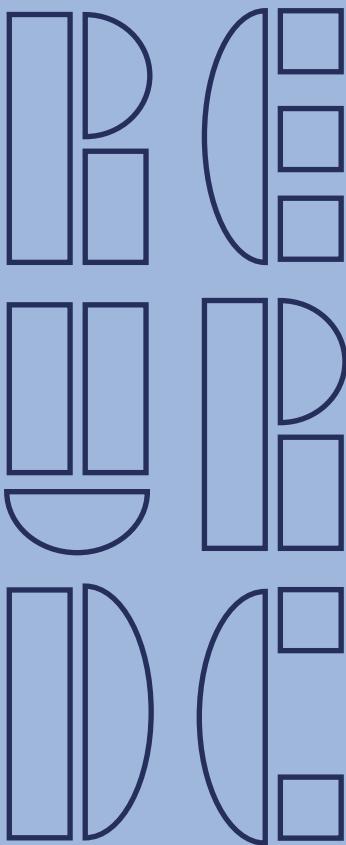


REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

RIO DE
JANEIRO

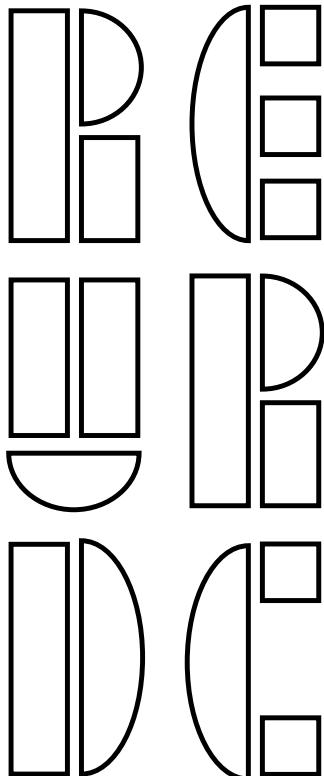
Luiz Cesar de Q. Ribeiro
e Marcelo Gomes Ribeiro
(Org.)



OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETR^CAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

RIO DE JANEIRO

Luiz Cesar de Q. Ribeiro
e Marcelo Gomes Ribeiro
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

 **FAPERJ**
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

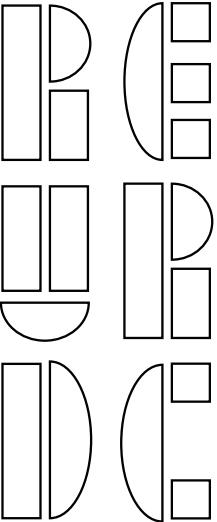
LETRACAPITAL

 **CNPq**
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

 **INCT**
Institutos nacionais
de ciência e tecnologia

 **CAPES**

REFORMA URBANA E
DIREITO À CIDADE



FICHA TÉCNICA COLETÂNEA

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Sergio de Azevedo
Orlando Alves dos Santos Junior
Luciana Corrêa do Lago
Adauto Lucio Cardoso
Maria do Livramento Miranda Clementino
Jupira Gomes de Mendonça
Luciano Joel Fedozzi
Lívia Izabel Bezerra de Miranda
Marcelo Gomes Ribeiro
Luís Renato Bezerra Pequeno
Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Demóstenes de Moraes
Camila D'Ottaviano
Juciano Rodrigues
Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza
Thais Velasco
Tuanni Borba

Apoio Técnico

Renata Melo

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e
Marcelo Gomes Ribeiro
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Samuel Thomas Jaenisch e
Luciana Alencar Ximenes
REVISÃO Renata Melo

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

R452
v. 15

Rio de Janeiro [recurso eletrônico] / organização Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e
Marcelo Gomes Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital; 5500 MB (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 15)
Formato: epdf
Requisitos do sistema: adobe acrobat reader
Modo de acesso: world wide web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7785-778-4 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Rio de Janeiro (Estado). 2. Política urbana - Rio de Janeiro
(Estado). 3. Renovação urbana - Rio de Janeiro (Estado). 4. Livros eletrônicos. I. Ribeiro,
Luiz Cesar de Queiroz. II. Ribeiro, Marcelo Gomes. III. Série.

CDD: 307.3416098153
22-81181 CDU: 316.334.56:711.4(815.3)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ
© 55-21-971197857
www.observatoriodasmetropoles.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781
www.letracapital.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
INTRODUÇÃO	13
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
MARCELO GOMES RIBEIRO	
CAPÍTULO 1 - Desigualdades de renda e desigualdades urbanas na metrópole do Rio de Janeiro	27
MARCELO GOMES RIBEIRO, PAULA GUEDES MARTINS FERREIRA,	
CLAUDIO DUTRA CRESPO E LORENZO GONÇALVES VALFRÉ	
CAPÍTULO 2 - Direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro	
Avanços e retrocessos nas políticas	
de habitação social	45
ADAUO LUCIO CARDOSO, LUCIANA ALENCAR XIMENES,	
SAMUEL THOMAS JAENISCH E THAIS VELASCO	
CAPÍTULO 3 - A mobilidade na metrópole do Rio de Janeiro	
Crise, colapso e caminhos possíveis	63
JUCIANO MARTINS RODRIGUES E PEDRO PAULO MACHADO BASTOS	
CAPÍTULO 4 - O sonho fracassado dos investimentos produtivos	
Infraestrutura da cadeia do petróleo e gás no	
Rio de Janeiro como principal expressão das	
deseconomias metropolitanas.....	83
REGINA TUNES E SANDRA LENCIONI	
CAPÍTULO 5 - Agricultura urbana e o direito à cidade	99
FERNANDA PETRUS, LUCIANA CORRÊA DO LAGO E LUISA FERRER	

CAPÍTULO 6 - Como e para quem se governa?	
Desafios para a governança urbana e metropolitana no Rio de Janeiro	119
FILIPE SOUZA CORRÉA, ERICK SILVA OMENA DE MELO, HUMBERTO MEZA, NELSON ROJAS DE CARVALHO, FRANKLIN SOLDATI, BRENO SERODIO E ARTHUR BERNARDO LOPES	
CAPÍTULO 7 - Milícias, novos ilegalismos e a produção da cidade	145
ORLANDO SANTOS JUNIOR, TARCYLA FIDALGO, ADAUTO LUCIO CARDOSO, TAÍSA SANCHES, FILIPE CORRÉA, JUCIANO RODRIGUES, UTANAAN REIS BARBOSA FILHO, BRUNO FRAZÃO E PRISCILA COLI	
CAPÍTULO 8 - Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado	165
TARCYLA FIDALGO, ORLANDO SANTOS JUNIOR, FILIPE CORRÉA E HUMBERTO MEZA	
CAPÍTULO 9 - Lutas urbanas e o direito à cidade	
Desafios para a construção de convergências na heterogeneidade.....	181
TAÍSA SANCHES, MARIANA ALBINATI, ORLANDO SANTOS JUNIOR, FERNANDA AMIM E HUMBERTO MEZA	
LISTA DE AUTORES.....	199
LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS	209



**REFORMA
URBANA E
DIREITO À
CIDADE**

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrópoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financista-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Contrações urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

INTRODUÇÃO

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO
MARCELO GOMES RIBEIRO

Os capítulos que compõem este livro foram escritos em diálogo com vários aspectos relacionados ao projeto da Reforma Urbana na metrópole do Rio de Janeiro. Cabe, portanto, traçar uma linha do tempo a fim de introduzir esse debate. Antes, porém, é importante situar as características centrais da ordem urbana da metrópole sobre a qual falamos, que são: a desigualdade, em suas múltiplas dimensões, a segregação residencial e a cidadania escassa, todas como parte de um processo constituído a partir dos conhecidos mecanismos da causação circular que reproduzem a desigualdade e a segregação residencial (VETTER; MASSENA, 1981). O seu fundamento é duplo. De um lado, a propriedade privada da terra permite aos grupos de maior renda monetária o controle excludente das áreas mais bem dotadas de bens de consumo coletivo e mais valorizadas, por meio dos processos de agregação e segregação no uso e ocupação do solo urbano. De outro lado, o maior poder social e político desses grupos assegura-lhes vantagem na disputa pela distribuição espacial dos investimentos públicos na cidade e impede que o excedente gerado possa ser recuperado pelo poder público via tributação imobiliária.

Por esse prisma analítico, a segregação e as desigualdades são consequências inevitáveis e permanentes da desigualdade de “empoderamento” entre os grupos sociais na cidade e, ao mesmo tempo, um mecanismo ativo da questão distributiva na sociedade. A essa dimensão socioespacial da ordem urbana da metrópole do Rio de Janeiro correspondem práticas e culturas políticas que bloqueiam a inscrição da política representativa como a arena privilegiada para a resolução de demandas por parte dos marginalizados. Como aponta Carvalho (1995), o resultado desse processo se traduziria configurando a escassez da cidadania.

Essa ordem urbana se constituiu no processo de urbanização ocorrido até os anos 1980, em um contexto histórico nacional e

local configurado, no plano econômico, pelo elevado crescimento, no plano social, pelo aumento da desigualdade de renda e da pobreza, no plano político-institucional, pela tecnocracia e autoritarismo dos governos militares que comandavam o país até essa época, e pelo patrimonialismo e clientelismo dos governos subnacionais (RIBEIRO, 2015). Tanto por ação dos governos locais quanto decorrente das políticas urbanas conduzidas pelo governo tecnocrático e autoritário nacional, as áreas periféricas da metrópole e de favelas, situadas principalmente nas áreas centrais, ficaram desprovidas de muitos serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, que, quando existiam, eram ofertados de maneira precária. Além disso, eram espaços caracterizados pela irregularidade ou ilegalidade fundiária e pela precariedade habitacional, marcada pela autoconstrução da moradia decorrente do rebaixamento da taxa salarial (OLIVEIRA, 1981). Eram, portanto, espaços de residência de expressivo contingente das famílias da classe trabalhadora, onde elas asseguravam a sua reprodução social, mesmo em condições inadequadas.

Essas condições histórico-concretas e a emergência da abertura política, que se anunciava no começo dos anos 1980, possibilitaram a restauração do projeto da Reforma Urbana, que havia sido impedido com o Golpe de 1964, assim como diversas iniciativas de mobilização popular que passaram a ocorrer no bojo do processo de redemocratização do país. A partir desse contexto, a metrópole do Rio de Janeiro passou a se constituir como um experimento importante para reivindicar e, por vezes, garantir a pauta do projeto da Reforma Urbana, que considera os seguintes pontos: (i) melhorias urbanas, (ii) legalização fundiária, (iii) urbanização de favelas e loteamentos irregulares, (iv) provisão de serviços, equipamentos e infraestruturas públicas. Contribuíram para a busca de efetivação dessa pauta a eleição de Leonel Brizola para governador do Rio de Janeiro, em 1982, que

tinha como lema “cada família um lote”, e a eleição de Saturnino Braga, em 1985, para prefeito da capital do estado.

A agenda do projeto da Reforma Urbana, incorporada na discussão em torno do processo de redemocratização, se constituiu a partir de pautas políticas contrárias às experiências patrimonialistas e clientelistas dos governos locais e às experiências tecnocráticas e autoritárias do governo nacional. Eram pautas, portanto, que buscavam assegurar a gestão democrática da cidade, por meio de mecanismos de participação popular voltados para a redistribuição da renda urbana a partir da provisão de serviços, equipamentos e infraestruturas públicas para as áreas periféricas e de favela, além da regularização fundiária, garantindo a posse da terra (RIBEIRO, 2022).

Esse processo de redemocratização possibilitou muitas conquistas em torno das pautas do projeto da Reforma Urbana, a partir das experiências dos governos subnacionais que passaram a se constituir por sufrágios universais, tendo em vista a necessidade de negociar a obtenção de votos. As conquistas foram materializadas também em dois artigos no texto constitucional do país, de 1988, que mais tarde foram regulamentados pela instituição do Estatuto das Cidades, em 2001. No entanto, essas conquistas foram limitadas pelo agravamento da crise econômica do país e pela perda relativa de importância econômica do estado do Rio de Janeiro, com consequências sociais significativas para a população mais pobre da RMRJ e para a viabilização do bem-estar urbano em toda a metrópole.

Diante da crise econômica que o país passou a sofrer nos anos 1980, devido ao segundo choque dos preços do petróleo e do aumento da taxa de juros dos Estados Unidos, ocorreram o esgotamento da política de substituição de importações, que antes havia permitido a industrialização do país, o aumento da dívida externa brasileira e a elevação do nível de preços internos,

caracterizado pelo processo de hiperinflação. Esse contexto de crise econômica foi propício à incorporação do receituário neoliberal, sistematizado em torno do chamado Consenso de Washington, mas que decorria de estratégias político-econômicas vinculadas às transformações estruturais pelas quais passava o capitalismo desde o começo dos anos 1970.

O neoliberalismo foi incorporado como um processo modernizador da economia brasileira, sendo difundido para as práticas de gestão corporativa e gestão pública. Com a utilização de uma nova linguagem – melhores práticas internacionais, planejamento estratégico, eficiência etc. –, por meio dele se buscava, no plano da aparência, se contrapor ao Estado patrimonialista e suas relações clientelistas, que se apresentavam como características de um país atrasado. No entanto, a incorporação do neoliberalismo se utilizou dessa herança brasileira e a ressignificou segundo os seus desígnios. Na medida em que o patrimonialismo se configura pelo exercício do poder em causa própria, como se a coisa pública fosse privada, foram encontrados adeptos para o receituário neoliberal, tendo em vista que as práticas patrimonialistas buscam correspondência com o *laissez faire*. Como o patrimonialismo brasileiro se exerce a partir das relações clientelistas, o neoliberalismo entre nós elevou a uma posição moderna essas práticas sociais arraigadas na sociedade e no Estado brasileiro.

Na gestão das cidades, esse processo significou o estabelecimento do empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005), um modo de atuação do poder público voltado para a construção de um ambiente econômico e institucional de favorecimento dos negócios privados em detrimento da função de provisão de bens e serviços públicos para a sociedade. Esse tipo de gestão se caracteriza, por exemplo, pela privatização de empresas públicas, o estabelecimento de parcerias público-privadas e a realização de

operações urbanas (simples ou consorciadas). O resultado desse tipo de gestão foi o agravamento da segregação residencial e das desigualdades sociais e urbanas existentes na metrópole, porque os negócios urbanos rentáveis são aqueles localizados em algumas de suas áreas. São, principalmente, nessas áreas da metrópole onde são alocados os investimentos públicos, especialmente quando se configuram como escassos.

As áreas da metrópole de baixa intervenção do poder público foram capturadas, inicialmente, pelo tráfico de drogas e, mais tarde, pelas milícias. São essas organizações que passaram a gerir esses territórios por meio do constrangimento dos seus moradores, viabilizado tanto pelo poder armado quanto pela garantia de segurança contra grupos rivais. A gestão desses territórios assume, também, caráter patrimonialista e clientelista. As fronteiras entre público e privado se confundem, com relações sendo viabilizadas pelo poder de barganha dos grupos que dominam esses territórios frente aos políticos ou servidores públicos que ocupam posição estratégica no aparelho de Estado.

Mesmo quando, no plano nacional, algumas políticas econômicas se apresentaram de caráter keynesiano – como foi nos governos Lula e primeiro governo Dilma –, com aumento do gasto público, favorecendo o investimento produtivo e a melhoria da infraestrutura do país, além da redução da distribuição de renda por meio de políticas distributivas e redistributivas, o empreendedorismo urbano se aprofundou nas gestões dos municípios da metrópole do Rio de Janeiro e, por seu turno, ocorreu a ampliação de territórios dominados pelas milícias.

No entanto, com a crise econômica que começou a se manifestar em 2015, a política econômica nacional adotada, de austeridade fiscal, foi de característica neoliberal, na medida em que esse tipo de política restringe a atuação do Estado para a realização de políticas distributivas e redistributivas em favor

da população socialmente mais vulnerável. Depois do Golpe de 2016, o receituário neoliberal foi aprofundado – basta lembarmos da PEC do Teto dos Gastos, da Reforma Trabalhista, da Reforma da Previdência, do Marco Regulatório do Saneamento etc. –, mantendo o país numa situação de crise econômica agravada pelas consequências da Pandemia da Covid19 a partir de 2020. Nesse contexto, assumem as administrações de vários municípios da RMRJ e do Governo do Estado políticos alinhados a pautas ideologicamente conservadoras vinculadas a discursos violentos e religiosos, em que se reafirma seu caráter patrimonialista, clientelista e neoliberal, fazendo regredir ainda mais a agenda da Reforma Urbana nesse contexto metropolitano.

