; em especial do PMCMV de faixa 1 e 2, correspondentes a famílias de rendas mais baixas.

Similarmente, Faulhaber (2016, p. 134) nos assinala também que, no mesmo período (2008-2016), bairros que sofreram intervenções urbanas devido aos megaeventos valorizaram percentualmente mais do que bairros consolidados e historicamente mais caros da cidade. Em relação aos bairros integrantes da AEIU Região do Porto, o Autor verifica que na Gamboa a valorização foi de 350%, na Saúde, 344%, e em São Cristóvão, 398%; enquanto bairros como Leblon atingiu a valorização de 132%. Ainda assim, o processo de valorização do espaço urbano não se deve apenas a ações de remoção da população local.

O próprio processo de privatização de terrenos públicos compreendidos na OUC Porto Maravilha nos evidencia as reais intenções da operação urbana, ao contrariar diversos marcos regulatórios – e.g. a lei federal de 2005 sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – em que há a previsão da priorização de uso de terrenos pertencentes ao Estado para a habitação de interesse social (Cretton, 2017). Para Cretton (2017), sem a definição de uma porcentagem da área da OUC para habitação de interesse social¹³⁶, a operação urbana mobiliza-se orientada à valorização da terra urbana de seu perímetro em detrimento da implantação de construções para habitação de interesse social ou ainda da construção, pelo setor privado, de empreendimentos voltados para as rendas mais baixas, visto que o alto valor do solo tornaria esses projetos inviáveis.

O funcionamento da operação urbana está atrelado à promoção de investimentos no espaço urbano, os interesses do setor privado são necessariamente a prioridade da sua atuação devido ao modo como foi constituída; seu financiamento é dependente dos CEPACs (Santos Junior; Werneck; Novaes, 2020). Dessa forma, os CEPACs operam como um instrumento de gentrificação. De acordo com Sánchez e Broudehoux (2013), o motivo para isso se evidencia nos altos preços do m² na área do Porto Maravilha, decorrência dos altos investimentos realizados no espaço pelos incorporadores que, para obter lucros, transferirão esses custos no processo de venda. Com isso, o uso deste

¹³⁶ Somente houve a apresentação do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS-Porto) em 2015, cerca de cinco anos após o início da operação urbana. Cretton (2017, p. 142) nos explica que “apesar de apresentar ferramentas de manutenção do preço do solo urbano como a locação social, e de incluir as ocupações urbanas na política de subsídio habitacional, as lacunas de informação detectadas no Plano explicitam seu caráter discursivo, a preponderância do caráter especulativo da Operação e a real ameaça de expulsão da população local, através de um provável processo de gentrificação.” Além disso, a Autora salienta que foi reservado ao PHIS-Porto uma quantidade de terrenos públicos significativamente menor dos que o número de terrenos destinados à privatização para a especulação imobiliária, esta última garantindo os terrenos da frente marítima da AEIU.

instrumento urbanístico inibe a produção de construções habitacionais voltadas para populações de rendas mais baixas. O resultado é tal como afirmamos anteriormente com as observações de Cretton (2017) sobre a desconsideração da Prefeitura (apesar de suas narrativas discursivas) com a produção de habitações de interesse social em favor da especulação e valorização da terra urbana compreendida pelo projeto.

Entretanto, antes mesmo de passado o período dos megaeventos, toda a operação urbana foi posta em questão. Devido às incertezas no mercado imobiliário em meio à crise política do país houve o desencadeamento da crise financeira em 2015, causando a iliquidez do Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha (FIIPM)¹³⁷ (Meza, 2020). Momento agravado em 2017 em razão da paralisação dos serviços da Concessionária Porto Novo como resposta à falta de pagamento da CDURP – os quais foram retomados no fim do mesmo ano e depois novamente paralisados em meados de 2018, retornando dessa vez somente em 2021.

Além da suspensão dos serviços de manutenção urbana, de acordo com o site *O Globo*¹³⁸, em reportagem de dezembro de 2018, a Concessionária interrompeu as intervenções em infraestrutura e desde o fim de 2016 não havia sido iniciado nenhuma nova obra, como era previsto pelo cronograma da operação urbana. Em decorrência da falta de repasse da FIIPM para a CDURP, até aquele momento, apenas 50% das obras de infraestrutura urbana na área da OUC haviam sido concluídas.

A situação nos revela que, ao contrário dos argumentos discursivos legitimadores da PPP de que o financiamento da operação se daria por recursos privados, a chamada maior Parceria Público-Privada do país se estrutura por meio de recursos públicos. Isso se deve não apenas em relação aos recursos capitalizados em função da compra dos CEPACs pela CEF, mas também considerando a mobilização da PPP em relação à gestão de crises a fim de garantir a continuidade da operação. Os ônus surgidos em razão da crise econômica foram em todas as ocasiões debitados pelo poder público, garantindo a segurança financeira dos agentes privados (Meza, 2020). Durante o período de

¹³⁷ Criado pelo FGTS (gerenciado pela CEF) para administrar a operação de compra dos CEPACs vendidos pelo FIIRP (fundo de investimento do CDURP) e posterior venda para o mercado imobiliário. Como explica Meza (2020), a CDURP, por meio da FIIRP, administra as operações da Concessionária Porto Novo – responsável por realizar os serviços e obras de requalificação urbana na OUC –, mas não é a responsável pela administração dos recursos financeiros utilizados, papel desempenhado pela FIIPM. Assim, a FIIPM transfere os recursos financeiros para a FIIRP os quais haviam sido solicitados pela CDURP que por sua vez os repassa para a Concessionária para que ela execute as obras no Porto Maravilha.

¹³⁸ Cf. site: <https://oglobo.globo.com/rio/apenas-50-das-intervencoes-em-infraestrutura-foram-concluidas-no-porto-maravilha-23301634>. Acesso em: 03 jul. 2025.

paralisação, a Prefeitura do Rio de Janeiro arcou com as despesas de manutenção dos serviços de infraestrutura urbana no lugar da Concessionária.

A valorização do período 2009-2016 na área do Porto Maravilha foi quase integralmente de caráter especulativo. Assim, com a perda do valor dos CEPACs e redução da quantidade de vendas deste título de potencial construtivo em razão da crise do mercado imobiliário no fim de 2016, houve depleção no progresso do desenvolvimento da OUC. Neste sentido, a situação também evidenciou a insubsistência financeira da OUC Porto Maravilha, devido à sua dependência a investimentos privados realizados na área. Segundo Werneck, Novaes e Santos Junior (2018), verificou-se a redução na quantidade de novos empreendimentos e paralisação de obras de empreendimentos já anunciados – em alguns casos não tendo sido sequer iniciadas –, ou seja, houve uma certa estagnação de investimentos no período.

Os Autores salientam ainda que a quantidade de lançamentos imobiliários entre 2009 e 2017 contabilizou 77 empreendimentos privados, dos quais 29 estão aptos a consumir ou já consomem os CEPACs; e 37 deles não tiveram suas obras iniciadas. O desinteresse do mercado imobiliário, ratificado no baixo número de venda dos CEPACs, também se reflete no reduzido número de lançamentos imobiliários de uso residencial, visto que 74% desses empreendimentos privados são de uso comercial (57 em números absolutos) (Werneck; Novaes; Santos Junior, 2018).

Observamos que ao mesmo tempo em que a conjuntura contraria o discurso da Prefeitura em estabelecer uma área residencial no centro da cidade, houve a reafirmação da vocação já consolidada no restante da área central. O predomínio por empreendimentos comerciais sugeriria a escolha de uma aposta menos arriscada de investimento. Ou ainda, segundo Santos Junior, Werneck e Novaes (2020, p. 12), “poderia ser interpretado pela forte demanda por este tipo de imóvel no centro da cidade e pela ausência de atratividade dessa área para as classes média e alta, que teriam preferência por outros bairros”. Além disso, também houve a manutenção de vazios urbanos por terrenos e imóveis do setor privado. A interrupção de obras e ausência de ocupação das novas edificações reafirma a situação da região antes do início da operação urbana.

Galiza e Rolnik (2018) nos informam que, até o início de 2018, cerca de 89% de imóveis comerciais permaneciam vazios na área portuária. Verificamos, então, que não havia tampouco interesse na locação das salas comerciais dos novos edifícios de alto padrão, a região permaneceu com pouco dinamismo econômico. Paralelamente, Meza (2020) afirma que de acordo com o relatório de 2019 da CDURP, até aquele momento

apenas 8,93% dos CEPACs haviam sido utilizados – demonstrando o prejuízo da CEF que, por utilizar os recursos do FGTS para a compra integral dos títulos de potencial construtivo, não conseguiu retorno de seus investimentos.