Nesse sentido, afirmamos que com a incorporação do neoliberalismo na metrópole do Rio de Janeiro se constituíram três tipos de sociabilidade: (i) a sociabilidade patrimonialista-neoliberal, (ii) a sociabilidade violenta e (iii) a sociabilidade democrático-redistributiva. A primeira, com ar moderno, é presente nas áreas da metrópole onde se concentram os grupos sociais de maior poder social, sendo também os lugares onde se concentram as estratégias de valorização dos capitais que atuam na produção do espaço urbano. Já a sociabilidade violenta é característica dos territórios dominados pelo tráfico ou pelas milícias (SILVA, 2004). A terceira, a sociabilidade democrático-redistributiva, é aquela que se mantém nas margens, como resistência ao patrimonialismo, clientelismo, autoritarismo e ao neoliberalismo, na perspectiva de construção de uma metrópole mais igualitária e democrática, como lugar da experiência urbana (LEFEBVRE, 2001).

Para a atualização desse debate, quatro décadas depois da restauração do projeto da Reforma Urbana na metrópole do Rio de Janeiro, foi necessário incorporar na discussão as novas pautas que compõem a agenda em torno do tema, além de integrá-lo,

de modo mais articulado, ao programa ético-político do Direito à Cidade, que orienta as políticas públicas e as lutas sociais, em geral, na perspectiva da formulação dada por Henri Lefebvre (RIBEIRO, 2022).

Foi partindo da análise da conjuntura dos últimos anos que os capítulos deste livro foram escritos com o objetivo de serem textos de combate, diante das condições histórico-concretas que se apresentam atualmente, devido à crise econômica e social existente desde 2015, aprofundada com a Pandemia da Covid19 e com o retrocesso democrático do país, que começou com o Golpe de 2016 da Presidenta da República Dilma Rousseff, continuado com a prisão do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a eleição presidencial de Jair Bolsonaro em 2018. Cada um dos artigos, a partir da sua temática de enfoque, procura caracterizar as condições existentes do fenômeno analisado, denunciar as consequências perversas, quando existentes, e apresentar propostas que permitam a construção de uma nova agenda da Reforma Urbana e do Direito à Cidade para a metrópole do Rio de Janeiro.

Em cada capítulo, as propostas são detalhadas e analisadas a partir do fenômeno colocado em foco em cada um. Por esse motivo, abaixo procuramos apresentar algumas contribuições oferecidas pelos capítulos, em um esforço de articulação e de construção de unidade. Esse esforço, porém, não encerra as contribuições de cada capítulo em particular, tampouco se constitui sem contradições. Coloca-se como uma tentativa de avançar no debate da construção de uma nova agenda da Reforma Urbana e o Direito à Cidade, tendo como perspectiva a esperança do retorno do processo democrático, em que o Estado e suas políticas públicas estarão em disputa.

Crescimento econômico e redistribuição

A retomada do crescimento econômico é uma necessidade para a geração de empregos e ampliação da massa de renda na sociedade, o que possibilita o aumento do consumo da população, especialmente dos segmentos mais pobres, e garante as condições básicas de reprodução social. As estratégias para que essa retomada aconteça poderão decorrer do próprio processo de produção do espaço urbano, por meio da realização de políticas habitacionais, de saneamento básico, de mobilidade e outros tipos de infraestruturas necessárias para assegurar o bem-estar urbano numa metrópole como a do Rio de Janeiro.

São políticas urbanas que requerem a realização de grandes inversões, com capacidade de dinamização econômica devido ao efeito que provocam nas etapas a montante e a jusante das atividades que são foco de intervenção urbana. Essa dinamização da economia permite a geração de empregos de variados níveis de qualificação, especialmente para a população mais vulnerável socialmente, contribuindo para o processo de distribuição de renda.

Para que essas políticas tenham o efeito dinamizador da economia e de distribuição de renda é necessário que elas sejam feitas em grande escala e abranjam toda a região metropolitana do Rio de Janeiro, tendo em vista a ausência ou precariedade de condições urbanas básicas, especialmente na periferia metropolitana e nos espaços de favela. Sendo realizadas nessas dimensões, essas políticas também passam a apresentar um caráter redistributivo a fim de que as intervenções urbanas possam ser realizadas de modo a atender os segmentos sociais menos providos dos serviços, equipamentos e infraestruturas necessários para a reprodução social num ambiente metropolitano.

Embora sejam necessárias, é preciso considerar que essas são políticas de curto prazo e que, a depender do modo como

serão conduzidas, elas podem apresentar diversas contradições, sem efeito positivo para a melhoria das condições de vida da população. Nesse sentido, é preciso assegurar um processo de crescimento econômico que seja sustentado a longo prazo, tendo nas políticas urbanas o seu ponto de partida, permitindo alavancar o desenvolvimento econômico, social e urbano na metrópole do Rio de Janeiro.

Políticas urbanas com foco na reprodução social

Quando as políticas urbanas visam apenas o crescimento econômico, mesmo que elas possam gerar empregos e ampliar a massa de renda na sociedade, o seu resultado pode contribuir para a reprodução das desigualdades sociais existentes ou torná-las ainda mais graves. Por esse motivo, é necessário que as políticas urbanas tenham como principal objetivo a melhoria das condições de reprodução social da população que será beneficiada diretamente por elas. Isso significa que em todas as etapas e aspectos de sua formulação se deve buscar esse objetivo, que se traduz nos mecanismos de financiamento, no modo de superação dos entraves fundiários, nos métodos produtivos empregados, na qualidade dos materiais utilizados e no tipo de gestão realizada. Esses aspectos, em maior ou menor medida, precisam ser considerados nas políticas habitacionais, de mobilidade urbana, de saneamento, de construção de equipamentos públicos, dentre outras.

Essas considerações têm a perspectiva da produção da cidade a fim de atender aos preceitos do bem-estar urbano, o que significa produzir os diversos objetos do espaço urbano como valor de uso e não como valor de troca (HARVEY, 2005). Ou seja, é preciso realizar sua produção como elementos necessários para a garantia da reprodução social com qualidade de vida

na metrópole, e não voltados para a venda como mercadoria, requerendo, assim, um processo de desmercantilização. O que fundamenta essas considerações são as experiências anteriores de políticas urbanas que objetivaram, principalmente, o crescimento econômico, como foram, por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento, voltado para a urbanização das cidades do governo federal, mas com consequências perversas social e urbanamente.

Sob a perspectiva da reprodução social, é necessário considerar a existência de experiências econômicas populares e solidárias, que, sendo potencializadas, podem contribuir para a geração de trabalho e renda, novas práticas sociais e novos estilos de vida. O associativismo agroalimentar, baseado em ações de sujeitos coletivos no campo agroecológico, configura-se como paradigma exemplar de experiências econômicas que têm como foco a reprodução social, além de serem práticas que colocam a soberania alimentar na agenda da Reforma Urbana. Ao considerar a necessidade permanente de alimentos saudáveis para a população que vive em grandes áreas urbanas, como é o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, essas práticas agroecológicas contribuem decisivamente para a melhoria da qualidade de vida e são capazes de engendar uma nova relação entre o urbano e o rural, compreendidos como um contínuo territorial integrado social e economicamente.

Capacidade institucional

Para garantir o Direito à Cidade é preciso dotar o poder público de capacidade institucional com as condições necessárias para que as políticas urbanas possam ser viabilizadas, mesmo que os objetivos principais dessas políticas sejam apenas assegurar a melhoria das condições de reprodução social e, se-

cundariamente, o crescimento econômico, a geração de empregos e a ampliação da renda. Cada uma dessas políticas apresenta níveis elevados de complexidades devido às diversas articulações que precisam ser realizadas para viabilizá-las, mas também devido às especificidades inerentes a cada uma e às relações existentes entre elas.

As articulações que tornam complexas essas políticas urbanas decorrem de questões financeiras, do ordenamento do uso e ocupação do solo urbano, das tomadas de decisões políticas que envolvem o executivo e, por vezes, o legislativo, da relação que se deve estabelecer entre diferentes entes federativos (União, Estado e municípios), com competências distintas e diferentes capacidades de financiamento, e entre os municípios que participam da região metropolitana, todos dotados de autonomia político-administrativa.

Como já dito, cada política urbana possui especificidades que lhe são inerentes e precisam ser consideradas em profundidade para a efetividade de sua realização. Isso significa que as questões produtivas (métodos e materiais), de financiamento e de gestão, são próprias de cada uma delas. Questões vinculadas à política habitacional, por exemplo, não podem ser compreendidas do mesmo modo numa política de mobilidade ou de saneamento.

Ao mesmo tempo, a realização dessas políticas, para que alcance plena efetividade na perspectiva da Reforma Urbana e do Direito à Cidade, requer o estabelecimento de relações entre elas. Logo, uma política habitacional precisa ser formulada em articulação com a política de mobilidade urbana e com as diversas políticas de serviços e infraestrutura urbana necessárias para a reprodução social no espaço metropolitano.

Essas características das políticas urbanas demonstram a necessidade de técnicos do setor público preparados para

conduzi-las. Isso se torna ainda mais necessário na metrópole do Rio de Janeiro, onde tanto os municípios que a constituem quanto o próprio governo do estado apresentam fragilidade institucional para assegurar a realização de políticas urbanas da envergadura que estamos propondo aqui.

Participação, controle social e associativismo

Por fim, gostaríamos de frisar que a democratização dos processos decisórios é fundamental para que a Reforma Urbana e o Direito à Cidade sejam alcançados. Esses mecanismos democráticos precisam, no entanto, ser implementados tanto na tomada de decisão sobre a formulação da política urbana quanto no monitoramento de sua realização e avaliação da sua execução, ou seja, a participação precisa ocorrer em todas as etapas da política urbana. Isso assegura o controle social da população, alvo direto da política, e, ao mesmo tempo, tem a capacidade de constituir um processo de formação política sobre a cidade, elevando, portanto, a condição de cidadania entre seus participantes, além da constituição de um padrão de sociabilidade pautado na cooperação, na democracia e na integração social.

Referências bibliográficas

- CARVALHO, M. (1995). Cidade escassa e violência urbana. **Série Estudos**. Rio de Janeiro, v. 91, p. 259-269.
- HARVEY, D. (2005). "Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio". In: HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume,
- LEFEBVRE, H. (2001). **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. 144 p.
- OLIVEIRA, F. (1981). **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Vozes.

RIBEIRO, L. (2015). "Apresentação". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles.

RIBEIRO, L. (2022). **Reforma Urbana, Direito à Cidade e o Desenvolvimento Nacional**: apontamentos para o debate. INCT Observatório das Metrópoles, 2022.

SILVA, L. (2004). Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jan./jun.

VETTER, D.; MASSENA, R. (1981). "Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos em infra-estrutura?" In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.). **Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro, Zahar.

CAPÍTULO 1

Desigualdades de renda e desigualdades urbanas na metrópole do Rio de Janeiro

MARCELO GOMES RIBEIRO
PAULA GUEDES MARTINS FERREIRA
CLAUDIO DUTRA CRESPO
LORENZO GONÇALVES VALFRÉ

Introdução

A desigualdade, em variados matizes, é um traço histórico-estrutural da metrópole do Rio de Janeiro. Na última década, quando parecia que essa situação poderia se reverter, ela voltou a se aprofundar. Assistimos hoje a um grande contingente de desempregados, de moradores de rua, de pessoas em situação de pobreza, passando fome ou com insegurança alimentar, num quadro desolador que aponta para um futuro incerto para grande parcela da população.

Essa não é uma situação exclusiva da metrópole do Rio de Janeiro. Ela é decorrente das crises econômica, social e política que têm acontecido no Brasil desde as eleições presidenciais de 2014. Mas, aliado ao histórico de desigualdades existentes nessa metrópole, o efeito dessas crises conjugadas ganha particularidade quando aterriza em solo fluminense-carioca. Isso se expressa na piora das condições sociais de grande contingente metropolitano e na existência de um enorme número de pessoas em situações adversas, o que é marca do aprofundamento das distâncias entre os diferentes grupos sociais.

A discussão sobre desigualdades tende a concentrar-se no polo inferior do fenômeno analisado, pois é justamente esse o que mais chama a atenção quando o enfoque são as condições daqueles situados nas diferentes posições sociais. Porém, qualquer que seja o fenômeno que a análise de desigualdade expressa diz respeito a uma relação e, nesse sentido, se existe um polo inferior, existe também um polo superior e há, ainda, um amálgama de situações entre um polo e outro.

A metrópole do Rio de Janeiro, segunda mais populosa do país, ao mesmo tempo que concentra um contingente expressivo de baixa renda, reúne também um quantitativo importante de pessoas de mais alta renda. De um lado, há uma grande

quantidade de habitantes em assentamentos precários (favelas, cortiços e periferias), de outro, um quantitativo relevante de pessoas vivendo em áreas nobres, cujo metro quadrado assume os valores dos mais elevados do país. Essas contradições ganham particularidade nessa metrópole devido ao seu grande tamanho populacional, que corresponde atualmente a cerca de 12,7 milhões de pessoas. Portanto, a análise de desigualdade, qualquer que seja o fenômeno, ganha proporções numéricas na realidade metropolitana do Rio de Janeiro.

É nesta perspectiva que vamos analisar as desigualdades de renda e as desigualdades urbanas na metrópole do Rio de Janeiro, de modo a apreender as contradições inerentes às relações de desigualdades dos fenômenos que vamos pôr em tela, tendo em vista as consequências referentes à construção da cidadania e da própria democracia. Além disso, procuraremos refletir sobre a relação entre esses diferentes fenômenos e os seus mecanismos geradores e propulsores, a fim de apontar caminhos para sua superação.

As desigualdades, como elas se apresentam?

Vamos começar a análise a partir dos dados de renda, tendo em vista que esse é um recurso fundamental para se viver em grandes cidades, afinal quase todo tipo de bem ou serviço de consumo é monetizado. A desigualdade de renda na metrópole do Rio de Janeiro, medida pelo coeficiente de Gini¹ exposto na Tabela 1, apresentou comportamento de redução entre 2012 e 2014 e voltou a subir desse período até 2021, apesar da oscilação em contrário ocorrida em 2018. O patamar de desigualdades de

¹ O coeficiente de Gini mede o grau de concentração ou de desigualdade. Ele varia entre zero e 1, quanto mais próximo de zero, menor é o nível de desigualdade, e quanto mais próximo de 1, maior é o nível de desigualdade.

renda alcançado em 2021 foi o maior de toda a série histórica apresentada. Além disso, o nível de desigualdade da metrópole do Rio de Janeiro de 2017 em diante se apresentou superior ao apresentado no Brasil como um todo, quando no período entre 2012 e 2014 era inferior ao registrado no país. Isso significa que o efeito das crises econômicas, sociais e políticas ocorridas a partir de 2014 sobre a desigualdade de renda foi muito maior na metrópole do Rio de Janeiro em comparação com o país.

Esse aumento da desigualdade de renda ganha maior significado quando observamos a razão de renda média entre os 10% de maior rendimento e os 40% de menor rendimento. Entre 2012 e 2014, ocorreu redução dessa razão na metrópole do Rio de Janeiro, que passou a aumentar a partir de 2016 até 2021, com oscilação em contrário em 2018. Em 2021, a razão de renda atingiu o maior patamar, correspondendo ao valor de 21. Isso significa que os 10% mais ricos dessa metrópole passaram a ganhar, em média, 21 vezes mais do que os 40% mais pobres. A menor razão da série histórica ocorreu em 2015, quando o valor atingido foi de 13,8. Além disso, entre 2012 e 2017, tal razão era menor na metrópole ou era semelhante ao verificado no Brasil. Porém, a partir de 2018 os valores registrados passaram a ser bem maiores do que os do país.

Ao longo da série histórica, esse comportamento de redução das desigualdades e de posterior aumento foi condizente com o comportamento da taxa de pobreza e da taxa de extrema pobreza, as quais também apresentaram redução na primeira metade da década e elevação na segunda metade. Em 2021, momento em que essas taxas apresentaram seus maiores níveis, a taxa de pobreza chegou a 21,7% e a de extrema pobreza a 7,3% (mais do que o dobro do verificado em 2019). Isso significa que, nesse ano, 2.680.302 de pessoas estavam vivendo abaixo da linha da pobreza, e, dentre elas, 931.724 se encontravam em situação de extrema pobreza.

Ano	Brasil				RMRJ			
	GINI	Razão +10%/-40%	Taxa de pobreza (%)	Taxa de extrema pobreza (%)	GINI	Razão +10%/-40%	Taxa de pobreza (%)	Taxa de extrema pobreza (%)
2012	0,539	16,3	26,3	5,5	0,534	15,3	18,5	3,1
2013	0,533	15,7	24,5	5,0	0,527	14,8	15,9	2,8
2014	0,526	15,0	22,7	4,4	0,518	14,0	14,3	2,7
2015	0,524	14,9	23,7	4,8	0,514	13,8	16,2	2,7
2016	0,538	16,2	25,7	5,9	0,536	15,7	17,4	3,4
2017	0,540	16,5	24,9	6,3	0,552	17,2	18,1	3,6
2018	0,538	16,3	24,8	6,7	0,539	16,0	18,3	3,7
2019	0,541	16,6	24,5	6,7	0,560	18,1	17,2	3,5
2020	0,523	14,8	23,1	5,3	0,565	18,7	18,6	5,7
2021	0,544	17,0	28,3	8,2	0,581	21,0	21,7	7,3

Tabela 1. Indicadores de desigualdades de renda e de pobreza segundo rendimento domiciliar per capita de todas as fontes - Brasil e Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração: Boletim Desigualdade nas Metrópoles, edição nº 09.

Esse quadro de desigualdades de renda analisado em conjunto com o aumento da situação de pobreza e de extrema pobreza demonstra que a vida piorou, principalmente para a parcela da população de menor rendimento. A renda per capita dos 40% mais pobres atingiu em 2021 seu valor mais baixo na série histórica: era de R\$ 478,43 em 2012, chegou a R\$ 534,64 em 2014, R\$ 499,64 em 2019 e foi reduzida para R\$ 403,91 em 2021. Esse último valor correspondia a 36% do salário-mínimo de 2021, que era de R\$ 1.100,00.

Ao considerar que os 10% mais ricos passaram a ganhar, em média, 21 vezes mais que os 40% mais pobres, o rendimento médio dos primeiros foi de R\$ 8.478,93 per capita, correspondendo a cerca de 1,27 milhão de pessoas, o que representa um mercado muito potente. A existência de uma massa grande de pessoas com poder de compra permite o funcionamento do mercado, na medida em que o consumo estimula as variadas atividades econômicas da metrópole, principalmente do setor de serviços e do setor da construção civil.

Sem a atualização do censo demográfico² não é possível ter dados territorializados no nível intraurbano da metrópole, mas a

² O censo demográfico, que era para ter sido realizado em 2020, foi adiado para 2022 devido à pandemia e à falta de recursos orçamentários.

partir dos dados agregados podemos relacionar com os estratos de renda, o que nos permite ter uma boa aproximação com os grupos sociais inscritos nas diferentes áreas da cidade, tendo em vista a existência de associação entre as condições sociais e a localização no território metropolitano. Assim, podemos analisar os dados eminentemente urbanos, portanto as desigualdades urbanas, a partir do que está disponível na Tabela 2, que apresenta os dados de acesso aos serviços coletivos básicos, como o abastecimento de água, a coleta de lixo, o esgotamento sanitário e os dados de inadequação das condições de moradia. Esses dados revelam diferenças sociais, de acordo com as classes de rendimento domiciliar per capita, indicando a fragilidade das populações mais pobres na obtenção dos serviços públicos para seus espaços de moradia.

Embora a vivência em metrópoles requeira condições sanitárias urbanas adequadas, podemos observar que 22,7% das pessoas do estrato dos 40% de menor renda não acessavam os três serviços de saneamento básico simultaneamente – o esgotamento sanitário por rede coletora, pluvial ou fossa ligada à rede, o abastecimento de água por rede geral de distribuição e a coleta direta ou indireta de lixo. A mesma situação se configurava para 2,7% das pessoas do estrato dos 10% de maior renda, o que, em 2019, representava cerca de 340 mil pessoas pertencentes ao último estrato, enquanto 2,88 milhões integravam o primeiro, de menor renda.

Em relação à inadequação das condições de moradia, observa-se que 25,9% das pessoas que compõem o estrato dos 40% de menor renda conviviam com ao menos um tipo de inadequação – ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio, paredes externas construídas predominantemente com materiais não duráveis, adensamento excessivo e ônus excessivo com aluguel –, o que correspondia a cerca de 3,2 milhões de pessoas. O estrato dos 10% de maior renda apresenta 1,6% de pessoas em condições inadequadas de moradia. Enquanto a situação de inadequação do estrato

dos 10% de maior renda se deve exclusivamente ao ônus excessivo do aluguel, para o estrato dos 40% de menor renda a situação de inadequação se deve majoritariamente, dentre as opções apresentadas, ao adensamento excessivo, seguido do ônus excessivo.

Características de saneamento do domicílio e Inadequação nas condições de moradia	Proporção de pessoas por classes de rendimento domiciliar per capita (%)					
	Total		40% com menores rendimentos		10% com maiores rendimentos	
	Proporção	CV (%)	Proporção	CV (%)	Proporção	CV (%)
Características de saneamento do domicílio						
Esgotamento Sanitário por rede coletora, pluvial ou fossa ligada à rede	95,1	0,7	91,3	1,5	99,0	0,3
Abastecimento de água por rede geral de distribuição	88,5	1,2	81,0	2,4	97,8	0,4
Coleta direta ou indireta de lixo	99,5	0,1	99,0	0,4	100,0	0,0
Acesso simultâneo aos três serviços de saneamento básico	86,2	1,3	77,3	2,6	97,3	0,5
Inadequações nas condições de moradia						
Ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio	0,1	32,4	0,2	49,5	0,0	100,1
Paredes externas construídas predominantemente com materiais não duráveis	0,0	95,8	0,1	95,7	-	..
Adensamento excessivo	6,8	7,7	17,6	8,2	-	..
Ônus excessivo com aluguel	6,0	6,2	10,4	9,1	1,6	16,8
Ao menos uma inadequação nas condições de moradia	12,3	5,0	25,9	5,9	1,6	16,6

Tabela 2. Proporção de pessoas, por classes de rendimento domiciliar per capita, com indicação do coeficiente de variação, segundo características de saneamento do domicílio e inadequação nas condições de moradia, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2019.

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2019, consolidado de primeiras entrevistas. Nota: Definição dos indicadores conforme parâmetros estabelecidos pelo IBGE na publicação Indicadores Sociais 2020.

Os dados mais recentes sobre os aglomerados subnormais, que retratam as formas mais significativas de assentamentos precários e de iniquidades nas condições de moradia da população, apontam para a manutenção da relevância do problema da desigualdade no acesso ao solo urbano. Observa-se, nos dados preliminares, a expansão da favelização para fora da capital fluminense, como indício de processo de ampliação dos assentamentos precários em áreas distantes do centro político e social da metrópole (Gráfico 1), tendo em vista o aumento da proporção de domicílios ocupados em aglomerados

subnormais nos municípios da periferia metropolitana do Rio de Janeiro.

Apesar de alguns municípios da periferia metropolitana apresentarem redução da proporção de domicílios em aglomerados subnormais, nesse levantamento inicial, como são os casos de Seropédica (-5,8 pp.), São João do Meriti (-1,4 pp.), Itaguaí (-1,1 pp.) e Maricá (-0,1 pp.), todos os demais municípios apresentaram aumento dessa proporção, com destaque para Petrópolis (+7,4 pp.) e Paracambi (+6,4 pp.). O município do Rio de Janeiro reduziu em 0,9 pp. a proporção de domicílios em aglomerados subnormais, mesmo assim manteve-se num patamar muito elevado, pois passou a registrar 19,2% de domicílios nessa condição.

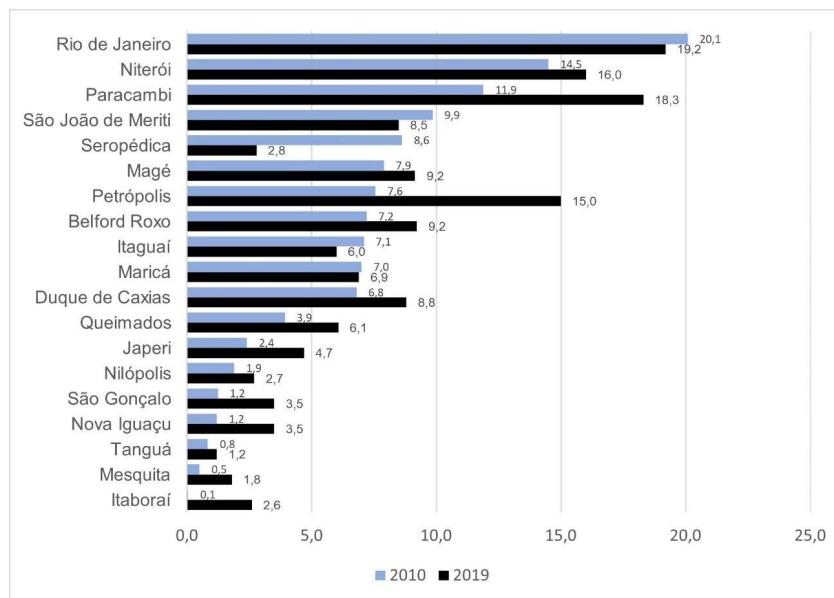


Gráfico 1. Proporção de domicílios ocupados em aglomerados subnormais segundo os municípios¹ da RMRJ - 2010 e 2019.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Estimativas preliminares da Base Territorial 2019. Notas: (1) Não havia dados divulgados para os municípios de Cachoeira de Macacu, Guapimirim e Rio Bonito; (2) O IBGE chama a atenção para limitações dessa base de dados de 2019 e as comparações dela decorrentes. Entretanto, dada a relevância dos dados para a análise, consideramos explorar cuidadosamente as informações disponibilizadas.

Mecanismos explicativos das desigualdades e suas interações

Como as desigualdades de renda se vinculam às desigualdades urbanas é uma das questões centrais a serem compreendidas. Nessa perspectiva, é importante considerar os diferentes tipos de rendimento que as famílias obtêm, tendo em vista que a análise das fontes dessas remunerações contribui para o entendimento do modo como se efetiva, na prática, a distribuição de renda.

Os rendimentos obtidos pelas famílias têm como origem, principalmente, os mercados de trabalho, de capitais e fontes vinculadas às políticas sociais (previdenciárias ou assistenciais). Nas pesquisas domiciliares, os rendimentos originados no mercado de trabalho constituem-se como os mais expressivos – em 2020, eles representavam 72,8% do conjunto dos rendimentos no Brasil (PNADC/IBGE, 2020) –, seguidos dos rendimentos decorrentes das políticas sociais. Aqueles derivados dos mercados de capitais são pouco apreendidos por esse tipo de pesquisa, o que leva à suposição de que as desigualdades de renda poderiam ser ainda mais elevadas, tendo em vista que somente a parcela da população dotada da capacidade de realização de poupança tem condições de realizar aplicações financeiras. Essa suposição é reforçada pelo fato de que as remunerações dos empregados, observadas pelo Sistema de Contas Nacionais, correspondiam, em 2019, a 43,5% do Produto Interno Bruto (PIB), quando considerado pela ótica da renda (IPEADATA, 2022). No entanto, mesmo sendo pouco apreendidas pelas pesquisas, na prática, as pessoas que obtêm esse tipo de rendimento participam da dinâmica da produção e consumo do espaço urbano, o que contribui para a constituição do quadro de desigualdades urbanas, como observado na seção anterior. Nesse sentido, apesar de nossa análise focar no modo

como os rendimentos oriundos do trabalho são geradores de desigualdades, na relação com a produção e consumo do espaço urbano, é necessário considerar, também, as outras fontes de rendimento, principalmente as originadas no mercado de capitais.

Com relação ao mercado de trabalho, que apresenta as principais oportunidades de acesso à renda para a maior parte da população, a compreensão das desigualdades precisa levar em consideração os fatores de oferta e de demanda por trabalho. Do ponto de vista da oferta, cabe ressaltar que a necessidade de grande parcela da população, despossuída, de vender sua força de trabalho é característica elementar do capitalismo. Esses indivíduos, entretanto, não são homogêneos; carregam distintas características pessoais, como atributos adscritos (sexo, cor ou raça e idade) e adquiridos (escolaridade, experiência e qualificação) como manifestação de sua trajetória de vida, que os diferenciam em termos de oportunidades no mercado de trabalho (BARROS; MENDONÇA, 1995). Desse modo, eles carregam desigualdades de condições que se manifestam desde sua origem familiar, passando por desigualdades de oportunidades às estruturas educacionais e do mercado de trabalho, sendo reforçadas pelos fatores de discriminação que afetam negros e mulheres, o que resulta em desigualdades de resultados, expressas pelas diferenças de obtenção de renda (RIBEIRO, 2017).

Por outro lado, a demanda por parte do empresariado não abrange toda a população disposta a vender sua força de trabalho. Tal demanda, não sendo neutra, nem mediada apenas por questões de performance individual, se estabelece a partir daquelas características adscritas e adquiridas pelos indivíduos e, também, a partir da maneira como se manifesta sua posição social (COLLINS, 1971). Nesse sentido, a preferência por determinados grupos de indivíduos para as ocupações que representam posições sociais de poder no mercado de trabalho, portanto

de mais alta remuneração, reforça as desigualdades sociais existentes, quando, nos processos de seleção, a escolha se baseia muito mais nas posições sociais que os candidatos expressam do que nos atributos adquiridos ao longo de sua trajetória de vida. Desse modo, é notável que tanto os fatores de oferta quanto de demanda por trabalho envolvem questões que precisam ser consideradas para a compreensão da geração e reprodução de desigualdades na nossa sociedade.

Em adição ao que foi exposto, e considerando a atual fase do capitalismo na qual mudanças produtivas estruturais têm alterado significativamente a demanda por trabalho, a degradação da sociedade salarial (CASTEL, 1998) se mostra fortemente presente, com parcela cada vez maior da população ocupando empregos precários, informais, de baixa remuneração e cada vez mais destituída de direitos básicos, situação que se acirra ainda mais numa sociedade, como a brasileira, em que o Estado de bem-estar social não chegou a se constituir integralmente. Aqueles que ficam de fora da dinâmica do mercado de trabalho, devido à dificuldade de inserção, ou mesmo aqueles inseridos, mas em condições precárias e de baixa remuneração, precisam ser assistidos por políticas sociais de transferência de renda, como garantia de sua sobrevivência. Essa é a situação de uma parcela expressiva da população, em que as mudanças na estrutura produtiva tendem a reforçar em grau mais elevado as condições de inserção no mercado de trabalho.

As desigualdades de renda são decorrentes das diferentes dinâmicas que operam, principalmente, no mercado de trabalho, no mercado de capitais e nas políticas sociais. Porém, em cada uma dessas esferas, o Estado atua como um agente regulador importante dos mecanismos que resultam num determinado tipo de distribuição de renda. Essas diferentes dinâmicas precisam ser levadas em consideração para o confronto das desigualdades de

renda e das desigualdades urbanas existentes. No entanto, em relação às últimas, é preciso também considerar a importância que cumpre a dinâmica que ocorre no mercado imobiliário, onde se dá o confronto entre os demandantes de imóveis, a partir de seu nível de renda, e os seus ofertantes, a partir das diversas estratégias adotadas para aumentar seu nível de rentabilidade. Em última instância, é necessário compreender como as desigualdades de renda e o consequente acesso diferenciado aos diversos bens e serviços das cidades, largamente mediados pela renda, resultam em um ciclo vicioso de reprodução de desigualdades urbanas, em que também o Estado opera papel central.

Vetter e Massena (1981), contrapondo abordagem neoclássica a respeito da distribuição de recursos públicos na cidade e incorporando a noção de renda real de Harvey (1980), propõem uma análise de causação circular para compreender como, em um contexto de desigualdades estruturais, a atuação do Estado acaba por favorecer os grupos sociais de mais alto rendimento por meio da produção de bens e serviços públicos, gerando o ciclo vicioso de reprodução das desigualdades urbanas. Segundo os autores, o modelo da causação circular na apropriação dos benefícios líquidos³ do Estado ocorre em quatro fases: em primeiro lugar, a atuação do Estado gera uma determinada distribuição de benefícios líquidos na cidade. Posteriormente, essa distribuição resulta em variações no preço do solo urbano em função da proximidade ou distância de determinadas áreas com tais benefícios. Em seguida, essa variação no preço do solo urbano influencia nos processos de segregação residencial, de acordo com os grupos de rendimento. Por fim, na medida que os indivíduos de maior rendimento possuem maior poder de barganha frente ao Estado, as áreas mais bem dispostas de benefícios tendem a

³ Diferença entre os benefícios produzidos pelo Estado e seu custo na forma de tributos e tarifas (VETTER; MASSENA, 1981).

ser aquelas que, futuramente, receberão mais benefícios líquidos do Estado, retornando à primeira fase e retroalimentando o ciclo.