Neste sentido, o projeto de revitalização se mostrou como um fracasso se avaliado seus primeiros dez anos em relação aos cenários previstos pelo Estudo de Viabilidade da OUC para o desenvolvimento da área portuária. Dentre as projeções realizadas, o estudo considerou a evolução do consumo dos CEPACs entre 2011-2025, concluindo que os CEPACs seriam totalmente absorvidos entre 9 e 15 anos (Município do Rio de Janeiro, 2016).

Posteriormente, em razão do gradual aquecimento do mercado imobiliário, o Projeto Porto Maravilha como nova frente de acumulação de capital na cidade é retomado. Junto a ele, o processo de gentrificação da região portuária, uma das consequências de um projeto com a exclusão como estratégia de revitalização urbana.

Em 2021, junto à volta de Eduardo Paes à Prefeitura do Rio, houve o retorno dos anúncios de novos empreendimentos e de *retrofit* na área portuária. Nesse ano, foi anunciado o primeiro edifício residencial da região, chamado *Rio Wonder* da construtora Cury. “O empreendimento marcou o retorno de investimentos do mercado imobiliário na região portuária com a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) após seis anos. Foram 1.224 apartamentos vendidos em menos de um mês”¹³⁹. O novo edifício residencial voltado para a classe média teve todas as unidades vendidas e indicou o que passou a ser o padrão de vendas nos lançamentos posteriores, consolidando a área portuária no mercado imobiliário da cidade. De 2021 a meados de 2024, houve o anúncio de 12 novos lançamentos residenciais na região portuária¹⁴⁰; e há ainda, em 2025, a tendência de continuidade desse ritmo de lançamentos.

Em relação a empreendimentos tipo *retrofit*, destacamos o edifício *A Noite* situado na Praça Mauá próximo a duas obras de arquitetura âncora, o Museu do Amanhã e o MAR – área consolidada de maior potencial atrativo da OUC. De acordo com o site da Prefeitura do Rio¹⁴¹, o edifício era pertencente à União e foi vendido em 2023 ao município que em seguida o vendeu à iniciativa privada. Anunciado em setembro de

¹³⁹ Cf. site: <https://prefeitura.rio/noticias/mais-um-novo-empreendimento-residencial-e-lancado-no-porto-maravilha/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

¹⁴⁰ Cf. site: <https://prefeitura.rio/cidade/porto-maravilha-ganha-maior-residencial-desde-o-inicio-da-revitalizacao-da-regiao-portuaria/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

¹⁴¹ Cf. site: <https://prefeitura.rio/noticias/evento-marca-inicio-da-revitalizacao-do-edificio-a-noite/>. Acesso em 11 jun. 2025.

2024, a proposta do empreendimento é a requalificação do prédio para o uso residencial com lojas em seu térreo. Construído em 1929 e sendo o primeiro arranha-céu da América Latina, o edifício é uma das apostas da Prefeitura no processo de consolidação da área para o mercado imobiliário voltado para a classe média.

Dentre os novos lançamentos, destacamos o *Mata Maravilha*, um empreendimento ambicioso no bairro da Gamboa (no antigo Moinho Fluminense) anunciado em abril de 2025. Segundo o site da Prefeitura do Rio¹⁴²,

O projeto foi idealizado pela Al Moinho Empreendimentos Imobiliários, fruto da parceria entre o empresário Alexandre Allard e a Autonomy Capital, e selecionado pelo Edital de Chamamento Público da Prefeitura do Rio, por meio da Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos (CCPar), com o intuito de transformar a região do Porto Maravilha em um distrito de inovação, natureza pulsante e regeneração, com atividades para todos os públicos.

A proposta do empreendimento é promover o desenvolvimento sustentável da região junto à proteção do patrimônio histórico e cultural da área que o circunscreve. O empreendimento de mais de 200 mil m² de área pode ser considerado um objeto arquitetônico de espetáculo. Além de propor o uso de tecnologia carbono zero na sua construção, também se destacam do programa de necessidades do projeto: duas torres residenciais com floresta vertical, quatro hotéis, centro cultural, hub de inovações, dois parques urbanos implementados a partir do reflorestamento da Mata Atlântica – um deles integrado à Baía de Guanabara. É a mais nova aposta da Prefeitura para consolidar a área como a nova centralidade e eixo da expansão urbana da cidade.



Figura: Projeto Mata Maravilha.

¹⁴² Cf. site: <https://prefeitura.rio/ccpar/mata-maravilha-projeto-vai-reflorestar-o-coracao-da-regiao-portuaria/>. Acesso em 11 jun. 2025.

Fonte: Reprodução do site da Prefeitura do Rio de Janeiro, 2025.

Ainda que não seja de fato construído, o projeto traduz as intenções da Prefeitura para a região portuária, descritas na matéria, anteriormente mencionada, em seu site: “[...] fazer do Rio de Janeiro a primeira cidade ‘Nature Positive’ do mundo e da região do Porto Maravilha palco de uma nova realidade, criando zona digital para desenvolvimento de green techs e promovendo o estilo de vida e cultura cariocas”. Ou seja, habilitar competitivamente o Rio de Janeiro para o mercado global de cidades, como uma cidade inovadora em tecnologia e sustentabilidade.

Através das normas instauradas pela operação urbana – as quais estabelecem novos parâmetros urbanísticos na área de aplicação dos CEPACs de modo a diminuir restrições na construção das novas edificações no espaço – podemos compreender o tipo de espaço que está sendo fomentado e produzido. Como ressalta Barandier (2015, p. 188), “Concebida de forma estática, a norma aprovada escamoteia conflitos, não estabelece claramente uma estratégia de ocupação da área de intervenção ao longo do tempo e corre o risco de ser alterada pontualmente a cada momento para atender interesses de ocasião”. Na prática, os agentes imobiliários têm influência direta na produção da revitalização desse espaço urbano, não apenas na concepção das edificações em terrenos privados, mas na própria reestruturação da paisagem urbana da área portuária; a relação entre o espaço público e o privado, a qual se torna consequência do agrupamento de edificações desassociadas entre si.

Além disso, esse espaço produzido pela operação urbana concebe novos conflitos sociais na cidade. De imediato, as remoções da população local para outras áreas da cidade intensificam a fragmentação urbana da cidade. Como ressalta Faulhaber (2016, p. 137),

as remoções promovidas pela prefeitura além de viabilizar a elevação dos preços imobiliários e os lucros privados nas localidades próximas as intervenções de retirada, ampliou a malha urbana da cidade e fomentou um novo fluxo de incorporação, novamente gerando altos ganhos de capital para o construtor, que em muitos casos também representam os proprietários fundiários.

Esse processo não apenas fomenta o mercado imobiliário de moradias para a população de baixa renda (em especial pelo PMCMV), como também consolida determinadas regiões da cidade (principalmente bairros na zona oeste) enquanto espaços periféricos com infraestrutura e moradia precárias. E conforme a operação se desenvolve

ao longo do tempo, consolida-se a gentrificação em sua área de atuação. A exclusão daqueles impossibilitados de se adaptar à nova forma de apropriação social – mercantilizada – também engendra novos espaços precários em regiões longínquas ou aumenta a aglomeração em espaços precários já existentes.

Entretanto, como discorrem Santos Junior, Werneck e Novaes (2020), a gentrificação não ocorre de forma plena, ainda que a expulsão da população mais pobre e substituição pelo padrão imobiliário da classe média se efetive, parte dessa população local permanece por meio de processos de resistência.

Atualmente, o que observamos na região é o continuado processo de transformação assimiladora dos usos e símbolos tradicionais da cultura afro-brasileira em relação aos novos símbolos de renovação urbana, junto ao permanente conflito em torno da apropriação desse espaço. Assim, ao mesmo tempo em que o projeto do Porto Maravilha – enquanto projeto de um modelo de gestão empresarial de cidades – inibe determinadas apropriações sociais junto ao espaço urbano recém-requalificado e controla os seus espaços públicos moldando-os a uma urbanidade privativa e livre da pobreza, a população local – em parte respaldada pelas AEIS existentes nas favelas da região – permanece resistente a sua total substituição através da gentrificação.