Alguns pontos dessa análise merecem destaque, de modo que a vinculação entre as desigualdades de renda e as desigualdades urbanas se torne mais perceptível. Em primeiro lugar, os autores, como mencionado, utilizam a noção de renda real, que incorpora não apenas os rendimentos monetários, mas também as variações de valor em termos de propriedade – que, como se pode inferir, são largamente afetadas pela atuação do Estado na produção de bens e serviços. Em segundo, importa enfatizar a constatação de que a localização dos diversos elementos das cidades se dá largamente em função das particularidades do mercado imobiliário e fundiário, onde uma série de agentes, especialmente os incorporadores, atuam na busca de rendas, gerando uma intensa divisão social e simbólica do espaço (RIBEIRO, 1997) e contribuindo para situações de desigualdade, em decorrência do preço, no acesso à cidade. Por último, na medida em que o capital econômico é central para o poder de reivindicação frente ao Estado, é relevante afirmar que, como sintetiza Harvey (1980), “a desigualdade de recursos úteis ao processo de barganha política cria, assim, condição para a ulterior disposição de recursos, assim como para reforçar a desigualdade” (p. 61).

Esses são, em linhas gerais, alguns dos mecanismos explicativos das desigualdades urbanas que, como se pode inferir, estão estreitamente relacionados com as desigualdades de renda e com particularidades da produção capitalista do espaço urbano, mediada, em grande parte, pelos mecanismos de valorização do solo. Diante do exposto, como pensar num rompimento desse ciclo vicioso é o grande desafio a ser enfrentado quando se considera a promoção do direito à cidade de forma abrangente, capaz de promover a justiça social e o bem-estar urbano.

Como combater as desigualdades?

Pudemos ver na seção anterior que as desigualdades urbanas estão associadas ao modo como se configuram as desigualdades de renda, as quais, por sua vez, dependem das diferentes dinâmicas de mercado e de políticas que determinem o modo como se apresenta sua distribuição. Vimos também que as desigualdades urbanas expressam a redistribuição de renda real pela valorização do solo urbano nas áreas da cidade mais dotadas dos serviços, equipamentos e infraestruturas necessários para a garantia do bem-estar urbano. Esse processo se constitui como um ciclo vicioso, na medida em que os grupos sociais de maior renda têm maiores condições de se apropriarem das áreas da cidade mais valorizadas e de influenciarem nas ações do poder público para beneficiamento dessas mesmas áreas, tendo em vista o poder de reivindicação desses grupos. Portanto, se o Estado é um agente decisivo para a redistribuição de renda real em favor dos grupos sociais mais dotado de renda ele é também central para a regulação do modo como se opera a distribuição de renda entre os agentes atuantes no mercado de capitais e no mercado de trabalho, além de ter o papel fundamental de redistribuição de renda a partir de políticas sociais. Ou seja, a atuação do Estado ganha importância decisiva para repensarmos os mecanismos geradores e reprodutores das desigualdades de renda e urbanas.

Numa situação de baixo crescimento econômico, como a que temos observado na última década, as políticas orientadas para aumento do crescimento econômico, se bem articuladas, podem contribuir para a redução das desigualdades de renda e das desigualdades urbanas, elevando a qualidade de vida da população em geral. Num contexto como esse, torna-se necessária a atuação do Estado em diversas frentes, como na redução da taxa básica de juros da economia a fim de estimular o investimento

produtivo pelos empresários, a realização de políticas sociais de transferência e de políticas urbanas de grande envergadura, capazes de estimular a retomada do crescimento econômico.

Agindo sobre a taxa de juros, o Estado consegue interferir na dinâmica dos mercados de capitais, tornando mais vantajosa a realização de investimentos produtivos em relação às aplicações financeiras. Isso tem como consequência maior dinamização da economia e a geração de novos postos de trabalho, contribuindo para o aumento da massa de renda de parcela da população. Além disso, a ação sobre a taxa de juros também tem efeito sobre a dinâmica do mercado imobiliário, tendo em vista que a redução da taxa contribui para a diminuição das taxas de juros presentes nesse mercado, o que favorece os grupos sociais de menor renda, que passam a ter mais condições de adquirirem imóveis em áreas mais valorizadas da metrópole.

Agindo sobre a política social, o Estado consegue ampliar a massa de consumidores, tendo em vista que a população de menor renda tende a gastar todo o seu rendimento em gastos de consumo. Esses gastos, por sua vez, contribuem para estimular o crescimento das atividades econômicas caracterizadas pelos bens-salários. O efeito direto disso é a redução da pobreza, da fome e da taxa de desemprego.

Agindo sobre a política urbana, especialmente em setores que requerem grandes inversões, como a habitação, transporte e saneamento, o Estado consegue estimular o crescimento econômico, por meio do aumento da demanda efetiva. Consegue também gerar empregos, especialmente para a população de menor qualificação, e melhorar as condições urbanas nas metrópoles do país, especialmente nos setores estratégicos e, ao mesmo tempo, necessários para a garantia do bem-estar urbano.

Essas ações do Estado precisam ser articuladas entre os diferentes níveis de governo, tendo em vista as competências

específicas de cada um dos entes federativos, especialmente em contexto metropolitano, onde estão presentes vários governos municipais com autonomia administrativa e política para regulação do uso e ocupação do solo urbano, além de realização de políticas urbanas propriamente ditas. Considerando a construção de um projeto nacional de combate às desigualdades de renda, redução da pobreza, da fome e melhoria do bem-estar urbano para população, é recomendável que uma articulação aconteça entre esses governos, mesmo em se tratando de diferentes matizes políticos nos âmbitos municipais, estaduais e nacional.

O desafio da articulação das ações do Estado decorre da necessidade de consideração das particularidades urbanas presentes em cada contexto espacial. Nesse sentido, é necessário considerar na metrópole do Rio de Janeiro o seu padrão de segregação residencial, caracterizado pela relação centro-periferia, em que as áreas periféricas são menos dotadas dos serviços, equipamentos e infraestruturas urbanos e onde se localizam, em geral, os grupos sociais de menor renda. Ao mesmo tempo, a metrópole do Rio de Janeiro também apresenta o padrão de segregação residencial caracterizado pela proximidade física e distância social, tendo em vista a existência de favelas nas áreas mais nobres do espaço metropolitano, ainda que tenha havido proliferação de favelas para as áreas periféricas da metrópole, onde há também muitos condomínios de alto padrão. É por meio do enfrentamento desses desafios que se pode avançar na construção da cidadania e de uma sociedade mais democrática.

Referências bibliográficas

- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P. (1995). **Os determinantes das desigualdades no Brasil**. Texto para discussão do IPEA nº 377. Rio de Janeiro, IPEA.
- COLLINS, R. (1971). Functional and Conflict Theories of Educational Stratification. **American Sociological Review**. Estados Unidos, v. 36, n. 6, pp. 1002-1019.
- CASTEL, R. (1998). O fim do trabalho, um mito desmobilizador. **CEPAT Informa**. Curitiba, n. 44.
- HARVEY, D. (1980). **A justiça social e a cidade**. São Paulo, Hucitec.
- IBGE (2020). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua 2020)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: jul. 2022.
- IPEADATA (2022). **Produto interno bruto (PIB) – remuneração dos empregados**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: jul. 2022.
- RIBEIRO, M. G. (2017). Desigualdade de renda: a escolaridade em questão. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 38, n. 138, pp. 169-188.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (1997). **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- VETTER, D.; MASSENA, R. (1981). “Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos em infra-estrutura?” In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.). **Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro, Zahar.



**REFORMA
URBANA E
DIREITO À
CIDADE**

CAPÍTULO 2

Direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro

Avanços e retrocessos nas políticas
de habitação social

ADAUTO LUCIO CARDOSO
LUCIANA ALENCAR XIMENES
SAMUEL THOMAS JAENISCH
THAIS VELASCO

Introdução⁴

O tema da não universalização do acesso à moradia digna é particularmente sensível para o caso da cidade do Rio de Janeiro, cujo processo de urbanização esteve historicamente marcado por profundas iniquidades, expressas pela distribuição desigual de infraestrutura urbana e pela recorrente negação dos espaços populares de moradia enquanto parte legítima da cidade. Há vários indicadores que apontam para problemas relativos ao saneamento, transporte público, serviços essenciais, risco geológico, integração com o entorno, qualidade dos espaços públicos, dentre tantas outras vulnerabilidades que se somam à insegurança da posse da terra e da moradia. A isso se articula a criminalização dos territórios populares e de seus moradores, expressa, por exemplo, nos ciclos de remoções forçadas que se repetem historicamente ou nas políticas de segurança pública que não respeitam os direitos humanos. Nesse quadro se acumulam diversas formas de violência, que precarizam e ameaçam a vida da população mais pobre.

Ao longo das últimas décadas, houve avanços importantes em termos do reconhecimento dos espaços populares de moradia no plano das políticas públicas, que, em certa medida, contribuíram para amenizar esse quadro. Com o processo de abertura política e redemocratização ocorrido a partir da década de 1980, um amplo conjunto de marcos jurídicos e inovações institucionais foi criado na esteira do debate sobre a Reforma

⁴ Este texto é produto das discussões que vêm sendo realizadas pelos autores no Grupo Habitação e Cidade da Rede Observatório das Metrópoles. Em um esforço de síntese, ele apresenta análises e reflexões que decorrem de pesquisas desenvolvidas nos últimos anos. Dessa forma, lançaremos mão das referências bibliográficas para indicação de leituras mais aprofundadas sobre os pontos abordados. Para conhecer melhor a produção do grupo, ver: <https://habitacao.observatoriodasmetropoles.net.br/>

Urbana e o Direito à Cidade, incorporando à agenda pública novas perspectivas para pensarmos as políticas de habitação social, em especial a urbanização de favelas e a regularização de loteamentos. A cidade do Rio de Janeiro exerceu forte pioneirismo e protagonismo nesse cenário, com experiências importantes, principalmente, nas décadas de 1980 e 1990.

Inovações institucionais e a consolidação da política de urbanização de favelas na cidade do rio de janeiro

As décadas de 1960 e 1970 ficaram marcadas por um violento processo de erradicação de favelas na cidade do Rio de Janeiro, período no qual chegaram a ser removidas mais de 100.000 pessoas e destruídas cerca de 60 favelas, principalmente nos bairros de classe média e alta da cidade (BURGOS, 1998). A política de habitação social na época era conduzida pelo governo federal por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo sido marcada por grande autoritarismo e violência, em que a única solução apresentada aos moradores era o reassentamento em conjuntos habitacionais, em sua maioria periféricos e precários. Na década de 1960, chegou a ser criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio, assentada na pretensão de “exterminar as favelas do Rio de Janeiro” (BURGOS, 1998).

Eleito em 1965 como governador do Estado da Guanabara, Negrão de Lima tinha como bandeira de campanha a crítica à remoção e a defesa da urbanização (LEEDS; LEEDS, 1978). No entanto, ele sofreu com fortes pressões, vindas do governo federal, para aceitar e apoiar a política desenvolvida pelo BNH. A exceção foi a criação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades que, apesar de extinta em poucos anos, teve uma atuação relevante e resultou na experiência de urbanização das

favelas Mata Machado, Morro União e, principalmente, de Brás de Pina, fruto da histórica resistência dos seus moradores às remoções e na qual foi adotada uma metodologia participativa original (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981).

Esse quadro passou por uma relevante inflexão no final da década de 1970, quando surgiram algumas experiências de urbanização e regularização de favelas e loteamentos populares, acompanhadas pela criação de bases institucionais que permitiram, nas décadas seguintes, o desenvolvimento de programas mais consolidados nesse campo. No âmbito do Programa de Erradicação das Sub-Habitações (PROMORAR) do BNH, criado após o fim do programa de remoções, foi lançado o Projeto Rio, que moveu uma grande intervenção no conjunto de favelas da Maré, com ações de regularização fundiária, aterro de áreas alagadas, além da construção de conjuntos habitacionais no mesmo local. Nesse programa, ocorreu ainda uma experiência pioneira de zoneamento inclusivo articulado a políticas de habitação social⁵.

Anos mais tarde, a primeira gestão de Leonel Brizola no Governo do Estado do Rio de Janeiro (1983-1987) teve importante destaque, orientada pela garantia de direitos sociais e acompanhada da ascensão de movimentos sociais populares. Em sua gestão, o programa Cada Família um Lote previa a regularização fundiária de um expressivo conjunto de favelas, a elaboração de projetos e a realização de obras de urbanização (COMPANS, 2003). As ações eram de responsabilidade da recém-criada Secretaria Estadual de Trabalho e Habitação, tendo a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB-RJ) como seu órgão executor.

⁵ Por meio da inclusão de uma Zona Especial no regulamento vigente (a Zona Especial 10), criou-se a possibilidade de, a partir de um plano de urbanização e decreto de uso do solo, serem estabelecidos padrões urbanísticos para assentamentos específicos, com parcelamento do solo e normas de uso e ocupação adequadas para a garantia do direito à moradia (XIMENES, PINA, LUFT, 2022).

Outra experiência marcante dessa gestão, e que teve consequências importantes nas décadas seguintes, foi a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos. Com origem na Procuradoria Geral do Estado, o núcleo atendia à demanda do movimento de moradores de loteamentos populares pela criação de um espaço de diálogo interinstitucional, com participação popular, para tratar de suas necessidades (especialmente a regularização fundiária). A partir de 1987, com a criação da Procuradoria do Município, o núcleo passou a atuar no âmbito municipal, mantendo suas atividades e sendo incorporado na política de habitação.

Em 1979, a Prefeitura do Rio de Janeiro criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que tinha dentre suas atribuições a atenção especial às favelas. Nos anos seguintes, as ações dessa secretaria nas favelas passam a compor o Projeto Mutirão, por meio do qual eram realizadas obras de saneamento, acessibilidade e a construção de creches, em mutirão, com oferta de materiais e assistência técnico-social. Em 1985, com o restabelecimento das eleições diretas para prefeitos nas capitais, Saturnino Braga foi eleito com uma plataforma política que propunha forte participação popular. Na sua gestão, o Projeto Mutirão teve o escopo ampliado, atendendo mais áreas e realizando projetos de urbanização simplificada (LEITÃO, BARBOSA, DELACAVE, 2014).

Importante destacar ainda que houve relevantes fatores jurídicos-institucionais nesse quadro. Os movimentos sociais articulados em torno da luta pela Reforma Urbana, que reivindicavam fortemente uma política urbana mais democrática e redistributiva, conquistaram a inclusão de um capítulo dedicado à política urbana na Constituição Federal de 1988. A elaboração tanto da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (aprovada em 1989) quanto da Lei Orgânica do Município do Rio de

Janeiro (aprovada em 1990) contou com expressiva participação popular. Ambas trouxeram avanços relevantes para a garantia da segurança de posse, como, por exemplo, o chamado princípio da “não remoção”. Dentre seus preceitos estão ainda a urbanização, a regularização e a titulação das áreas de favelas e de loteamentos irregulares e clandestinos, além da criação de áreas de especial interesse social e a destinação de terras públicas não utilizadas ou subutilizadas prioritariamente para população de baixa renda.

Em 1992 foi aprovado o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, dando tratamento bastante progressista às questões abordadas em seu texto. O acúmulo propositivo do grupo de técnicos dedicados à questão da habitação e engajados na elaboração do plano, associado à mobilização da sociedade civil por meio do Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor, resultou na incorporação de uma política habitacional ampla, com ênfase na urbanização de favelas e na regularização de loteamentos, atrelada a um fundo setorial e instituindo Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) (XIMENES, PINA, LUFT, 2022).

No plano político municipal, a eleição de Cesar Maia para a prefeitura em 1992 instaurou um novo ciclo político, de caráter mais conservador, mas que manteve a prioridade das políticas habitacionais, seguindo as orientações do Plano Diretor. Em 1993, foi criado o Grupo Executivo de Programas Especiais de Trabalho de Assentamentos Populares (GEAP), formado por técnicos de diversas secretarias e órgãos municipais, responsável pela elaboração de diretrizes para a política habitacional e, posteriormente, pela interlocução com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em busca de apoio para o seu financiamento. Nesse contexto, foi criado o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-Rio), que contava com recursos do BID e contrapartida local, incorporando o recém-criado Programa

Favela Bairro e o Núcleo de Regularização de Loteamentos. O GEAP esteve ainda na origem da criação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), em 1994, responsável pela implementação das políticas habitacionais municipais.

O Programa Favela Bairro surge como desdobramento das experiências anteriores (Projeto Mutirão e programa estadual Cada Família um Lote). No entanto, ele se destaca nessa trajetória por sua importância e dimensão, ao ampliar a capacidade da atuação municipal na urbanização de favelas. Em sua etapa inicial, o programa contava apenas com recursos próprios municipais e atendia a um número restrito de favelas, de porte médio e que exigiam obras de baixa complexidade. A articulação com o BID, via PROAP⁶, tornou possível ampliar o escopo e a escala de intervenção do programa, que passou a atuar em um amplo conjunto de favelas, chegando a realizar projetos de urbanização e intervenções em favelas de grande porte⁷, com baixo percentual de remoções⁸. Por meio do Favela Bairro foram realizadas ainda ações de regularização fundiária e obras pontuais de urbanização em loteamentos populares atendidos pelo Núcleo de Regularização de Loteamentos. Por fim, um elemento relevante e criado pela prefeitura nas áreas de intervenção do Programa Favela Bairro foram os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO). Por meio desses equipamentos, a prefeitura pretendia

⁶ Ao longo do desenvolvimento do Programa Favela Bairro, os acordos firmados com o BID foram atualizados, mantendo seus conteúdos centrais. O PROAP-Rio II foi implementado em 2000 e seguiu até 2004, estendendo-se até o mandato seguinte de Cesar Maia, que começou a negociar a terceira etapa do Programa. O contrato, no entanto, só foi assinado na gestão de seu sucessor, compondo, a partir desse momento, novos programas municipais, e não mais o Programa Favela Bairro.

⁷ Originalmente destinado às favelas de porte médio, o Programa Favela Bairro se expandiu, passando a atuar em duas outras frentes: os programas Bairrinho e Grandes Favelas (JAENISCH, XIMENES, 2021).

⁸ No primeiro contrato firmado com o BID, o limite de realocação de moradia para “desadensamento” era de 5%, passando para 8% anos mais tarde.

manter a presença contínua de equipes técnicas multidisciplinares em escritórios montados nas favelas atendidas pelo Programa Favela Bairro (MAGALHÃES, 2013).

Ao longo desse período, portanto, a urbanização de favelas esteve na agenda municipal com centralidade, mobilização de capacidade institucional, administrativa e técnica e volume de recursos significativo, com destaque para o Programa Favela Bairro. Apesar dos expressivos avanços, cabe destacar algumas limitações que se mantiveram presentes. Ao longo da execução das intervenções, a participação popular foi exígua e, apesar dos esforços empreendidos por meio do POUSO, houve expressiva ausência de controle sobre o mercado imobiliário nessas áreas (GOLÇALVES, 2013). Além disso, a regularização fundiária não se consolidou como prioridade na agenda de intervenções em favelas, havendo iniciativas mais consistentes no âmbito da regularização urbanística. No plano jurídico, o Favela Bairro manteve uma lógica de exclusão, em contraposição aos avanços relacionados ao reconhecimento da legitimidade das favelas que ocorreram nesse período. (GONÇALVES, 2013).

Durante o período entre 1993 e 2008, a atuação do governo estadual no campo habitacional foi residual⁹. A crise econômica da CEHAB se combinou com a sua fragilização institucional, fazendo com que a companhia fosse frequentemente subordinada a interesses políticos e clientelistas. Foi criado nesse período um grande programa habitacional que prometia “casa a um real”, que construiu grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas e com graves problemas de inserção urbana, denominados Nova Sepetiba I, II e III. Os projetos eram de baixa qualidade, implantados em áreas com fragilidade ambiental e

⁹ Os governos estaduais desse período foram: Leonel Brizola (1991-1994), Nilo Batista (1994-1995), Marcelo Alencar (1995-1999), Anthony Garotinho (1999-2002), Benedita da Silva (2002-2003) e Rosinha Garotinho (2004-2007).

demonstraram perda de capacidade técnica e institucional na esfera governamental estadual¹⁰.

Já para a cidade do Rio de Janeiro, o período que se iniciou na década de 1980 e seguiu até 2008 é reconhecido como de consolidação e continuidade dos programas municipais de urbanização e regularização de favelas (XIMENES, PINA, LUFT, 2022). Nele, as políticas de habitação social ganharam prioridade na agenda local e alcançaram relativa estabilidade institucional.

O ciclo olímpico e suas contradições

Com o início do ciclo olímpico, a agenda urbana implementada pela prefeitura municipal e pelo governo estadual foi, em grande parte, subordinada aos interesses estabelecidos em torno da realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, ambos sediados pela cidade do Rio de Janeiro¹¹. Isso teve impactos diretos sobre os caminhos seguidos pela política de habitação social, principalmente com o aumento expressivo das ações violentas de remoção de favelas e de ocupações localizadas em áreas estratégicas para essa agenda, marcando uma inflexão em relação à postura que vinha sendo adotada pelos governos locais nas décadas anteriores.

No campo normativo, esse ciclo teve início com o processo de revisão e elaboração do Plano Diretor de 2011. Diferente do que se consolidou no Plano Diretor de 1992 para a política de habitação social, fortemente pautado pelos princípios da Reforma

¹⁰ No final desse período, com a aprovação da Lei nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), foi criado o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS), instituído pela Lei 4.962/2006, tendo como sua principal receita 10% dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECP (Lei 4.056/2002).

¹¹ Por “ciclo olímpico” estamos compreendendo o período que começa em 2009 e se encerra em 2016.

Urbana, a revisão desse instrumento teve uma longa e complexa tramitação. Seu texto final pôs ênfase na preservação da paisagem (apresentada como ativo mais valioso da cidade), sendo aprovado como Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável.

A valorização da questão ambiental reforçou a condição de oposição entre o ambiente dito natural e as favelas, para as quais passou a ser exigido com maior rigor o controle sobre a expansão (MAGALHÃES, 2019). Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, já existentes no Plano Diretor de 1992, foram mantidos, porém vinculando sua aplicação a uma regulamentação posterior que não chegou a acontecer para a maioria, sobretudo os de caráter redistributivo. O processo de revisão do Plano Diretor e o direcionamento adotado para as políticas habitacionais nesse período estiveram fortemente permeados pela mobilização do argumento do risco, como forma de legitimação das remoções.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), implementados pelo governo federal, tiveram uma importância crucial no período e contribuíram para essa inflexão, verificada em termos das diretrizes assumidas pela política de habitação social. Nesse contexto, foi estabelecido um alinhamento de interesses políticos entre as três esferas de governo, tributário da aliança nacional estabelecida entre PT e PMDB, que levou ao direcionamento de um grande volume de investimentos para a cidade do Rio de Janeiro.

Nesse cenário, o PAC-Urbanização de Assentamentos Precários e o PAC-Saneamento mobilizaram juntos quase R\$5,5 bilhões de investimentos, referentes a 62 projetos de urbanização de favelas e de provisão de infraestrutura. Cabe destacar a participação do governo do Estado na implementação do PAC, atuando na urbanização de favelas, principalmente na cidade

do Rio de Janeiro e em projetos de macrodrenagem em outros municípios da região metropolitana. Já o PMCMV mobilizou outros R\$9 bilhões, correspondentes a 482 contratos para produção de moradia, que totalizaram cerca de 100.000 unidades habitacionais¹².

Mas esse volume de investimentos esteve longe de representar avanços em termos da efetivação de uma política redistributiva capaz de reverter o quadro histórico de desigualdade e segregação. Diversas pesquisas vêm demonstrando as contradições entre a função social e o papel econômico dos dois programas, concebidos mais quanto uma estratégia para acelerar os índices de crescimento econômico e menos como políticas setoriais orientadas por ideias progressistas (JAENISCH, 2021).

No caso da cidade do Rio de Janeiro, essa ambiguidade se manifestou de forma peculiar. A maior parte dos recursos do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários foi direcionado pelos poderes locais para obras de alta complexidade e forte impacto midiático, localizadas em favelas que garantiam maior visibilidade às intervenções (CARDOSO et all, 2018). Foi o caso dos teleféricos implantados no complexo de favelas do Alemão e na favela da Providência, da elevação da linha do trem no complexo de favelas de Manguinhos ou do elevador panorâmico na favela do Cantagalo. Essas intervenções destoam do que vinha sendo feito em termos de urbanização de favelas no âmbito da SMH nas décadas de 1990 e 2000, além de estarem completamente desconectadas das demandas mais urgentes desses locais.

¹² O PAC foi um programa criado pelo governo federal em 2007 para financiar a produção de infraestrutura em diversas áreas. Ele foi dividido em três eixos: “Infraestrutura Logística”; “Infraestrutura Energética”; “Social e Urbano”. O PAC-Saneamento e o PAC-Urbanização de Assentamentos Precários são parte do terceiro eixo. Sobre o programa, ver: CARDOSO; DENALDI (2018) e CARDOSO et all. (2022). O PMCMV foi um programa criado pelo governo federal em 2009 para financiar a produção de moradia de interesse social. Sobre o programa, ver: SANTO AMORE et all (2015).

Já os recursos do PMCMV foram usados, em grande medida, para o reassentamento de famílias removidas em função das obras atreladas aos megaeventos. É estimado que, entre os anos de 2009 e 2012, cerca de 10 mil unidades habitacionais tenham sido removidas e seus moradores expulsos. Grande parte dessas famílias foi deslocada para empreendimentos do PMCMV, implantados a grandes distâncias do local de origem, ações que ocorreram de forma autoritária e violenta (FAULHABER; AZEVEDO, 2015; SANTOS JUNIOR et all, 2015).

O PMCMV incidiu no Rio de Janeiro de forma pontual em sua modalidade Entidades. Esse segmento do programa foi destinado à produção sem fins lucrativos para famílias com renda mensal de até três salários-mínimos, atendendo à demanda dos movimentos sociais. Seu principal enfoque foi a moradia produzida por autogestão popular, ou seja, a partir de um processo político alternativo à forma de produção de mercado. Apesar da presença histórica de movimentos de moradia na região metropolitana do Rio de Janeiro, as contratações pelo PMCMV Entidades foram surpreendentemente baixas, quando comparadas ao restante do país: apenas 6 empreendimentos, totalizando 449 unidades habitacionais, o que representa 0,57% do total de unidades contratadas no Brasil pela modalidade. Essas contratações, que tiveram um processo conflituoso de encaminhamentos burocráticos com os agentes operadores, também enfrentaram uma ruptura importante em 2016, com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e a consequente paralisação da operacionalização do programa (D'OTTAVIANO, 2021).

O caso dos dois programas ilustra o quanto o voluntarismo presente nesse período, com grande disponibilidade de recursos e destaque na agenda política, não constituiu uma política de habitação social capaz de universalizar o acesso à moradia digna na cidade. Evidente que os ganhos sociais obtidos são relevantes por

terem conseguido, ao menos em parte, superar demandas imediatas e promover melhorias na qualidade de vida de parte da população mais pobre. Porém, foram insuficientes para garantir uma possibilidade efetiva de ascensão social ou a proteção dos direitos sociais conquistados (JAENISCH, 2021). Cabe pontuar ainda que, no período analisado, a prefeitura municipal chegou a formular um programa de urbanização de favelas tributário da experiência do Programa Favela-Bairro, o Programa Morar Carioca, que teve impacto muito limitado e com importante sobreposição aos demais programas em curso (CARDOSO et all, 2022).

Possibilidades para uma agenda futura

O ciclo olímpico representou para a cidade do Rio de Janeiro, por um lado, um dos momentos de maior concentração de investimentos em habitação social, pelos três níveis de governo. Por outro lado, também mostrou uma série de limites em termos das possibilidades de efetivação de uma política de habitação social deveras progressista na cidade, orientada (mesmo que minimamente) pelos princípios da Reforma Urbana e do Direito à Cidade. No período seguinte, diante de uma acentuada mudança da conjuntura política nacional e local, o quadro se agravou sensivelmente, com a retirada desse tema da agenda pública. Com a eleição de Marcelo Crivella para a prefeitura, teve início um período no qual, pela primeira vez desde a década de 1980, a cidade não manteve programa relevante de urbanização de favelas, de regularização de loteamentos ou de provisão habitacional.

Na esfera estadual, verifica-se uma crise política sem precedentes, com três governadores em sequência (Sérgio Cabral, Luiz Antônio Pezão e Witzel) passando por processos judiciais e de impeachment. Como consequência desse quadro, um dos proble-

mas maiores desse período, tanto em âmbito municipal quanto estadual, foi a progressiva perda de capacidade técnica e de organização institucional na administração pública para a gestão de políticas habitacionais mais progressistas e eficazes.

O acirramento da crise econômica em 2018 e a deflagração da crise sanitária de Covid-19 em 2020 deixaram evidente que o tema da moradia segue fundamental para a questão urbana brasileira, reforçando a importância de seguirmos disputando essa pauta e fomentando o debate. Além disso, o resgate histórico anterior mostra que tanto o governo estadual quanto algumas administrações municipais têm potencial de desenvolvimento de programas efetivos. Tendo em vista a enorme desigualdade de capacidade de governo entre os municípios do Rio de Janeiro, Niterói e os demais municípios da RMRJ, é de fundamental importância a atuação do governo estadual, substituindo ou complementando a atuação dos municípios menos capacitados e promovendo programas de desenvolvimento institucional.

Considerando o processo de desconstrução das políticas habitacionais e da capacidade estatal para o desenvolvimento de programas e ações mais efetivos nesse campo, esse texto encerra elencando um conjunto de propostas que visam a retomada das políticas de desenvolvimento urbano centradas no direito à moradia e no direito à cidade, com ênfase na reconstrução da capacidade institucional e no imperativo da democratização da gestão pública. Cabe ressaltar que uma política habitacional efetiva tem como pressuposto uma forte participação do governo federal, articulando a cooperação entre entes federados. Portanto, as propostas apresentadas a seguir dependerão de uma renovação institucional e política na instância federal para maior efetividade.

1. Reconstrução do tecido social dos territórios populares a partir de políticas de segurança pública não discriminatórias

e baseadas na garantia dos direitos humanos, liberando as populações do domínio de grupos violentos, seja associado ao tráfico de drogas, seja de cunho miliciano. Essa medida é fundamental, entre outras razões, para a reconstrução do tecido associativo, da capacidade de autonomia política e de representação legítima dessa população frente ao poder público, condição fundamental para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano mais sustentáveis e inclusivas.

2. Reconstrução da capacidade institucional do setor público:
 - a. Reconstrução organizacional, técnica e de capacidade de mobilização de recursos, nas esferas estadual e municipais, para o desenvolvimento de políticas habitacionais efetivas.
 - b. Criação de políticas habitacionais, estadual e municipais, com programas de provisão, urbanização de favelas, regularização de loteamentos populares, regularização fundiária, melhorias habitacionais, todos com oferta de assistência técnica e articulados com as políticas de saneamento, mobilidade, meio ambiente e uso e ocupação do solo. Destaca-se aqui a importância da instituição de programas de provisão habitacional por autogestão nos âmbitos estadual e municipais.
 - c. Articulação das ações no campo habitacional com macropolíticas e orientações transversais voltadas ao enfrentamento da crise climática e à política de prevenção e mitigação do risco.
 - d. Estabelecimento, no âmbito de todos os programas habitacionais, tanto estadual quanto municipal, do trabalho social como elemento central da atuação pública, antes, durante e depois da intervenção.

- e. Busca pela articulação de programas, estadual e municipais, por meio da criação de um Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social.
 - f. Retomada do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS-RJ) e dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social (PMHIS), atualizando os seus diagnósticos e aprofundando as suas propostas.
 - g. Reconstrução da CEHAB-RJ, enquanto empresa pública, dotando-a de quadros técnicos e capacidade organizacional para atuar de forma complementar aos órgãos municipais ou de forma mais direta nos municípios que não tenham capacidade de gestão própria, articulada com o ITERJ e o INEA.
 - h. Atuação do governo do estado em programas de desenvolvimento institucional, apoiando municípios quanto à capacidade técnica para a gestão de programas habitacionais.
3. Democratização da gestão pública em HIS:
 - a. Construção de um sistema participativo nos vários níveis de governo, com garantia de representatividade dos diferentes segmentos sociais, reinstituindo as Conferências e os Conselhos Estadual e Municipais das Cidades.
 - b. Reinstituição do Conselho Gestor do FEHIS e elaboração participativa de um plano plurianual de investimento em habitação social, de forma articulada com o PEHIS-RJ.
 - c. Criação e/ou reestruturação dos Fundos Municipais de HIS nos municípios da RMRJ, com formação de conselhos gestores democráticos e recursos orçamentários definidos.

4. Criação de programas específicos para resolver ou mitigar os impactos da crise e do longo período de desinvestimento na habitação de interesse social, particularmente buscando atender aos condomínios da faixa 1 do PMCMV, em processo de precarização, às favelas que não tiveram o ciclo de investimentos do PAC finalizado e à população que permanece no aguardo pelo reassentamento após as remoções forçadas.

Referências bibliográficas

- BURGOS, M. B. (1998). "Dos parques proletários ao Favela-Bairro. As políticas Públicas nas favelas do Rio de Janeiro". In: ZALUAR, A; ALVITO, M. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- CARDOSO, A; DENALDI, R (org.). (2018). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- CARDOSO, A et all. (org.). (2022). **Urbanização de favelas no Brasil**: trajetórias de políticas municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- CARDOSO, A et all. (2018). "O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: Caracterização das intervenções e arranjos institucionais". In: CARDOSO, A. L.;
- DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- COMPANS, R. (2003). A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9. p. 41-53.
- D'OTTAVIANO, C. (2021). **Habitação, autogestão & cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. (2015). **Remoções no Rio de Janeiro olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula.
- GONÇALVES, R. S (2013). Favelas do Rio de Janeiro. História e Direito. Rio de Janeiro, Pallas, Ed. PUC-Rio.
- JAENISCH, S. T. (2021). Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas. In: 20º CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Belém: UFPA. **Anais**. Belém.