A busca pelo título de cidade global impulsionou o Rio de Janeiro à criação de novo enclave de prosperidade traduzido pela OUC Porto Maravilha. A retomada dos investimentos e lançamentos imobiliários na região nos mostra a consolidação desse objetivo; e, junto a ele, o aumento da polarização socioespacial entre os espaços de prosperidade e os espaços precários da cidade.

Assim como afirma Otília Arantes (2021, p. 87), ainda no período de preparação para os megaeventos esportivos e em meio à expansão de novas fronteiras urbanas no Brasil através de remoções militarizadas, “o verdadeiro *Evil Paradise* se encontra em construção na Cidade Maravilhosa, mais exatamente, futura cidade olímpica, Rio de Janeiro”, a atual etapa de consolidação do Projeto Porto Maravilha nos evidencia que a cidade carioca se afirma na dianteira da formação urbana extrema no país.

3.3 Ilusão da modernização ou modernidade de vanguarda?

A mobilização do Estado para transformar o Brasil em um país desenvolvido apenas intensifica a desigualdade socioeconômica, bem como sua manifestação no espaço urbano, expressa pela dicotomia centro-periferia. O processo de consolidação do

capitalismo no país e a subsequente e incessante busca pela modernização, para atingir a condição de país desenvolvido, moldou as relações socioeconômicas existentes no Brasil.

A sociabilidade do capitalismo periférico é marcada pela coexistência do que há de mais moderno com a informalidade e precariedade – frutos do atraso, de relações sociais pré-capitalistas. A assimilação dos componentes sociais históricos pré-capitalistas à modernidade da sociedade do capital plasmam a sociedade brasileira, explicada por Francisco de Oliveira (2020) pela metáfora do ornitorrinco; como visto no primeiro capítulo deste trabalho.

Essa dualidade presente na sociedade brasileira se expressa espacialmente como um aparente par antitético, podendo ser denominado como: a cidade e a não-cidade, a cidade formal e a cidade informal, a cidade legal e a cidade ilegal (Maricato, 2000). Denominações resultantes, como Maricato (2000, 123) salienta, de uma “modernização incompleta ou excludente” produto da aplicação de modelos urbanos importados dos países centrais. As ideias e modelos de ordenamento urbano são aplicadas apenas a uma parcela da cidade, pois a existência de uma cidade ilegal é funcional para nossa sociedade; “para as relações arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor” (Maricato, 2000, p. 123).

Em razão da prevalente ideia de evolucionismo no processo de desenvolvimento capitalista, impeliram a busca pela superação do subdesenvolvimento. Assim, a tentativa de superação dos sintomas do atraso e contradições sociais no espaço urbano fazem com que repetidamente o Estado se mobilize para implementar uma solução para as disfunções espaciais provenientes do processo de *subdesenvolvimento* capitalista, “já que a admissão de uma sociedade global cindida entre vencedores e perdedores irreversíveis compromete a fraseologia da mundialização convergente e socialmente integradora” (P. E. Arantes, 2004, p. 35).

O discurso oficial de agências multilaterais, acentuado após o fim da União Soviética, ratifica essa ideia evolutiva do desenvolvimento capitalista. A emergente preocupação em solucionar a questão da pobreza no mundo desempenhou importante funcionalidade tanto para legitimar as políticas disseminadas por essas agências quanto para intensificar o processo da globalização.

Essas organizações buscavam não apenas demarcar o começo de uma “nova era” por meio da cooperação internacional no desenvolvimento social de países periféricos e na luta contra a pobreza (Coli, 2006), mas principalmente ressaltar que “O pensamento desenvolvimentista, como estariam mostrando as ‘experiências do passado’, estava

equivocado, e a persistência da pobreza seria prova irrefutável do fracasso do papel do Estado como ‘motor do desenvolvimento’” (Coli, 2006, p. 36). O Autor afirma ainda que “a luta contra a pobreza contribui para colocar em perspectiva uma ‘governança mundial’ aonde as organizações internacionais são as protagonistas” (Coli, 2006, p. 37). O que, segundo ele, reduziria a soberania dos Estados nacionais ao passo que permitiria a adesão direta à esfera política de agentes não estatais. Neste sentido, a adoção do modelo neoliberal de governança urbana empresarial (Harvey, 2005; Osmont, 2008) bem como de financiamento externo por meio de agências multilaterais (a exemplo do Banco Mundial) foram condições impostas em favor da promessa de desenvolvimento aos países membros dessas agências.

Dada a condição de capitalidade ao Rio de Janeiro por 197 anos, a cidade expressa através da sociabilidade urbana *tipicamente* carioca a dualidade social brasileira. As contínuas tentativas de transformar o Rio de Janeiro em uma cidade moderna, reflexo de “nossa modernização de *rattrapage*” (P. E. Arantes, 2004, p. 63), determinaram o agravamento da condição periférica no espaço urbano de uma sociedade já periferizada.

A consolidação do modo de produção capitalista no Brasil foi o marco histórico para a expansão urbana e a intensificação de elaboração e implantação de planos e projetos urbanos na cidade do Rio de Janeiro. Os espaços urbanos do Rio de Janeiro produziam em sua tenacidade modernizadora, estratificação social.

Destacamos a Reforma Pereira Passos e suas intenções em transformar a cidade na “Paris dos trópicos”. Grande marco do processo de modernização da cidade; ao passo que realizou a abertura da Avenida Central (atual Rio Branco), a modernização do porto e a integração da área central à zona sul banhada pela baía por meio da Avenida Beira Mar, o Estado autorizou a demolição de centenas de habitações e removeu essa população pobre do Centro que sem outra opção passou a ocupar os morros da região (Abreu, 2022).

As contradições socioespaciais são continuamente produzidas no próprio cotidiano da cidade devido às diferentes formas de apropriação social do espaço urbano, conforme salientam Rodrigues e Oakim (2015, p. 35) nesta passagem sobre a cidade carioca no final da década de 1920:

A dimensão popular das diversões da praça Tiradentes contrastava com o refinamento dos cinemas da Cinelândia. Esse é o momento inaugural da cidade partida, mostrando como o Plano Agache, independente de Alfred Agache, projetou a cidade burguesa, dando a ela um centro diferenciado: a Cinelândia, a Broadway brasileira. E com ele o teatro e o cinema no estilo norte-americano. O frisson

do carnaval na Cinelândia mostrava a diferença com o carnaval mais popular da praça Tiradentes e adjacências.¹⁴³

A representação simbólica construída da cidade, a partir da “natureza *bela e generosa* que emoldura o Rio de Janeiro”, é expressão de “uma promessa civilizatória” (Barbosa, 2010, s.p.). Assim, respaldado na teoria desenvolvimentista, a continuidade das intervenções urbanas foram também justificadas pela afirmação desse modo de vida desejado.

Por isso, a partir do final da década de 1950, quando houve a apresentação do projeto de transferência do Distrito Federal para a nova capital, Brasília, o Rio de Janeiro foi fortemente impactado, causando ainda intensas movimentações políticas. De acordo com Oakim (2023, p. 3),

articulou-se uma grande oposição à proposta da transferência do Distrito Federal: alegava-se, então, que a capital deveria se localizar em um lugar civilizado e que, com a transferência, a tradição e a história nacional estariam sendo abandonadas. Ademais, acreditava-se que com a construção de Brasília seria desprezado todo um investimento passado.

Importante figuras da esfera dominante do país consideravam necessária a manutenção do Rio de Janeiro como capital, por expressar em suas belas construções e largas avenidas justamente o retrato do Brasil moderno e civilizado que se pretendia ser o país.

Tais intenções permaneceram no imaginário carioca, mesmo após a perda da titulação e a progressiva perda de sua influência enquanto paradigma da modernidade no restante do país. Com efeito, na década de 1990, a narrativa discursiva da gestão Maia apropriou-se da sensação de crise e da promessa de desenvolvimento e revitalização da cidade para implementar as novas ideias disseminadas pelas *think tanks* e agências multilaterais da velha teoria desenvolvimentista. O que na prática gerou ainda mais segregações sociais no tecido urbano.

A busca pela modernização se articula, então, ao Plano Estratégico, de modo que consolidam o procedimento padrão tomado desde então pela Prefeitura: projetos urbanos com ações pontuais e ausência de um plano integrado para a cidade. Associado a isso, há a adoção do uso de financiamento externo por meio de agências multilaterais como parte

¹⁴³ O termo utilizado por Rodrigues e Oakim, *cidade partida*, é para nós entendido como uma caracterização formal da segregação socioespacial na cidade. A cidade opera justamente a partir do processo simbiótico desses dois aspectos aparentemente contraditórios, que na realidade se complementam para formar o que seria uma cidade periférica.

do modelo neoliberal de governança urbana empresarial (Osmont, 2008), cuja função centraliza-se na estratégia de atração de investimentos privados a fim de transformar a cidade do Rio de Janeiro em moderna, global e competitiva no mercado internacional de cidades.