JAENISCH, S.; XIMENES, L. (2021) As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. In: Cardoso, A.; e D'Ottaviano, C. (org.). *Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise (recurso digital)*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, pp. 449-490.

JUCÁ FILHO, A.; MELO, M. A. (1990). Políticas Públicas para Áreas Urbanas: Impacto da Crise Fiscal e Transformações Institucionais. In: VII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais*. Brasília, pp. 487-513.

LEEDS, A.; LEEDS, E. (1978). *A Sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.

LEITÃO, G.; BARBOZA, S.; DELECAVE, J. (2014). Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro. In: III ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. *Anais*. São Paulo.

MACHADO DA SILVA, L. A., FIGUEIREDO, A. (1981). Urbanização X remoção: uma polarização recente. In: V ENCONTRO DA ANPOCS. *Anais*. Friburgo.

MAGALHÃES, A. F. (2013). *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

MAGALHÃES, A. (2019). *Remoções de favelas no Rio Janeiro: entre formas de controle e resistências*. Curitiba: Appris.

SANTO AMORE, C. et all (org.). (2015). *Minha casa... e a cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital.

SANTOS JUNIOR et all (org.). (2015). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro: E-papers.

XIMENES, L.A., PINA, A., LUFT, R. (2022). As multifases das AEIS nas políticas e programas de habitação social no Rio de Janeiro. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Blumenau.

CAPÍTULO 3

A mobilidade na metrópole do Rio de Janeiro

Crise, colapso e caminhos possíveis

JUCIANO MARTINS RODRIGUES
PEDRO PAULO MACHADO BASTOS

A questão da mobilidade urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro não é diferente daquela verificada em outras aglomerações urbanas de mesmo porte, cujas características geográficas, demográficas e sociais complexas tornam o planejamento do transporte um desafio em todas as esferas governamentais. Entre os principais problemas, estão a dificuldade de acessibilidade, com a persistência no planejamento excludente baseado no transporte individual motorizado, os baixos, intermitentes e equivocados investimentos em infraestrutura de transporte público e, por fim, problemas correntes de financiamento, que continua dependente das tarifas pagas pelos usuários.

Como em outras partes do país, os problemas decorrentes de déficits estruturais foram agravados com a pandemia da Covid-19. A essa crise persistente adiciona-se a dificuldade histórica de criar mecanismos de gestão e implementar soluções para o transporte de massa em escala metropolitana. Nos espaços metropolizados os limites político-administrativos são apenas fronteiras imaginárias em meio a uma realidade cotidiana na qual milhões de pessoas circulam diariamente em busca das oportunidades urbanas oferecidas em cada município.

Essa é a realidade de boa parte do território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, integrada oficialmente por 22 municípios e com população superior a 12 milhões de habitantes. Nesse território, 3,8 milhões de pessoas se deslocavam por motivo de trabalho diariamente em 2010. Desse total, 78% se deslocavam no interior do município de residência, mas outros 22% tinham como destino diário um município diferente daquele em que moravam, realizando um deslocamento que a literatura consolidou como “movimento pendular”.

Ao mesmo tempo, a metrópole vive uma situação de extrema concentração espacial dos postos de trabalho, com o município do Rio de Janeiro concentrando a maior parte dos empregos: em

torno de três quartos dos postos de trabalho da região metropolitana estão localizados em seus limites. Do restante, 17,1% estão distribuídos apenas entre quatro outros municípios.

Por conta disso, parte considerável dos deslocamentos nos transportes na metrópole é de longa distância, exige baldeação, envolve troca modal e é realizada em condições precárias, com problemas como a falta de regularidade, o desconforto das viagens, incidentes e sinistros de trânsito e tarifas cada vez mais inacessíveis.

A própria formação espacial da metrópole do Rio de Janeiro está relacionada diretamente com a constituição de seu sistema de transporte. Os bondes constituíram os principais vetores de ocupação dos bairros adjacentes ao Centro do município do Rio de Janeiro e os “trens suburbanos” moldaram a expansão da mancha urbana em direção às zonas oeste, norte e à Baixada Fluminense. Além de sua importância na formação e consolidação do espaço urbano social da metrópole, como mostra relevante literatura sobre sua história urbana (SILVA, 1992; ABREU, 2009), a configuração do sistema de transporte é um marcador espacial importante da organização social do território.

Na história da evolução do sistema de transporte na metrópole do Rio de Janeiro, o transporte de alta capacidade desempenha um papel considerável. Exemplo disso são os trens, que, com sua importância material e simbólica, são responsáveis historicamente pelo transporte da massa trabalhadora que, na escala metropolitana, se desloca das longínquas periferias para as áreas centrais. O avanço dos ônibus na segunda metade do século XX e a chegada do metrô, especificamente, no fim dos anos 1970, de certa forma reconfiguraram o sistema de transporte na metrópole, com maior peso para os primeiros, que, atualmente, são responsáveis pela maior parte das viagens no transporte público. Mais recentemente, o aumento da motorização e os investimentos no

sistema viário tornaram a metrópole cada vez mais dependente do transporte individual motorizado, primeiramente dos automóveis e, posteriormente, das motocicletas.

Com a pandemia, o transporte público tem enfrentado momentos ainda mais dramáticos a partir de 2020. Diante da vulnerabilidade crônica desse sistema, que sujeita o seu funcionamento adequado a uma demanda cada vez mais empobrecida (dada a centralidade das receitas tarifárias para bancá-lo), não é exagero afirmar que o transporte público na metrópole está à beira de um colapso, um “apagão”. Diante desse quadro, o objetivo deste capítulo é avaliar criticamente a constituição do modelo de mobilidade urbana que prevalece na metrópole pelo menos desde os anos 1970, sua situação atual e apontar caminhos prioritários para a superação da crise agravada com a pandemia.

A situação da mobilidade urbana na metrópole

A emergência sanitária, ao provocar a interrupção dos serviços em determinado período de tempo, prejudicou enormemente as condições de operação do transporte público no momento de retomada das atividades durante a pandemia. Tornou-se mais evidente que os efeitos imediatos dos problemas no transporte não são apenas expressão diária de uma precária qualidade de vida e dos baixos níveis de bem-estar nas cidades: são também indícios do colapso do funcionamento da vida urbana, decorrentes da erosão da demanda em função da diminuição da atividade econômica, de questões estruturais, do aumento do desemprego e da queda brutal da renda, mesmo antes do período pandêmico.

Nessa perspectiva, refletir sobre a mobilidade urbana e sobre os caminhos possíveis diante da complexidade espacial da metró-

pole inclui pensar também sobre como o transporte pode garantir o funcionamento cotidiano da cidade e as condições contínuas de reprodução social, com suas funções sociais de longo prazo. Por isso, é preciso defender que as soluções para os problemas da mobilidade urbana na metrópole do Rio de Janeiro impliquem, justamente, a ativação de políticas por meio de ações de médio e longo prazo, coordenadas pelo Governo Estadual e integradas entre os governos municipais.

O período da pandemia não foi o único responsável pela crise, mas seus efeitos potencializaram as vulnerabilidades intrínsecas ao sistema. Atualmente, o colapso dos transportes na metrópole assume um caráter inédito, ao atingir, ao mesmo tempo, o setor rodoviário e os transportes de alta capacidade, fundamentais para a ligação entre os municípios metropolitanos.

Vale lembrar que, atualmente, a metrópole do Rio de Janeiro conta com os serviços de metrô, VLT na área central, trens, barcas, ônibus, serviços complementares, por meio de vans e micro-ônibus, e o chamado transporte alternativo. Além dessas opções, que são responsáveis por grande parte das viagens realizadas, existe ainda um sistema de aluguel de bicicletas e uma única linha de bonde.

Mesmo com a presença dos trens, a implantação do metrô na década de 1970 e a existência de uma robusta rede de ônibus dotada de enorme capilaridade, a população das metrópoles sofre historicamente com péssimas condições de deslocamento. Apenas para citar alguns exemplos, episódios importantes de reivindicação por melhorias no transporte fazem parte da história da metrópole, como a Revolta do Vintém, em 1879, e a Revolta das Barcas, em 1959. Evidências de uma crise permanente podem ser encontradas também em 2013, quando as revoltas pela redução do preço das passagens de ônibus que tomaram conta do país começaram pelo Rio de Janeiro.

Vale dizer que os movimentos contra os aumentos das passagens em 2013 coincidiram com um momento em que o município do Rio de Janeiro recebeu grandes investimentos em transporte, com obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal e ações relacionadas à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016. Em relação a esses megaeventos, a implementação de infraestruturas de mobilidade urbana ocupou lugar central no discurso do legado, justificando, inclusive, investimentos em equipamentos com baixo valor social e pouco promissores em proporcionar benefícios à população, como são os casos dos estádios e arenas construídas no Parque Olímpico.

Naquele momento, a chegada dos megaeventos representou uma onda de otimismo na economia e nas perspectivas de melhorias da mobilidade urbana, que, segundo o discurso oficial, se tornaria mais eficiente, segura, confortável e sustentável. No entanto, quase 10 anos depois das primeiras obras inauguradas, constata-se que, apesar dos vultosos investimentos públicos em mobilidade, os problemas acumulados ao longo de pelo menos 30 anos de crise estrutural persistiram e se agravaram com a pandemia. Os ganhos e o alcance dos benefícios dessas intervenções foram e continuam sendo bastante questionados (RODRIGUES; LEGROUX, 2015). Evidências mostram que as políticas de transporte executadas no Rio de Janeiro ampliaram a acessibilidade dos grupos mais ricos, reforçando as enormes desigualdades urbanas entre os grupos mais necessitados e aqueles que já contam com recursos e condições básicas para circulação (PEREIRA, 2019).

Os grandes investimentos não foram capazes de garantir melhorias de médio e longo prazos, assim como não foram suficientes para amenizar a maior crise dos transportes na metrópole. Na cidade do Rio de Janeiro, o setor acumulou um déficit finan-

ceiro da ordem de R\$ 1,2 bilhão durante a pandemia. As empresas apontam como motivos para esse desempenho a queda na receita tarifária, considerando que parte do sistema é financiado diretamente pelo pagamento de passagens durante o embarque, e a permissividade em relação ao transporte clandestino¹³.

Em relação à situação específica do Rio de Janeiro, de fato, não se pode deixar de registrar que o transporte clandestino, por meio de vans e similares, é uma realidade. Ele tem um domínio agressivo sobre parte considerável do mercado do transporte público, como mostrou recentemente uma série de reportagens veiculadas na TV Globo¹⁴. Esse domínio é a tradução direta do controle territorial exercido por grupos paramilitares, em grande parte da capital e de municípios da região metropolitana. Nos serviços de trem e de metrô a situação não é diferente. São recorrentes as interrupções, as irregularidades de frequência, a lotação e os acidentes.

A esse conjunto de problemas, do lado da oferta dos serviços, se somam os decorrentes transtornos da dissociação entre as tarifas e os claros sinais de empobrecimento da população. A título de exemplo, mesmo com a crise instalada e já sentindo os efeitos da pandemia, a própria SuperVia anunciou, em junho de 2021, um aumento de 25% na tarifa, que passaria de R\$ 5,00 para R\$ 5,90. Para um trabalhador que recebe um salário-mínimo e depende, desse modo, do trem para chegar ao seu local de trabalho, o gasto mensal com transporte pode comprometer até um quarto de seu salário.

¹³ Empresas de ônibus do Rio de Janeiro acumulam déficits de receita de 1,2 bilhão em um ano de pandemia. Disponível em: <http://web.archive.org/save/https://diariodotransporte.com.br/2021/03/16/empresas-de-onibus-do-rio-de-janeiro-acumulam-deficit-de-receita-de-r-12-bilhao-em-um-ano-de-pandemia/>. Acesso em: 17 nov. 2021.

¹⁴ Cf. Raio x das vans no Rio de Janeiro. Disponível em: <http://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/24/raio-x-das-vans-no-rio-rj2.ghtml>. Acesso em: 11 de nov. 2021.

A gravidade dos problemas de mobilidade na metrópole é, portanto, um sinal claro de uma crise urbana, no sentido do colapso da função da cidade em assegurar a reprodução da vida (RIBEIRO; RODRIGUES, 2022). Esse cenário se torna ainda mais preocupante, porque, ao mesmo tempo que o enfrentamento da crise exige romper com a lógica privatista dos transportes, que ao longo de anos vem garantindo o oligopólio de poucos grupos econômicos no setor de ônibus, abre o caminho para a entrada de agentes internacionais na exploração dos serviços de trens e metrô em direção a uma dominância rentista-financeira-extrativista. Ao mesmo tempo, o enfrentamento da crise exige romper com a lógica privatista dos transportes, que, ao longo de anos, vem garantindo o oligopólio de poucos grupos econômicos no setor de ônibus.

Na prática, a crise urbana cria oportunidades para que fundos financeiros globais incorporem, por exemplo, os serviços coletivos aos seus ativos, abrindo as portas para a clara financeirização das cidades, em detrimento da oferta dos serviços orientados pelo bem-estar. É o caso do Metrô do Rio, recentemente incorporado à propriedade do Mubadala¹⁵, fundo de Abu Dhabi. Acentua-se, assim, a lógica de gestão que se orienta fortemente pela dinâmica do mercado de capitais, ou seja, uma gestão que pode vir a mostrar-se mais interessada no valor acionário dos bens do que na provisão do serviço como direito ou mesmo na sua rentabilidade operacional.

Embora tenham ocorrido mudanças importantes no ordenamento jurídico, com a institucionalização da mobilidade como política na PNMU, além da retomada nos investimentos

¹⁵ Cf. Fundo árabe assume controle do metrô do Rio em operação de 1,8 bilhão. Disponível em: <http://web.archive.org/save/https://diariodotransporte.com.br/2021/11/09/fundo-arabe-assume-controle-do-metro-rio-em-operacao-de-r-18-bilhao/>. Acesso em: 11 nov. de 2021.

públicos em tempos mais recentes, os problemas acumulados ao longo de pelo menos 30 anos de uma crise estrutural na metrópole do Rio de Janeiro persistiram e se agravaram com a pandemia. Esse foi um momento no qual a dependência de serviços e infraestruturas de péssima qualidade se uniu à piora no acesso das pessoas mais pobres ao transporte.

Tal contexto demonstra que é ainda mais urgente a necessidade de discussão de caminhos para o enfrentamento dessa crise a partir da atuação do Estado, da discussão sobre o financiamento dos investimentos e da operação do transporte público e da priorização de questões relacionadas à acessibilidade, à segurança e ao meio ambiente.

Caminhos possíveis

Diante do exposto, em termos dos antecedentes históricos e do contexto recente, o objetivo é apontar caminhos para a construção de uma agenda que considere a mobilidade urbana uma área estratégica de atuação do Estado concebida de forma integrada à política de desenvolvimento urbano na escala metropolitana e promotora efetiva de maior acessibilidade, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

As soluções capazes de influenciar, de fato, uma mobilidade urbana transformadora (BOARETO, 2021) precisam seguir o caminho de uma ampla reforma urbana e da promoção do direito à cidade nos termos colocados por Ribeiro (2022). Ou seja, reconhecendo os enormes desafios em termos de constituição dos arranjos políticos necessários, mas considerando, sobretudo, as injustiças sociais e ambientais presentes historicamente na metrópole. Em outras palavras, é preciso uma política que permita imaginar caminhos alternativos, tendo em vista quatro linhas de ação: i) ampliar a acessibilidade, rompendo com o

modelo excludente, em que prevalece o planejamento orientado para a automobilidade; ii) planejar e orientar investimentos que otimizem, requalifiquem e expandam as infraestruturas; iii) mudar o modelo de financiamento baseado, atualmente, na passagem subvencionada apenas pelo usuário; iv) enfrentar o desafio ambiental, por meio da descarbonização e da maior participação dos modos ativos e de frotas de emissão zero.