O desenvolvimento econômico desempenha papel primordial na produção de cidades – agravando o aspecto específico da cidade capitalista, sua própria mercantilização, ao mesmo tempo em que incorpora à cidade a estratégia de empresariamento. A prioridade no processo de produção do espaço urbano é a ampliação da acumulação de capital.

A implementação da Operação Urbana Porto Maravilha não constituiu diretrizes mais detalhadas de planejamento para o desenvolvimento da região do Porto Maravilha ao longo do tempo. Segundo ressalta Barandier (2015, p. 188), não há clareza nas diretrizes para a construção de adesão social ao projeto, ele “se estrutura, basicamente, em torno da abertura de algumas vias, da instalação de infraestrutura e da concessão de índices urbanísticos”. Com isso, a operação urbana se limita a viabilizar a flexibilidade normativa necessária, em benefício da especulação imobiliária e dos agentes privados que forem empreender na área. Ou seja, a qualidade do espaço urbano não importa.

O que se produz em espaços urbanos como o Rio de Janeiro, então, é a “imagem pós-urbana de uma cidade terminal” (O. Arantes, 2021, 74). Arantes (2021, p. 75) nos explica que a expressão *terminal* sugere aqui a patologia¹⁴⁴ acometida à cidade cuja sobrevivência é garantida devido à permanente expansão de “uma modernização urbana impulsionada vertiginosamente pelo seu próprio colapso”. Em razão da produção das cidades desempenharem necessário papel na narrativa discursiva da superação da perene sensação de crise, seu crescimento é imprescindível para o desenvolvimento econômico. Assim, o crescimento urbano se realiza de modo entrópico e por meio de um *sand-heap-urbanism*¹⁴⁵, nos termos apresentados pela Autora.

¹⁴⁴ Entendemos que o termo *patologia* – bem como *patológico*, posteriormente empregado neste trabalho – é utilizado por Otília Arantes para expressar que as cidades capitalistas apresentam disfunções permanentes que apontam para o adoecimento do espaço urbano, ou seja, se o espaço urbano é o *locus* em que a vida comunal pode permitir a efetiva humanização dos indivíduos, esse espaço sob a lógica do valor transforma-se em um espaço disfuncional, adoecido, para a realização dessa processualidade.

¹⁴⁵ O termo *sand-heap-urbanism* se refere ao paradoxo sorites, em que não se consegue mensurar quantos grãos de areia se faz um “monte de areia”; isto é, o paradoxo se refere à tentativa de quantificar conceitos vagos de grandes quantidades. Então, *sand-heap-urbanism* sugere um urbanismo indiferenciado, sem uma característica específica que possa distingui-lo temporalmente.

O cenário mundial que percebemos hoje, a modernidade pós-colapso¹⁴⁶ – em razão do alcance do limite lógico interno de acumulação do capital, cuja manifestação ocorre através da crise econômica na totalidade da sociedade moderna –, expressa-se nos espaços extremos. Como já comentado, Otilia Arantes (2021) argumenta que a homogeneização da paisagem urbana no mundo resulta na polarização destes extremos: espaços ultramodernos de opulência; e espaços informais precarizados.

Ao discorrer sobre o descompasso entre a promessa utópica da modernidade capitalista e a atualidade distópica, Arantes (2021) explicita a ideia do “despertar coletivo do sono mítico”, abordada por Susan Buck-Morss. Segundo a Autora, Buck-Morss argumenta que o fim da União Soviética nos revelou “o mito democrático de massa, de uma modernidade industrial”. O despertar de ambos os lados: enquanto do sonho socialista se encontrava “terra arrasada”, do outro lado,

‘um cenário de ruínas’, diante do qual os pós-modernismos no seu auge encenarão todo tipo de *sublimação estética do desastre*. Cenário reluzente de *skylines* emoldurando ‘ruínas’ sociais de toda ordem, do trabalho vivo redundante aos bairros degradados, passando pelas cidades fantasmas do desemprego industrial, como a Flint do documentário de Michael Moore, sem falar nas carcaças tecnológicas e infraestruturas abandonadas pelo caminho do Desenvolvimento que não houve na periferia. (O. Arantes, 2021, 22).

Do desencantamento do “sonho americano”, após seu despertar, resultou-se no que para a Autora seria uma espécie de hiperdimensão espacial; dando uma sobrevida ao sonho utópico por meio da “colossal mediocridade” – originada pelos arranha-céus estadunidenses, ainda nas primeiras décadas do século XX, a partir da maximização da eficiência arquitetônica e especulação imobiliária – ao ser amplificada por ricos países emergentes. Assim, ao mesmo tempo que mantêm constantemente renovada a promessa utópica da modernidade, produzem esses paraísos malditos de luxo e opulência, “casulos de ansiedade armada, num planeta de megacidades favelizadas. Sendo o preço destes mundos-de-sonho, a catástrofe humana – que aliás se pode medir pela velocidade alucinante, na qual tentam desesperadamente consumir, no decurso de uma vida, todas as coisas boas de uma terra à beira da exaustão” (O. Arantes, 2021, p. 57).

¹⁴⁶ Ainda que compreendamos que o colapso, causado pelo alcance do limite interno (Kurz, 2018), seja uma processualidade de longa duração, utilizamo-nos aqui o termo pós-colapso, a fim de caracterizar a atual etapa da modernidade. Seguimos aqui a construção teórica de Otilia Arantes (2021), para a qual *pós-colapso* demarca uma nova etapa da modernidade capitalista, iniciada após o alcance desse limite interno e da explicitação da fratura social ocorrida a partir da dissolução dos laços sociais.

Posto isso, compreendemos que a cidade do Rio de Janeiro apresenta em si os dois extremos patológicos da urbanidade pós-colapso. De um lado, os *Evil Paradises*: na “trucagem fantasmagórica das torres dos Emirados Árabes ou da China, tanto quanto megaestruturas olímpicas de Pequim, se alicerçam sem nenhum pudor do trabalho massacrante de uma massa de imigrantes, acampados em alojamentos indescritíveis” (O. Arantes, 2021, p. 57). De outro, o arquétipo Lagos, capital da Nigéria, elaborado por Rem Koolhaas; de acordo com Arantes (2021, p. 67), a megalópole de Lagos se organiza a partir do informal e ilegal, utilizando-se da estrutura moderna para isso, Lagos representaria um futuro “distópico” com a hiperdimensão da “combinação de subdesenvolvimento extremo e desenvolvimento”.

Desde a construção da imagem da “Paris dos Trópicos”, ou ainda, da “Copacabana [que] se insinuava em direção a sua marca de Princesinha do Mar” – com “A construção do hotel Copacabana Palace [que] encheu de alegria os cariocas, acostumados aos cassinos de Mônaco” (Rodrigues; Oakim, 2015, p. 35) –, percebemos, ao longo da história, a semente dos extremos patológicos da cidade terminal se estabelecerem junto à evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro. A simbiose entre o moderno e o arcaico, o formal e o informal, a opulência e a precariedade, é endógena à sociabilidade brasileira e, por isso mesmo, à sociabilidade tipicamente carioca. O Rio de Janeiro se revela na dianteira da última geração da modernidade. O que há de mais moderno no atual processo do desenvolvimento capitalista já se expressava na constituição da cidade carioca.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou realizar uma discussão acerca do agravamento do processo de precarização das cidades capitalistas, em razão da crise econômica acionada pelo alcance do limite lógico interno de acumulação do capital. Os esforços para compreender o atual momento da sociedade capitalista se centralizaram na análise da cidade do Rio de Janeiro e sua evolução urbana, por entendermos que o Rio de Janeiro expressaria em si o projeto de modernização estabelecido na sociedade brasileira em busca do desenvolvimento pleno do país, cuja consequência é a produção inerente de desigualdade socioespacial.

Para isso, examinamos o que consideramos ser importantes componentes explicativos desse processo: (a) a categoria Estado e sua função na sociedade do capital; (b) o impacto da disseminação de modelos urbanos (e, em especial, o planejamento

estratégico de cidades) promovidos por agências multilaterais em países periféricos; e (c) o conceito da dualidade social brasileira enquanto simbiose entre o “moderno” e o “arcaico” para explicar o aspecto constitutivo da sociedade periférica.

Em diferentes graus de enfoque, cada um dos três capítulos da dissertação abordou os três componentes que mobilizamos para compreender esse processo de dissolução dos laços sociais e de generalização da periferia no mundo causado pela aceleração do processo de colapso social, a atual etapa da modernidade na sociedade do capital. Associado a isso, o entendimento acerca da inerente contradição da lógica do capital e seus impactos no espaço urbano, do qual partimos a pesquisa deste trabalho, fundamentou-se na teoria crítica do valor de Marx.

No primeiro capítulo, tratamos o modo como a lógica do capital (valor em expansão), devido a sua característica autoexpansiva e totalizante, molda a estrutura social e a subjetividade humana (Araujo, 2022a). O que desempenhou função determinante para a constituição do Estado moderno – enquanto manifestação social de controle socioterritorial e monopólio de poder em benefício da manutenção da lógica do capital – e a apropriação pelo valor do processo de produção do espaço urbano, assinalando a especificidade da cidade capitalista. O espaço urbano na sociedade do capital contribui para a dinâmica de permanente ampliação de acumulação do capital. Devido ao progressivo avanço tecnológico e conseqüente redução na quantidade de trabalhadores (produtores de valor), há a intensificação da produção de espaços urbanos periféricos – onde trabalhadores superexplorados ou (cada vez mais) a superpopulação relativa (desempregados, lúmpens etc.) sem condições financeiras ocupam espaços informais e precarizados.

A contradição inerente da lógica do capital assinala um limite interno de acumulação de capital. Desde o início do alcance desse limite interno durante a década de 1980 e até a sua manifestação imediata, a crise econômica iniciada em 2008, houve a intensificação do processo de periferização e de dissolução dos laços sociais – em que os indivíduos incapazes de produzir valor, em razão da redução dos postos de trabalho, passam a ter acesso à expressão do laço social (o dinheiro, posto que é a forma autonomizada do valor), que o reconheceria membro da comunidade humana, por meio de formas não produtoras de valor, ou seja, através da ilegalidade e violência.

Nesse sentido, o colapso social da sociedade capitalista já era expresso nos países periféricos antes do desencadeamento da crise. Isso se deve, pois, a condição periférica engendrada nessa forma específica de sociabilidade capitalista é produzida por elementos

pré-capitalistas, considerados atrasados e arcaicos, assimilados ao processo de desenvolvimento capitalista desses países (Canettieri, 2023). Assim, o processo de modernização capitalista após o início do alcance do limite lógico interno de acumulação de capital é o processo de periferização generalizada a fim de garantir a continuidade da reprodução do capital.

O processo de desenvolvimento do Brasil enquanto um país do capitalismo periférico gerou espaços informais e precarizados em paralelo a espaços modernos. Por isso, o Brasil expressa em si a dualidade presente na sociedade capitalista, uma relação simbiótica em que o “moderno” se desenvolve assimilando o que há de “arcaico” (F. Oliveira, 2020). Nesse contexto, discorreremos sobre a metáfora do ornitorrinco de Francisco de Oliveira (2020) – um animal taxonomicamente mamífero que apresenta características de aves, répteis e anfíbios –, além de explicitar a ausência de um projeto ético-político nacional no sentido emancipador. Disso decorre o desenvolvimento do país capturado num eterno presente, não há perspectiva de mudanças estruturais para além do que se apresenta no aqui e agora.

A desmistificação da ideia do Brasil destinado ao progresso, feita por Paulo Arantes (2004), ressalta a impossibilidade do pleno desenvolvimento e ao mesmo tempo a particularidade brasileira de extrema dualização social como paradigma do futuro do mundo. A partir do conceito de *brasilianização*, Arantes discorre sobre a posição do Brasil na vanguarda da modernidade de um mundo pós-colapso¹⁴⁷. Pois, diante da desarticulação social no atual estágio da sociedade capitalista, percebemos o espraiamento da condição periférica a lugares compostos por sociedades mais homogêneas, como em países centrais.

No segundo capítulo, abordamos o impacto da disseminação de modelos urbanos importados em países periféricos. Em especial, no período após 1990 e intensificado pelo processo de globalização no mundo, modelos e políticas urbanas de caráter liberal elaboradas por *think tanks* e agências multilaterais, a fim de disseminar ideologias hegemônicas, passaram a ser adotados na gestão urbana de Estados nacionais; mas principalmente em sua esfera local.

Atualmente a adoção de modelos urbanos é uma escolha condicionada, processo determinado e legitimado por articulações do poder entre agentes sociais hegemônicos (nacionais ou internacionais, públicos ou privados). O processo de transferência de

¹⁴⁷ Em relação ao uso do termo *pós-colapso*, ver nota de rodapé 146.

modelos e políticas urbanas se respalda ainda em modelos de melhores práticas de casos bem-sucedidos replicados como fórmulas “mágicas” visando o mesmo sucesso em outras cidades (Farah, 2008). Ainda assim, em razão da vinculação territorial os modelos e políticas urbanas impõem plasticidade e adaptação específicas durante o próprio processo de sua aplicação em uma determinada localidade (Coli, 2021; Jajamovich, 2013).

Destacamos no decorrer do trabalho uma das agências multilaterais mais influentes no Brasil, o Banco Mundial. No intuito de consolidar sua influência no mundo e legitimar o discurso ideológico estadunidense, o Banco Mundial – similarmente a outras instituições internacionais de financiamento externo – buscou marcar o início de uma “nova era” de desenvolvimento. Com isso, estruturou políticas de financiamento a países pobres ou países emergentes visando o desenvolvimento social e urbano.

A reconfiguração da hegemonia mundial após o fim da União Soviética viabilizou a dominação e propaganda estadunidense de “vitória do capitalismo” a ser colocada como única alternativa às questões sociais (Amaral, 2018). Disso decorre em mudanças no procedimento dessa instituição internacional e, com isso, a formulação de novos métodos de planejamento urbano cuja consequência direta é o enfraquecimento do papel do Estado enquanto nivelador social e aumento cada vez maior da atuação do setor privado no aparelho estatal.

A articulação do Banco Mundial juntamente com o FMI impôs políticas de ajuste urbanos orientando uma nova gestão de cidades, as quais na prática pretendia enfraquecer o Estado de bem-estar social dos seus países-membros. Considerando que o Brasil, como um país periférico, nunca foi capaz de estabelecer plenamente o bem-estar social, verificamos a desestruturação social e subsequente degradação do espaço urbano.

Como parte do receituário da cartilha imposta pelo Banco Mundial ao Brasil, diante da crise fiscal de 1990, adotou-se a governança urbana empresarial disseminada pela agência. Não apenas operou na redução do papel do Estado na gestão do espaço urbano, mas também priorizou a escala local através da gestão de cidades por projetos de ação pontual (Osmont, 2008). Com efeito, há nesse momento não o processo de dissolução do Estado, mas um redirecionamento de seu papel – uma reestruturação do aparelho estatal para servir aos agentes privados, principalmente da parcela financeira (Pereira, 2009).

Diante do cenário de crise desencadeado após a década de 1980 e do poder hegemônico dos Estados Unidos no mundo, acelerou-se a substituição da matriz urbana: o fim do modelo modernista e a ascensão de modelos urbanos de caráter liberal. Dentre

eles, analisamos o modelo de planejamento estratégico de cidades, devido a sua escala de disseminação ao promover a agenda político-econômica do Banco Mundial no mundo.

Originado no Estados Unidos, com base no planejamento empresarial, o modelo desempenha função de maximização do desenvolvimento econômico a partir do desenvolvimento urbano (Novais, 2003). Além disso, ao ser associado a alternativa necessária para a superação da sensação de crise, o modelo facilita a fabricação do consenso e possibilita a maior aceitação a determinadas intervenções no espaço, ainda que na prática não beneficiem a maioria da população.

Desse modo, a gestão urbana estratégica converte a cidade em uma cidade-mercadoria-empresa articulada à operacionalização da cultura na construção da imagem da cidade para torná-la competitiva no mercado de cidades. A confecção da marca de imagem da cidade desempenha importante função no *city marketing* voltado para atração de investimentos privados à cidade (Sánchez, 2001).