Ações que sigam por esse caminho devem incluir, como orientação geral, o setor de transportes em uma política de desenvolvimento urbano fundada no retorno do Estado empreendedor¹⁶ e planejador, na expansão do gasto público e na mobilização do setor privado. Nesse cenário, é importante chamar a atenção para a inclusão das políticas de transporte em um ciclo de investimentos que considere a complexidade e a centralidade estratégica da metrópole em termos sociais, políticos e econômicos no estado do Rio de Janeiro. Isso inclui a reativação de investimentos em transportes de média e alta capacidade, sobretudo metrô e trens metropolitanos, e inversões que incluam objetivos de descarbonização da mobilidade, orientando a dinâmica do crescimento urbano na direção do atendimento efetivo das necessidades da população em relação à acessibilidade (acesso às oportunidades). Além disso, diante do planejamento historicamente excludente e ambientalmente predatório, é fundamental desenhar políticas para um transporte público de fato inclusivo, promovendo o acesso aos lugares e aos veículos de transporte, incorporando a discussão da tarifa zero na agenda de soluções para os problemas de mobilidade.

Nesse contexto, não resta dúvida de que a atuação do Governo Estadual é fundamental para enfrentar a crise persistente da mobilidade e suas consequências em termos sociais, econômicos e ambientais na metrópole. Em qualquer cenário de enfren-

¹⁶ Cf. Mazzucato (2014).

tamento da crise de mobilidade, essa esfera de governo precisa reassumir responsabilidades em relação à gestão e aos investimentos no transporte metropolitano. Historicamente passiva, a atuação do Governo Estadual é fundamental para impulsionar uma agenda ampla seguindo as quatro linhas de ação mencionadas acima. Mas, para isso, deverá seguir caminho diferente daquele do atual governo de Cláudio Castro (do Partido Liberal, 2021). Nenhuma ação efetiva foi tomada por ele para a retomada das obras do Metrô, cujo trecho entre a estação Estácio e a futura estação Praça Quinze está inconcluso desde os anos 1980.

Buscando conter os efeitos do colapso nos transportes metropolitanos, em agosto de 2022, o governo do estado do Rio de Janeiro liberou R\$ 251 milhões para SuperVia. A medida busca compensar o prejuízo financeiro experimentado pela concessionária entre 2020 e 2021, com a queda da receita tarifária. A contrapartida da concessionária é manter a tarifa em R\$ 5 e executar melhorias na infraestrutura até dezembro de 2022. Embora à primeira vista seja uma medida importante, com impacto positivo no nível do serviço, é difícil assegurar que esse tipo de repasse estará fundamentado em parâmetros de controle de qualidade, principalmente na entrega das contrapartidas, dado o histórico da relação entre Estado e empresas concessionárias.

Ao mesmo tempo, é preciso que o Governo Estadual também assuma seu papel de coordenador das políticas que atravessam as funções de interesse comum na região metropolitana, integrando as políticas entre os municípios e garantindo que elas estejam alinhadas aos objetivos determinados e orientados pela PNMU. A qualificação, a renovação do corpo técnico da Secretaria Estadual de Transporte e o fortalecimento institucional das empresas públicas estaduais de transporte são passos fundamentais para a reestruturação da capacidade institucional e para o cumprimento de suas funções na regulação, na fiscalização e na busca por fontes

extratarifárias de financiamento e – até mesmo – em políticas industriais para o setor.

Para avançar em uma agenda com chances reais de ser efetivada, considerando o planejamento na escala metropolitana, o Governo Estadual deve atuar no planejamento e na execução do financiamento de infraestruturas que venha a ser impulsionado pelo Governo Federal. É preciso que os governos estaduais e municipais despertem para o fato de que um ciclo de investimentos em transportes pode encadear o crescimento econômico no nível regional, gerando empregos, reativando cadeias produtivas, diminuindo a pegada de carbono e os impactos ambientais, recuperando, ao mesmo tempo, a capacidade produtiva dos recursos naturais.

Nesse contexto, é preciso reconhecer também que a realidade do deslocamento cotidiano entre os municípios metropolitanos, cada um com suas próprias instâncias administrativas, é um desafio adicional para qualquer política pública. No estado do Rio de Janeiro, a metrópole é o centro de poder político e econômico. Nesse território está a maior parte do Produto Interno Bruto (PIB), dos postos de trabalhos formais e dos empregos com maior qualificação e remuneração. No entanto, trata-se de um território socialmente complexo, fragmentado e extremamente desigual.

É fundamental que a autoridade estadual e as prefeituras assumam suas responsabilidades quanto à gestão das funções públicas de interesse comum, seja criando estruturas de governança, realizando investimentos nas áreas conurbadas, seja, ainda, coordenando a elaboração dos planos de mobilidade na escala metropolitana. Estudos mostram que esses planos são instrumentos essenciais para uma melhor coordenação dos investimentos nos territórios, tendo em vista a constatação de que prevalece uma realidade na qual há uma pequena integração entre o que se financia e o que se planeja (LIMA; ORRICO FILHO, 2014).

A inclusão e a participação da população são elementos inalienáveis para o planejamento da mobilidade, mesmo em escala metropolitana. Nesse contexto, a inclusão no transporte começa pela democratização do uso do espaço público, combatendo o privilégio ao automóvel, com sistemas, infraestruturas e desenho urbano orientados pelas necessidades das pessoas de todas as idades, gêneros, grupos étnico-raciais e moradores dos territórios populares. Aliado a isso, é fundamental que os projetos de mobilidade coloquem em primeiro lugar o interesse social, garantindo a participação ampla, plural e inclusiva nas decisões de planejamento na metrópole.

Ações visando à transparência, com amplo e irrestrito acesso a dados e informações, são etapas cruciais para a construção de uma política de mobilidade urbana baseada em processos decisórios democráticos e inclusivos. Nessa linha, além de considerar as demandas construídas pelos movimentos sociais e pelas comunidades, por vezes impactadas negativamente por políticas urbanas ou pela falta delas, o processo de planejamento deve também garantir o acompanhamento público de todas as suas fases, da elaboração à execução, inclusive quando inclui o uso de fundos públicos para compensar perdas financeiras das empresas.

Outro ponto relevante a se considerar é que a prioridade ao automóvel torna a população mais sujeita à violência no trânsito, inclusive crianças. Além disso, uma face ainda mais perversa da motorização é o incentivo dado às motocicletas. Apesar de proporcionarem vantagens individuais, sobretudo econômicas para as populações de menor rendimento, esses veículos também expõem seus usuários a condições de vulnerabilidade, se tornando uma grande desvantagem social. Assim, o desafio relacionado à segurança na mobilidade passa inevitavelmente por soluções que diminuam sua dependência como meio de transporte cotidiano

e garantam melhores condições para os trabalhadores do setor de entregas (*delivery*). Em áreas metropolitanas, vale dizer, as maiores distâncias percorridas por motocicleta sujeitam os usuários a maior vulnerabilidade, especialmente a população moradora de municípios periféricos.

A implementação de transporte seguro e de alta capacidade é fundamental para enfrentar esse desafio. Nas áreas centrais tem-se demonstrado que as soluções são aquelas baseadas na gestão da velocidade ou na implementação de zonas livres de carro. Medidas de redução de velocidades em áreas densamente habitadas e frequentadas diminuem tanto o risco de uma colisão quanto a gravidade de eventuais lesões. Além disso, cumprem papel fundamental na inclusão, ao criarem uma ambiência urbana amigável para pedestres em geral, sobretudo para crianças, idosos e pessoas com mobilidade reduzida.

É urgente também que as ações no campo da mobilidade enfrentem os problemas relacionados à segurança das mulheres no trânsito e no transporte público, já que, nesse último, elas estão submetidas cotidianamente a situações de assédio e importunação sexual. No caso dos deslocamentos metropolitanos, as longas distâncias tornam esse grupo ainda mais vulnerável. Como apontam Almeida e Prado (2022), diversas normativas que tramitam na Câmara e no Senado Federal (e que vêm sendo aprovadas ou decretadas em âmbito municipal) precisam ganhar eficiência para avançarmos no combate à violência contra as mulheres, garantindo acessibilidade com segurança para esse grupo da população. Uma das medidas importantes nesse caso é o direito de solicitar o embarque ou desembarque fora dos pontos de paradas de ônibus (ALMEIDA; PRADO, 2022).

Além disso, a melhoria nas condições de deslocamento da população passa inevitavelmente pela discussão sobre como conciliar novos modelos de financiamento. No Brasil,

cerca de 90% da fonte de custeio dos sistemas de transporte público vêm da receita tarifária (INESC, 2019). O colapso do transporte evidenciou que a operação da mobilidade não pode depender exclusivamente do valor arrecadado pela passagem. Isso porque esse modelo estimula a lotação e degrada a qualidade do serviço, ao passo que as operadoras são remuneradas conforme a quantidade de pessoas que transporta. Fatores de remuneração que levem em conta a qualidade do serviço prestado ou do número de quilômetros viajados – tal como implementou a Prefeitura do Rio de Janeiro na reformulação operacional da gestão dos ônibus convencionais – são caminhos interessantes para efetivar uma remuneração justa e orientada ao usuário.

Hoje, a compreensão sobre a mobilidade e o transporte público, como sistemas subfinanciados por fundos vinculados a políticas públicas, está amadurecendo e tornando-se mais preparada para engajar um debate pragmático e propositivo que preveja, regule e amplie mecanismos de financiamento por outras receitas. No caso do Rio de Janeiro, é preciso estar no horizonte a constituição de um Fundo Estadual de Transporte.

Além disso, não se pode descartar a experiência bem-sucedida de subvenção para tarifa zero implementada em Maricá, que mostra ser possível tirar das costas dos trabalhadores um custo que beneficia toda a sociedade. E que, acima de tudo, é crucial para o desenvolvimento econômico de qualquer cidade, estado e país.

Um caminho paralelo é o da alteração nos parâmetros de governança atrelados ao modelo de prestação de serviço, com um papel mais ativo do Estado na regulação, sobretudo das esferas estaduais e municipais. Tradicionalmente, a governança do transporte público por ônibus encontra na figura jurídica de empresas operadoras a responsabilidade por prover, gerir e

manter o sistema de modo integral, enquanto o poder público é responsável apenas pela fiscalização.

Em muitas situações, poucos empresários e empresas dominam toda a cadeia do setor, como ocorre historicamente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Às vezes, estão sob o controle do mesmo grupo o fornecimento do combustível, o aluguel de garagens, os bancos que financiam novos veículos e o controle sobre a bilhetagem eletrônica.

Diante da crise, as mudanças no desenho regulatório do setor são inadiáveis. Iniciativas nessa direção vêm sendo tomadas pela cidade do Rio de Janeiro na reformulação do seu sistema de BRT, ajustando um modelo equivocado no momento de sua implantação. Na capital, em junho de 2022, um novo consórcio de empresas venceu a licitação para mediar a arrecadação tarifária do sistema, cuja receita passará a ser transferida para um fundo de compensação gerido pela prefeitura. Com este seccionamento, a gestão do sistema de BRT – e, futuramente, a do sistema convencional de ônibus – pretende adquirir maior transparência e controle, remunerando os operadores única e exclusivamente em função do cumprimento de metas de quilometragem percorrida.

Por fim, cabe destacar que as políticas de mobilidade urbana na escala metropolitana devem também desempenhar papel protagonista no combate às emergências climáticas. Atualmente, parte do transporte na metrópole opera majoritariamente com óleo diesel. Nesse contexto, a descarbonização da frota de transporte público tem se mostrado um dos caminhos mais estratégicos para baratear a operação do sistema sobre pneus, em médio e longo prazos. Ao mesmo tempo, essa é uma alternativa promissora para mitigar a ocorrência de eventos climáticos e meteorológicos extremos atrelados ao aquecimento global e melhorar a qualidade do serviço.

Considerações finais

Neste texto, buscou-se analisar o panorama da mobilidade urbana na metrópole do Rio de Janeiro, tendo como base as alterações provocadas pela pandemia de Covid-19, especialmente no transporte público coletivo. A premissa que fundamenta este ensaio é que a crise da mobilidade urbana tem origem na maneira socialmente excludente como o modelo de transporte no território metropolitano se constituiu ao longo do século 20. Nesse sentido, defende-se que o período de pandemia não foi responsável pela crise, mas potencializou as vulnerabilidades intrínsecas ao sistema.

As soluções para os problemas da mobilidade urbana demandam ações de médio e longo prazo. Por conta disso, a ativação de políticas coordenadas e baseadas em equidade e justiça social é urgente para a superação de uma crise urbana agravada pela pandemia de Covid-19. Mais do que isso, a inclusão dos transportes em um ciclo mais amplo de investimentos é também parte essencial da retomada do desenvolvimento metropolitano, necessariamente, por forças progressistas.

É crucial, nesse horizonte, a consideração da cidade para além dos limites institucionais, garantindo que uma reativação do planejamento da mobilidade considere a centralidade estratégica da escala metropolitana. Por conseguinte, os caminhos potencialmente transformadores para ampliar o acesso à cidade não devem ser vistos como excludentes, mas permeáveis e trançados entre si. O desincentivo ao transporte individual motorizado deve ser algo intrínseco à construção de instrumentos para a redução de poluentes, financiamento do sistema de transporte coletivo e garantias de acessibilidade e segurança a pedestres e ciclistas (principalmente, moradores de favelas e de periferias distantes, além de negros e mulheres).

As experiências com as políticas de transporte que fundaram nosso modelo de mobilidade excludente, tal como argumenta Vasconcellos (2013), são hoje um aprendizado para evitarmos os erros e aumentarmos as chances de acertos a fim de acelerar uma transformação equitativa e sustentável na mobilidade urbana das metrópoles brasileiras.

Referências bibliográficas

- ABREU, M. A. (2009). **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro/SMU/IPP.
- ALMEIDA, A; PRADO, A. (2022). **O embarque e desembarque das mulheres durante a noite**. Observatório das Metrópoles, abr. 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/o-embarque-e-desembarque-das-mulheres-durante-a-noite/>. Acesso em julho de 2022.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). (2021). **Anuário NTU: 2020-2021**. Brasília: NTU, 2021. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637677328510412847.pdf>. Acesso em jul. 2022.
- BOARETO, R. (2021). Os desafios de uma Política de Mobilidade Urbana transformadora das cidades. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 44, ano 12, p. 8-24.
- CAMPOS, M. (2022). **Da falha ao furto: a criminalização do colapso dos trens**. Nexo Jornal, Rio de Janeiro, 17 jul. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2022/Da-falha-ao-furto-a-criminaliza%C3%A7%C3%A3o-do-colapso-dos-trens>.
- DONDOSSOLA, E. (2020). **Ônibus seguem lotados no Rio um mês após início do isolamento social**. G1, Rio de Janeiro, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/14/onibus-seguem-lotados-no-rio-um-mes-apos-inicio-do-isolamento-social.ghtml>. Acesso em jul. 2022.
- GOMIDE, A., DE A; GALINDO, E.,P. (2013). A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27. n. 29.
- GRAMKOW, C. O Big Push Ambiental no Brasil. (2019). Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. Fundação Friedri-

ch Ebert Stiftung Brasil – FES, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, Nações Unidas. **Perspectivas**, n. 20, jan. 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44506/1/S1900163_pt.pdf.

GRAMKOW, C.; MAGACHO, G. (2022). “O verde nas medidas para recuperação da economia nos EUA e reflexões para o Brasil”. In: RONAGLIA, A.; BARBOSA, N. (orgs). **Bidenomics nos trópicos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022. 286p. ePub.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). Criação de um fundo de financiamento do transporte possibilita tarifa zero, diz estudo. **Notícias**, 30 out. 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/criacao-de-um-fundo-de-financiamento-do-transporte-publico-possibilita-tarifa-zero-diz-estudo/>. Acesso em jul. 2022.

LIMA FILHO, V. C.; ORRICO FILHO, R. D. (2014). “A governança metropolitana da mobilidade: uma análise a partir dos relatos estaduais”. In: COSTA, M. A.; MARGUTTI, B. O. (Org.). **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrópoles Brasileiras**. Brasília: IPEA..

MAZZUCATO, M. (2014). **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin.

PEREIRA, R. (2019). Justiça Distributiva e Equidade no Transporte: legado dos megaeventos e desigualdades de acesso a oportunidades no Rio de Janeiro. Texto para discussão (Ipea), n. 2464.

R7. Mortes e internações de crianças atropeladas aumentam em 2021. Brasília, 30 out. 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasilia/mortes-e-internacoes-de-criancas-atropeladas-aumentam-em-2021-3010202>. Acesso em jul. 2022.

RIBEIRO, L.C.Q. (2022). Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L.C.Q. (2022). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: questões e desafios**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

RIBEIRO, L.C.Q.; RODRIGUES, J (2022). Metrópoles e a crise urbana na pandemia: tendências e desafios. In: RIBEIRO, L.C.Q.; NORONHA, J.C.; RODRIGUES, J.; OLIVEIRA, R. A. D. (2022). (Org). **Metrópole e Pandemia: presente e futuro**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

RODRIGUES, J.M.; LEGROUX, J. (2015). “A questão da mobilidade urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: reflexões a partir dos projetos de infraestrutura para os megaeventos esportivos (Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos 2016)”. In: CASTRO, D. G. et. al. (Org.). **Rio de Janeiro: Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

SILVA, M. L. P. (1992). **Os transportes coletivos na Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Informação Cultural, Divisão de Editoração.