O espaço da política foi consumido pelo exercício de um projeto empresarial, de modo que Vainer (2002b) salienta que o modelo de planejamento estratégico busca a redução de conflitos sociais em favor da aprovação de projetos urbanos e em consequência gera o esvaziamento da participação social na esfera política local; restringindo, como resultado, a possibilidade de emancipação social do capital. A luta por integração é o que ocorre hoje no movimento político hegemônico (e apoiado pela grande mídia) que na prática apenas reafirma a lógica da sociedade capitalista.

Assim, os planos estratégicos (como os do Rio de Janeiro), bem como os projetos urbanos derivados de parcerias público-privadas, não objetivam em seu cerne uma mudança real a nível emancipatório da desigualdade social. O uso da cultura e identidade social como discurso ideológico para aceitação e implantação de determinados tipos de projetos urbanos são utilizados pelos agentes hegemônicos para legitimarem as ilusões do progresso para o país.

A priorização de determinados espaços em intervenções de ação pontual fundamentadas no planejamento estratégico, em detrimento da totalidade da cidade, necessariamente intensifica a desigualdade social ao mesmo tempo que interdita qualquer possibilidade de homogeneização social (O. Arantes, 2000). Observamos, com isso, a reafirmação do histórico processo de produção de espaços periféricos resultante da construção de enclaves, agora, globais e assinados por arquitetos do *Star System*.

No terceiro capítulo desenvolvemos a ideia da cidade do Rio de Janeiro como o paradigma da dualidade social brasileira – o *blueprint* da sociabilidade periférica cuja

formação social se origina na simbiose entre o “moderno” e o “atraso”. O que verificamos após a análise da evolução urbana do Rio de Janeiro a partir do período de adequação do Estado brasileiro à estrutura jurídica liberal-burguesa e da primeira grande intervenção urbana da então capital do Brasil, a Reforma Pereira Passos, – período pelo qual observamos a consolidação do Rio de Janeiro enquanto cidade capitalista – até o período mais atual da história da cidade, após a assimilação do comportamento empresarial na gestão urbana (Harvey, 1996).

A estruturação do espaço urbano carioca foi ou orientada por planos diretores ou por políticas urbanas norteadoras de projetos de ação pontual na cidade. A diferença entre o Plano e o Projeto reside na sua circunscrição de ação no espaço físico. “O plano é estratégia territorial enquanto o projeto seria a inscrição do ato de dar uma ‘forma’ a esta estratégia” (Tsiomis, 2003, p. 283).

Os planos e os projetos urbanos são a maneira com que os agentes sociais se utilizam para moldar o espaço à imagem das outras estruturas determinadoras da formação social.

Toda a formação social, como todo modo de produção, compõe-se de uma estrutura econômica, uma estrutura jurídico-política (institucional) e uma estrutura ideológica. [...] essas estruturas têm, nesse nível, um caráter bem mais complexo do que a nível do modo de produção. Ademais, o seu desenvolvimento raramente é sincronizado, ou seja, nem sempre elas evoluem na mesma direção ou à mesma velocidade (Abreu, 2022, p. 24).

Desde a consolidação do modo de produção capitalista no Brasil, primeiro por meio da estrutura jurídico-política, todos os esforços dos agentes hegemônicos centralizaram-se na reestruturação do espaço urbano existente para melhor adequar a lógica do capital.

Por isso, o Plano Estratégico, adotado a partir da década de 1990, opera de modo similar aos planos urbanos elaborados para o Rio de Janeiro anteriormente. Tal como o Plano Agache, o Plano Doxiadis, o PUB-Rio ou o Plano Diretor, o objetivo era conceber normativas para remodelar a cidade a partir de um determinado discurso ideológico – antes de ordenamento urbano, e atualmente, devido à permanente sensação de crise, de crescimento urbano – em benefício da camada social mais rica, a qual também é agente hegemônico nas decisões processuais e se associa ao Estado para assim garantir sua efetivação.

A incorporação metodológica do modelo urbano de cidade-mercadoria-empresa, através do plano estratégico, na gestão do espaço urbano carioca resultou na acentuação do processo de fragmentação e precarização urbana. Os polos extremos expressos no espaço urbano da cidade se tornam cada vez mais visíveis e intransponíveis.

Posto isso, analisamos mais detalhadamente o Projeto Porto Maravilha. Pois, consideramos que o projeto é precisamente um dos símbolos desse modelo urbano aplicado na cidade do Rio de Janeiro. Tendo em vista que a estratégia neoliberal de intervenção urbana está impreterivelmente alinhada aos interesses privados sobre o espaço, a segregação socioespacial e a gentrificação não são consequências acidentais dessas intervenções urbanas, mas sim condições inevitáveis para o desenvolvimento e renovação urbanas e a especulação imobiliária da região portuária (Sánchez; Broudehoux, 2013).

O aprofundamento da periferização do espaço urbano causado pela operação urbana Porto Maravilha coloca o Rio de Janeiro na vanguarda da modernidade. Com a consolidação dessa nova área de expansão urbana, o Porto Maravilha se constituiria no mais novo paraíso do mal da cidade, nos termos de Otília Arantes (2021), formado por arquipélagos de prosperidade e socialmente autosegregados em meio aos espaços precarizados e excluídos do processo de renovação urbana da área portuária.

Nesse sentido, consideramos aqui que o fenômeno dos enclaves fortificados descrito por Teresa Caldeira como “uma cidade de muros com uma população obcecada por segurança e discriminação social” (Caldeira, 2008, p. 231 *apud* Fix, 2009) – condomínios fechados e autosegregação espacial – se repete no Projeto Porto Maravilha. Dado que os novos lançamentos residenciais da região portuária, como o *Rio Wonder*, têm como morfologia arquitetônica comum os condomínios fechados desconectados com o tecido urbano situados na Barra da Tijuca. A intensificação da presença desses enclaves na malha da cidade do Rio de Janeiro se deve às estratégias vigentes de intervenção urbana junto a cooperações público-privadas, e à busca pela ascensão ao desenvolvimento e conseqüentemente pelo nivelamento à cidade global.

Os enclaves fortificados redesenam a dicotomia centro-periferia. Não mais se verifica uma simples oposição entre eles, atualmente observamos enclaves homogêneos de prosperidade isolados em meio a um mundo cada vez mais precarizado (O. Arantes, 2021). A patologia terminal da urbanidade pós-urbana, nos termos de Arantes, já era percebida em menor grau de isolamento em cidades como o Rio de Janeiro por meio da constituição de enclaves de prosperidade nos bairros da zona sul, como o Leblon ou antes

do processo de adensamento e verticalização de Copacabana. O cenário atual da intensificação dessa patologia urbana da modernidade pós-colapso é demarcado, então, pela produção de arquipélagos de opulência cercados por extensos espaços perifêricos.

Dessa forma, podemos considerar que o agravamento do processo de precarização do espaço urbano – do avanço progressivo da condição periférica no mundo – é consequência inescapável do processo de manutenção da lógica do capital cuja reprodução do valor é garantida através de sua adaptação em conformidade às necessidades vigentes. Entendemos que não será possível encontrar uma “cura” para a cidade terminal sem a superação da sociedade do capital, sobretudo, no atual momento da modernidade em que o futuro se projeta como a perpetuação do presente, em ruínas.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Instituto Pereira Passos, ed. 5, 2022.

ALBERNAZ, M. P.; DIÓGENES, M. Impactos do planejamento urbano na localização das indústrias nas cidades: um estudo sobre o zoneamento industrial nos subúrbios da metrópole do Rio de Janeiro. **Acervo – Revista do Arquivo Nacional**, [S. l.], Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 1-23, 2022. Disponível em: <https://revistaacervo.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1877>. Acesso em: 25 mai. 2025.

AMARAL, R. D. **O financiamento multilateral do desenvolvimento: o estado brasileiro e os bancos multilaterais de desenvolvimento no planejamento territorial – o caso do Ceará**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-18102018-112314/pt-br.php>. Acesso em: 22 jun. 2024.

ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 11-74, 2000.

ARANTES, O. B. F. Esquema de Lucio Costa. In: NOBRE, A. L.; KAMITA, J. M.; LEONÍDIO, O; CONDURU, R. (orgs.). **Um modo de ser moderno: Lucio Costa**. São Paulo: Cosac & Naify, p. 84-103, 2004.

ARANTES, O. B. F. **Ruínas do futuro: a era das formas urbanas extremas**. São Paulo: [s.n.], 2021. DOI: <https://doi.org/10.34024/978650031187-7>. Acesso em: 13 mai. 2025.

- ARANTES, P. E. A fratura brasileira do mundo. In: **Zero à esquerda**. São Paulo: Conrad Editora do Brasil (Coleção Baderna), p. 25-77, 2004.
- ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **PosFAUUSP**, São Paulo, n. 20, p. 60-75, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485>. Acesso em: 21 ago. 2024.
- ARAUJO, P. H. F. Marx: capital, Estado e política. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 43, p. 36-62, 2016. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/155>. Acesso em: 12 ago. 2024.
- ARAUJO, P. H. F. Dominação Abstrata. Capital: Sujeito Histórico. In: ARAUJO, P. H. F., org. **Dominação Impessoal e Temporal: O trabalho na sociedade do capital**. Rio de Janeiro: Consequência, 2022a.
- ARAUJO, P. H. F. Dissolução dos laços sociais mediados pelo valor: crise estrutural da sociedade do capital e o fim do seu processo civilizatório. In: 46o. Encontro da ANPOCS, 2022, Campinas. **Anais do 46o. Encontro da ANPOCS**. Campinas: Editora da Unicamp, 2022b.
- ARAUJO, P. H. F.; ARAUJO, M. P. Notas sobre “As formas que precederam a sociedade capitalista” dos “Grundrisse” e a centralidade do valor. In: XXVIII Encontro Nacional de Economia Política, 2023, Maceió. **Anais do XXVIII Encontro Nacional de Economia Política**. Maceió: Editora da Universidade Federal de Alagoas, v. 1, p. 1-21, 2023.
- BANCO MUNDIAL. **Brazil – Fiscal Consolidation for Efficiency and Growth Development Policy Loan Program (English)**. Washington, D.C.: World Bank, 2010. <http://documents.worldbank.org/curated/en/800551468230345768>. Acesso em: 16 jun. 2025.
- BANCO MUNDIAL. **Brazil – Rio De Janeiro Fiscal Management and Sustainable Development Policy Loan (English)**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2023. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099102623093019360>. Acesso em: 15 jun. 2025.
- BARANDIER, H. G. **Negligência urbanística e projeto urbano na cidade do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/21/teses/833023.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2025.
- BARBOSA, J. L. Paisagens da natureza, lugares da sociedade: a construção imaginária do Rio de Janeiro como ‘cidade maravilhosa’. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, v. XV, n. 865, 2010. ISSN 1138-9796. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-865.htm>. Acesso em: 03 abr. 2025.
- BENCHIMOL, J. L. A modernização do Rio de Janeiro. In: Del Brenna, G. R. (org.) **O Rio de Janeiro de Pereira Passos: uma cidade em questão**. Rio de Janeiro: Index, p. 599-611, 1985.
- BIENENSTEIN, G.; SOUSA, D. M. M.; BIENENSTEIN, R. Um novo planejamento? As operações urbanas consorciadas como principal instrumento de gestão e produção das metrópoles brasileiras – o Rio de Janeiro. In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. **Anais do XVIII**

Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional. Natal: ANPUR, v. 1, p. 1-25, 2019.

BORDE, A. L. P. Vazios centrais e patrimônio cultural. In: IRPH – Instituto Rio Patrimônio da Humanidade; CMPPC – Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (orgs.). **Evocando Memórias.** Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, v. 1, p. 61-96, 2012. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6440205/4172807/livro_novembro.compressed.pdf. Acesso em: 27 mai. 2025.

BRAATHEN, E.; MASCARENHAS, G.; SØRBØE, C. M. A ‘City of Exception’? Rio de Janeiro and the disputed social legacy of the 2014 and 2016 sports mega-events. In: VIEHOFF, V. ; POYNTER, G. (org.). **Mega-events cities: urban legacies of global sports events.** London: Routledge, p. 261-270, 2016.

CANETTIERI, T. Contradição do capital e a produção do espaço urbano como periferia: da crise da forma-valor à emergência da forma-periferia. **Terra Livre**, v. 59, p. 436-463, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/2897>. Acesso em: 22 jul. 2023.

CANETTIERI, T. Da forma-valor à forma-periferia. **Passa Palavra**, 9 de maio de 2022. Disponível em: <https://passapalavra.info/2022/05/143800/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Vozes, 1998.

CHASIN, J. As vias prussiana e colonial de objetivação do capitalismo e suas expressões teóricas conservadoras: o fascismo e o integralismo. **Verinotio – Revista on-line de Filosofia e Ciências Humanas**, Rio das Ostras, v. 25, n. 2, p. 131-165, 2019. Disponível em: <http://www.verinotio.org/sistema/index.php/verinotio/article/view/497/397>. Acesso em: 13 fev. 2025.

COLI, L. R. Circulação de políticas, transescalaridade e planejamento urbano: aportes para um debate. **ACTAS 1ª Jornadas CEUR.** Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET), v. 1. p. 88-94, 2021.

COLI, L. R. Difusão, mobilidade internacional de políticas e perspectivas contra hegemônicas: consensualismo, resistência e planejamento urbano. **INSITU**, v. 5, p. 9-28, 2019.

COLI, L. R. **O Programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/667589.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2024.

COUTINHO, C. N., org. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CRETTON, M. **Cidade para quem? O lugar da moradia no Porto Maravilha.** Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/877378.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2025.

DELGADILLO, V. Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 89-111, 2014.

ELIAS, N. **O processo civilizador**: Formação do Estado e da ordem social pacificada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

EVANS, M. Policy transfer in critical perspective. **Policy Studies**, v. 30, n. 3, p. 243-268, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01442870902863828>. Acesso em: 23 set. 2024.

FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **O&S**, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.

FAULHABER, L. **Jogo imobiliário carioca**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/864440.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

FAULHABER, L.; NACIF, C. L. Rio Maravilha: desapropriações, remoções e reforço do padrão de organização espacial centro-periferia. In: XV ENANPUR, 2013, Recife. **Anais do XV ENANPUR**. Recife: ANPUR, v. 1, p. 1-17, 2013.

FREITAS, C; BARROS, D.; DEMIER, F. (org.). **Junho e os dez anos que abalaram o Brasil (2013-2023)**. São Paulo: Usina Editorial, 2023.

FIX, M. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, 2009.

FONSECA, T. S. M. **Permanências do Plano Agache**: discussão, formação e prática da disciplina de Urbanismo no Rio de Janeiro (1927-1945). 37º Prêmio Arquiteto do Amanhã [súmula]. IAB-RJ, 2020.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GALIZA, H.; ROLNIK, R. FGTS vai salvar investimento imobiliário “micado” no Porto Maravilha. **Observatório das Metrôpoles**. 20 fev. 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/fgts-vai-salvar-investimento-imobiliario-micado-no-porto-maravilha/>. Acesso em 01 jul. 2025.

GRANT, T. **Platypus**. Collingwood: Csiro, 2007.

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

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2003.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

IEG REVIEW TEAM. **Brazil – BR Rio de Janeiro Mun. Strengthening PSM (English)**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2020. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/251601579636901753>. Acesso em: 21 jun. 2025.

JACOBS, J. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, ed. 3, 2011.

JAJAMOVICH, G. Miradas sobre intercambios internacionales y circulación internacional de ideas y modelos urbanos. **Revista Andamios**, v.10, n.22, p. 91-111, 2013. Disponível em: <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/268>. Acesso em: 11 mar. 2024.

JAJAMOVICH, G. Puerto Madero 'en movimiento': movilidad de políticas y modelos urbanos en América Latina (1999-2012). **Revista INVI**, Santiago, v. 31, n. 87, p. 59-84, 2016. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582016000200002&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 10 set. 2024.

JAJAMOVICH, G.; MENAZZI, L. Urbanismo y política en contextos de transición democrática en Argentina: abordajes relacionales y comparativos (1986-1989). **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Carlos, v. 22, n. 1, p. 1-17, 2024. DOI: <https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2024.222526>. Disponível em: <https://revistas.usp.br/risco/article/view/222526/208289>. Acesso em: 25 abr. 2025.

KORYTOWSKI, I. Origem do epíteto “Cidade Maravilhosa” para designar o Rio de Janeiro: lenda e verdade. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 183, n. 488, p. 265–294, 2022. DOI: [https://doi.org/10.23927/issn.2526-1347.RIHGB.2022\(488\):265-294](https://doi.org/10.23927/issn.2526-1347.RIHGB.2022(488):265-294). Disponível em: <https://rihgb.emnuvens.com.br/revista/article/view/44>. Acesso em: 15 jan. 2026.

KURZ, R. **A crise do valor de troca**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

LÖWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Revista Outubro** (online), v. 1, n. 6, p. 73-80, 1998. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/a-teoria-do-desenvolvimento-desigual-e-combinado/>. Acesso em: 23 jul. 2024.

MANCUSO, F. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Gustavo Gilli, 1980.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 121-192, 2000.

MARX, K. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MBEMBE, A. Necropolítica. **Arte & Ensaios**, n. 32, p. 123-151, 2016.

MELLO, M. A. S.; VOGEL, A.; MOLICA, O. **Quando a rua vira casa**. Niterói: Eduff, ed. 4, 2017.

MENEGAT, M. **A crítica do capitalismo em tempos de catástrofe: o giro dos ponteiros do relógio no pulso de um morto e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

MEZA, H. Porto Maravilha: the utopia crisis after the global euphoria. In: RIBEIRO, L. C. Q.; BIGNAMI, F. (org.). **The legacy of mega events**. Urban transformations and citizenship in Rio de Janeiro. Springer, p. 97-108, 2020.

MOLINA, F. S. **Mega-eventos e produção do espaço urbano no Rio de Janeiro: da “Paris dos Trópicos” à “Cidade Olímpica”**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MONTEIRO, J. C. C.; GARCIA, M. L. A. O programa Reviver Centro: refuncionalização e novas dinâmicas imobiliárias na área central da cidade do Rio de Janeiro. In: XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2023, Belém. **Anais do XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: ANPUR, v. 1, p. 1-23, 2023.

MONTE-MÓR, R. L. M. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Etc..., espaço, tempo e crítica**. Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais, v. 1, n. 4, p. 71-96, 2007.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Prospecto da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2016. (Datado em 14 jun. 2012. Revisado em 29 jul. 2016). Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/31984144-b5d8-42f6-b944-26345a820727/3eb14b1d-199b-42d6-9563-ee40a8b776dc>. Acesso em: 10 nov. 2024.

NOVAIS, P. **Uma estratégia chamada ‘Planejamento Estratégico’**: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <https://objdig.ufrj.br/42/teses/601431.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

OAKIM, J. O plano Doxiadis e a capitalidade da Guanabara. **Acervo – Revista do Arquivo Nacional**, [S. l.], v. 36, n. 1, p. 1-19, 2023. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1881>. Acesso em: 19 mar. 2025.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2020.

OLIVEIRA, F. L. A metáfora cidade-empresa no planejamento estratégico de cidades. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 1, p. 141-161, 1999.

OLIVEIRA, M. P. Projeto Rio Cidade: intervenção urbanística, planejamento urbano e restrição à cidadania na cidade do Rio de Janeiro. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, ano XII, v. 117, n. 270, ago. 2008. ISSN: 1138-9788. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-117.htm>. Acesso em: 05 abr. 2025.

OSMONT, A. A cidade eficaz. **Revista Em Pauta**, n. 21, p. 65-79, 2008.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/22302/Tese-2009_PEREIRA_Joao_Marcio_Mendes-S.pdf. Acesso em: 22 jun. 2024.

PEREIRA, M. S. Notas sobre o Urbanismo no Brasil: construções e crises de um campo disciplinar. In: MACHADO, D. B. P.; PEREIRA, M. S.; SILVA, R. C. M. (org.). **Urbanismo em questão**. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, p. 55-84, 2003.

PINA, A. M. **Planejamento Estratégico 2020**: o avanço neoliberal e o processo de continuidade do urbanismo. Monografia (Especialização em Política e Planejamento Urbano) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

PINHEIRO, E. P. Circulação de ideias e academicismo: os projetos urbanos para as capitais do Cone Sul, entre 1920 e 1940. In: GOMES, M. A. A. F. (org.). **Urbanismo na América do Sul**: circulação de ideias e constituição do campo, 1920-1960. Salvador: EDUFBA, p. 119-148, 2009.

POSTONE, M. **Tempo, trabalho e dominação social**: uma reinterpretação da teoria crítica de Marx. São Paulo: Boitempo, 2014.

REZENDE, V. **Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro**, a questão ideológica. Tese (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/60/teses/79308.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025.

REZENDE, V.; LEITÃO, G. Plano Piloto para a Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá, a Avaliação dos Ideais Modernistas Após Três Décadas. **Revista Docomomo Brasil**, [S.l.], p. 1-17. 2016. ISSN 2594-8601. Disponível em: <https://docomomobrasil.com/wp-content/uploads/2016/01/148R.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Dez anos do Estatuto da cidade**: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: Blog da Raquel Rolnik, [S.l.], p. 1-18, 2012. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

RODRIGUES, A. E. M.; OAKIM, J. As reformas urbanas na cidade do Rio de Janeiro: uma história de contrastes. **Acervo – Revista do Arquivo Nacional**, [S. l.], v. 28, n. 1, p.19-53, 2015. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/589>. Acesso em: 19 mar. 2025.

SAES, D. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], n. 16, p. 31-49, 2001. ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3584>. Acesso em: 21 set. 2024.

SÁNCHEZ, F.; BROUDEHOUX, A. M. Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v. 5, n. 2, p. 132-153, 2013. ISSN 1946-3146. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19463138.2013.839450>. Acesso em: 30 mai. 2025.

SANTOS, C. S. Henri Lefebvre e a morfologia de uma dialética espacial. **Geosp – Espaço e Tempo** (Online), v. 23, n. 3, p. 525-550, 2019.

SANTOS JUNIOR, O.; WERNECK, M.; NOVAES, P. R. Contradições do experimento neoliberal do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. **Revista de Urbanismo**, n. 42, p. 1-16, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2019.54265>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SASSEN, S. **The Global City**: New York, London, Tokyo. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

SIMMEL, G. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, O. G., org. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 11-25, 1979.

SINGER, P. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, E., org. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, p. 77-131, 1982.

STONE, D. Transfer and translation of policy. **Policy Studies**, Londres, p. 1-17, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>. Acesso em: 07 mar. 2024.

TAVOLARI, B. Jane Jacobs: contradições e tensões. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, p. 13-25, 2019.

TAYLOR, N. **Urban planning theory since 1945**. London: SAGE Publications, 1998.

TSIOMIS, Y. O projeto urbano hoje: entre situações e tensões. In: MACHADO, D. B. P.; PEREIRA, M. S.; SILVA, R. C. M. (org.). **Urbanismo em questão**. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, p. 279-293, 2003.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 75-103, 2000a.

VAINER, C. B. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 105-119, 2000b.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XV, v. 15, n. 2 / ano XVI, v. 16, n. 1, p. 13-32, 2002. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/view/281>. Acesso em: 11 jun. 2024.

VAINER, C. B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 9-23, 2007. DOI: 10.22296/2317-1529.2007v9n1p9. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/167>. Acesso em: 23 set. 2024.

VAINER, C. B. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional, 2011. **Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional**, v. 14, p. 1-15, 2011.

VAINER, C. B.; OLIVEIRA, F. L.; NOVAIS, P. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, F. L. et al. (org.). **Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 11-23, 2012.

WERNECK, M.; NOVAES, P. R.; SANTOS JUNIOR, O. A estagnação imobiliária e a crise do Porto Maravilha. **Observatório das Metrôpoles**. 28 fev. 2018. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/estagnacao-imobiliaria-e-crise-do-porto-maravilha/>. Acesso em 01 jul. 2025.

XIMENES, L. A. **A terra que surgiu: os conflitos na transformação dos vazios urbanos**. O caso do Parque Madureira. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/884625.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2025.

LEIS E DECRETOS

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Brasília: Poder Executivo, 2001.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 322 de 3 de março de 1976**. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 1976.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 101 de 23 de novembro de 2009**. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2009a.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 102, de 23 de novembro de 2009**. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2009b.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 105, de 22 de dezembro de 2009**. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2009c.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Ordinária nº 6.999, de 14 de julho de 2021**. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 251, de 23 de junho de 2022**. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2022.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 264 de 6 de outubro de 2023**. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2023.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1993-1996) – Rio Sempre Rio. 1993.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (2001-2004) – As cidades da cidade. 2001.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro (2009-2012) – Pós-2016: O rio mais integrado e competitivo. 2009. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/planoestrategico/>.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (2017-2020) – Rio 2020: Mais solidário e mais humano. 2017. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=028b1762-7931-47dc-b191-ef2f5825537f&groupId=7108891.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (2021-2024) – Rio Futuro. 2021. Disponível em: <https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/>.