VASCONCELLOS, E. (2013). **Políticas de transporte no Brasil. A construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole.

CAPÍTULO 4

O sonho fracassado dos investimentos produtivos

Infraestrutura da cadeia do petróleo e gás
no Rio de Janeiro como principal
expressão das deseconomias metropolitanas

**REGINA TUNES
SANDRA LENCIONI**

O ponto de partida: do sonho ao fracasso na economia fluminense

Grandes expectativas de crescimento econômico e de desenvolvimento do Rio de Janeiro marcaram o período entre 2007 e 2014, que prometia deixar para trás perdas históricas do estado, particularmente aquelas das duas décadas finais do século XX, decorrentes do esvaziamento econômico e da desindustrialização.

Esse período corresponde às duas gestões estaduais do ex-governador fluminense Sérgio Cabral (2007 a 2010 e 2011 a 2014) e ao período de atuação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁷ do governo federal. Trata-se de um momento que foi marcado por um ciclo expansionista da economia nacional, impulsionado, de acordo com Laura Carvalho (2018), pela alta no preço das *commodities* e pela demanda do mercado chinês, em expressivo crescimento econômico.

O cenário de crescimento acima da média mundial que levou o Brasil a ser considerado a 6^a maior economia do mundo em 2011, de acordo com o *World Economic Outlook Database* do Fundo Monetário Internacional (FMI), se dá no âmbito de uma política que busca retomar o planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética, inaugurando o que Aloízio Mercadante (2010) denominou de novo desenvolvimentismo.

Entre os aspectos centrais do novo desenvolvimentismo está a retomada do planejamento de médio e longo prazo a partir de uma série de políticas públicas setoriais e macroeconômicas que objetivam retomar o crescimento econômico, melhorar a

¹⁷O Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) foi instituído pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva pelo Decreto n. 6.025/2007. O PAC 1 abrangeu o período de 2007 a 2010 e o PAC 2, já sob gestão da ex-presidente Dilma Rousseff, o período de 2011 a 2014.

distribuição de renda e promover maior integração territorial a partir do fomento à industrialização e à infraestrutura.

Os investimentos produtivos e em infraestrutura foram viabilizados menos pela intervenção direta do Estado e mais por parcerias e concessões ao capital privado¹⁸. O objetivo fundamental disso foi a eliminação de gargalos que limitavam o crescimento econômico do país. Diante da falta de recursos para investimentos por parte do Estado, num contexto neoliberal, desenvolveram-se outras formas de financiamento das infraestruturas, por meio do estabelecimento de parcerias privadas (uma modalidade especial de contrato de concessão), contando, especialmente, com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, também, com a participação de fundos de pensão e outros agentes do mercado.

Os fundos inteiramente privados são feitos por meio de autorizações. Nesse caso, não é preciso o aval do Estado para o estudo de sua viabilidade nem a participação do governo em seu planejamento. Tudo aquilo que é próprio das parcerias público-privadas, como entrar num leilão, manter tarifas controladas por uma agência reguladora, nada disso faz parte do processo, até mesmo as questões ambientais ficam inteiramente por conta do investidor, o que significa que, por meio das autorizações, os investidores têm muito mais liberdade de agir do que nas parcerias público-privadas.

No estado do Rio de Janeiro, os investimentos produtivos e de infraestrutura de circulação estiveram concentrados na cadeia

¹⁸ Lei n. 11.079/2004 que, de acordo com Marques Neto (2017), institui o ajuste firmado entre a Administração Pública e a iniciativa privada, cabendo a essa a estruturação, o financiamento, a execução, a conservação e a operação do empreendimento, durante todo o prazo estipulado para a parceria. Concerne ao Poder Público assegurar as condições de exploração e remuneração pelo parceiro privado, nos termos do que for ajustado, e respeitada a parcela de risco assumida por uma e outra das partes.

produtiva do petróleo e gás, setor que já se apresentava com dinamismo singular no estado desde o início da exploração do petróleo e gás da Bacia de Campos, na década de 1980. Esse protagonismo foi reforçado com a descoberta do petróleo na camada pré-sal em 2006, que se estende por uma faixa de 800 quilômetros entre os estados do Espírito Santo e Santa Catarina, afastada de 100 a 300 quilômetros da costa.

O projeto de construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPETRJ), considerado o maior investimento industrial do país, em 2007, e o mais significativo na história da Petrobrás, foi o núcleo dos investimentos produtivos fluminense. Associado ao COMPETRJ, foi planejada uma complexa rede de infraestrutura de circulação – composta por terminais portuários, rodovias, aeropostos e ferrovias. Ambos prometiam garantir crescimento econômico e desenvolvimento por meio da infraestrutura, da complexificação e dos desdobramentos da cadeia produtiva de petróleo e gás.

Importante resgatar que, para além dos investimentos ligados às infraestruturas do petróleo e gás, o Rio de Janeiro recebeu investimentos que lhe permitiram sediar megaeventos internacionais, como os Jogos Pan-americanos, em 2007, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como a Rio +20, em 2012, a Jornada Mundial da Juventude, em 2013, a Copa do Mundo (uma das principais sedes) de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

O cenário otimista do Rio de Janeiro nesse período foi registrado, em 2010, na pesquisa mundial *Global Metro Monitor* da London School of Economics and Political Science (LSE). A partir da análise dos dados de emprego e renda, a metrópole carioca foi considerada uma das 10 com maior dinamismo econômico entre as 150 principais metrópoles do mundo.

No entanto, a partir de 2014, o cenário de otimismo começa a soçobrar. O aprofundamento da crise econômica mundial, a crise

da Petrobrás, os rumos políticos da operação Lava Jato e a não completude das obras de construção do COMPERJ e de diversas outras de infraestrutura, que estão detalhadas no item a seguir, impulsionaram o estado do Rio de Janeiro a viver um dos piores cenários econômicos do país.

O Produto Interno Bruto (PIB) do estado, que no período em exame apresentou crescimento contínuo, a partir de 2014 passou a apresentar decréscimo, chegando a 2016 com a maior queda, de - 4.4%, o pior cenário econômico do país.

Essa deseconomia fluminense, em que a metrópole concentra a maior parte da população e das atividades econômicas do estado, faz com que ela seja o epicentro da crise a revelar nitidamente um sonho de desenvolvimento fracassado que, ao não ser realizado, pereniza a letargia da dinâmica econômica carioca e fluminense.

Esse cenário de desilusão orienta o seguinte objetivo deste texto: evidenciar que os investimentos produtivos e em infraestrutura previstos para o Rio de Janeiro, ao não se realizarem — ou ao se realizarem muito parcialmente —, contribuíram para o aprofundamento das deseconomias no estado. O crescimento econômico que poderia ter sido alcançado tinha a potencialidade, desde que atrelado a determinadas políticas públicas, de contribuir para a diminuição das desigualdades sociais e para a promoção de um urbanismo inclusivo, elementos chaves, dentre outros, para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa.

Projetos truncados: a infraestrutura da cadeia do petróleo e gás no Rio de Janeiro

O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) foi o núcleo dos investimentos produtivos fluminenses. Esse complexo diz respeito a um conjunto cujos elementos mantêm

relações de interdependência. Dentre eles, destacamos as infraestruturas materiais, particularmente as infraestruturas de circulação material, que impactam diretamente o território¹⁹ e dizem respeito às rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

As infraestruturas de circulação às quais estamos nos referindo são eixos estruturantes do território. Portanto, as condições físicas do lugar são fundamentais. Importa saber se falamos de uma planície, como a Baixada Fluminense, ou de um planalto, vale ou margens litorâneas. Todas essas condições naturais afetam a forma, a estrutura e a função dos eixos e pontos de circulação, cujas condições devem ser pensadas em relação a outros eixos e pontos. É preciso avaliar, por exemplo, a proximidade ou distância de uma rodovia, de uma ferrovia, de um porto ou de um aeroporto. A implementação das infraestruturas de circulação reestrutura o território levando em consideração as condições naturais, o sítio em que se instalaram, como dizem os geógrafos, e a posição que ocupam no espaço. Além disso, elas vêm se colocando, progressivamente, como importantes nichos de investimentos de capital.

As infraestruturas de circulação são pressupostos da produção capitalista, ou seja, são premissas necessárias à reprodução do capital, uma vez que toda mercadoria precisa fluir para alcançar o mercado. Isso não significa dizer que as infraestruturas de circulação sejam apenas pressupostos, elas são também resultados do próprio processo capitalista de produção e isso fica evidente, hoje, em decorrência dos investimentos crescentemente privados nesse setor.

As infraestruturas de circulação são a condição necessária para superar a distância territorial entre produção e consumo. São

¹⁹ Excluímos as comunicações, embora incorporem também as infraestruturas de circulação, porque pouco impactam no território. Suas implicações estão mais associadas às relações que se estabelecem entre os lugares do que à materialidade dos lugares em si.

elas que permitem fazer circular a produção e o ir e vir do valor e das pessoas. Por isso, qualquer projeto de desenvolvimento requer a produção de infraestruturas de circulação atualizadas. Elas se constituem em condições gerais da produção capitalista, ou seja, não dizem respeito a condições que buscam atender particularmente um ou outro capital, mas sim responder às necessidades de vários capitais. Por meio delas, busca-se encurtar distâncias, criar e desenvolver a fluidez territorial e conectar os lugares.

As distâncias e o tempo de percurso podem ser alterados, aproximando os lugares. Por exemplo, 400 quilômetros em autopistas modernas, percorridas em 3 horas e meia, não são o mesmo que em estradas de terra, que levam mais tempo, assim como a distância percorrida por via aérea envolve outra relação com o tempo. Isso significa que para a melhor reprodução do capital é fundamental que a distância no espaço e tempo de percurso seja diminuída, isso porque quanto mais lenta for a circulação, maior serão os entraves à reprodução do capital, ou, dizendo de outra maneira, quanto maior for a duração da circulação do capital, maior é o risco de sua desvalorização. Por isso:

o “capital, por sua própria natureza, tende a superar toda barreira espacial. Consequentemente, a criação das condições físicas de troca — dos meios de comunicação e de transporte — se converte para ele em uma medida totalmente distinta, em uma necessidade: *a anulação do espaço pelo tempo*” (MARX, 1977, p.13, grifo nosso).

Em suma, há que se dinamizar a circulação como premissa para se dar continuidade ao movimento do capital. Se fosse possível, as instituições capitalistas anulariam toda barreira espacial pela velocidade do tempo, abolindo completamente as distâncias e, com isso, produzindo um movimento contrário à

desvalorização, que é inerente à etapa de circulação da mercadoria. Mas, se anular não é possível, o capital empreende esforços para diminuir as distâncias e para incrementar a velocidade dos fluxos.

Rodovias, ferrovias, portos e aeroportos são estratégicos para garantia do crescimento econômico. Projetos de circulação rodoviária, ferroviária, de estruturação de portos e aeroportos, que não passaram de registro em papel, ou os projetos inconclusos, abandonados, que não realizaram suas potencialidades, significam deseconomias ou regressões econômicas que penalizam o conjunto da sociedade devido aos investimentos projetados, mas não concretizados. Há ainda as obras concluídas, mas que não são inteiramente ou parcialmente utilizadas.

A frustração provocada pela não realização plena dos projetos sempre é um desperdício, em todos os sentidos. Expressam sonhos desfeitos e manifestam não o avanço da sociedade, mas sua regressão. Na paisagem, testemunhos de infraestruturas de circulação inacabadas ou parcialmente utilizadas e até mesmo abandonadas parecem castelos de areia que se esfumaçam aos ventos das intempéries. São como miragens do que poderiam ter sido.

Miragens do que poderiam ter sido: os investimentos produtivos e de infraestrutura da RMRJ

Miragem, em sentido metafórico, tem a noção de algo muito bom, porém não verdadeiro. É nesse sentido que os investimentos produtivos e de infraestrutura são entendidos como miragens, visto que eles tinham a potencialidade de mudança do cenário econômico fluminense, mas, na realidade, contribuíram para agudizar as deseconomias.

No quadro a seguir, estão elencados os investimentos produtivos e de infraestrutura associados à cadeia do petróleo e gás, que foram anunciados para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro

capítulo 4 | O sonho fracassado dos investimentos produtivos
*Infraestrutura da cadeia do petróleo e gás no Rio de Janeiro
como principal expressão das deseconomias metropolitanas*

no período de 2007 a 2014. Como já dito, esses investimentos possuem uma composição heterogênea, seja devido aos financiamentos públicos federais, por meio de fundos públicos, especialmente os procedentes do BNDES e do governo do estado do Rio de Janeiro, seja por meio da participação de empresas privadas.

Infraestrutura	Breve descrição	Estado atual
Trem de alta velocidade Rio de Janeiro – São Paulo	Trem de alta velocidade ligando as duas maiores metrópoles do país, com conexão posterior com Campinas	Apenas projetada
Estrada de Ferro 118 Rio-Vitória	Linha férrea que conecta o RJ, passando pela Baixada Fluminense (Duque de Caxias), ao ES passando pelo Porto do Açu.	Apenas projetada
Metrô Linha 3	Linha do metrô projetada para integrar o Leste metropolitano com o núcleo da metrópole, composta por 14 estações.	Apenas projetada
Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ)	Complexo do setor de produção, refino, comercialização e transporte de petróleo, gás natural e derivados.	Obra inconclusa
Arco Metropolitano Trecho BR 493 – BR 101 – Manilha (duplicação)	Duplicação do trecho do Arco Metropolitano (aproveitamento do trajeto da BR 493) do trecho entre a BR101 e Manilha.	Obra inconclusa
Porto Lago da Pedra – Itaguaí	Porto privativo com retroporto da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) para exportação de minério de ferro.	Obra inconclusa
Aeroporto do Galeão – Restauração e Pátio / Reforma do TPS 1 e do TPS 2	Restauração e modernização dos terminais 1 e 2 do Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão).	Concluída e parcialmente utilizada

Quadro 01 – RMRJ: investimentos produtivos e de infraestrutura ligados à cadeia do petróleo e gás – 2007 - 2014

Fonte: elaboração das autoras a partir de pesquisa documental e trabalho de campo

capítulo 4 | O sonho fracassado dos investimentos produtivos
*Infraestrutura da cadeia do petróleo e gás no Rio de Janeiro
 como principal expressão das deseconomias metropolitanas*

Porto Sudeste – Itaguaí	Porto privado, projetado para o manuseio de granéis sólidos e líquidos ao lado do porto de Itaguaí.	Concluída e parcialmente utilizada
Porto do Rio – Dragagem (1 ^a fase e 2 ^a fase e Reforço do Cais)	Dragagem para aumento da profundidade do canal do porto do Rio com o objetivo de receber navios de calado maior.	Concluída e parcialmente utilizada
Porto de Itaguaí – Dragagem do canal preferencial e Dragagem da Ilha das Cabras	Instalação do porto do pré-Sal com participação da Petrobrás, Gerdau e CSN.	Concluída e parcialmente utilizada
Estações Aduaneiras do Interior (EADI) - Mesquita	Terminal público do tipo Porto seco, para armazenamento de mercadorias.	Concluída e parcialmente utilizada
Terminal TESUB – Ilha da Madeira (Itaguaí)	Programa Prosub: estaleiro e base naval da Marinha do Brasil para fabricação de submarino nuclear.	Concluída e parcialmente utilizada
Estrada UHOS (<i>Ultra Heavy Over Size</i>) 1 e 2 – Praia da Beira, São Gonçalo	Estrada de 18 km, ligando a Baía de Guanabara ao COMPERJ, o trajeto se inicia na praia da Beira em Itaóca (São Gonçalo) e finaliza em Itambi (Itaboraí). Estrada especial para transporte de mercadorias pesadas.	Concluída e não utilizada
Pier UHOS (<i>Ultra Heavy Over Size</i>) – Praia da Beira, São Gonçalo	Pier na Baía da Guanabara para receber equipamentos pesados via hidrovia e circulação pela estrada UHOS até o COMPERJ.	Concluída e não utilizada
Estaleiro de Inhaúma (Cajú, RJ)	Estaleiro na região do Cajú, centro do RJ, arrendado pela Petrobrás. Composta por 6 berços para atracação de	Concluída e não utilizada

capítulo 4 | O sonho fracassado dos investimentos produtivos
*Infraestrutura da cadeia do petróleo e gás no Rio de Janeiro
 como principal expressão das deseconomias metropolitanas*

	embarcações de grande porte, áreas de armazenagem de equipamentos, oficina e ainda 2 cais e 2 diques (um seco e um molhado)	
Arco Metropolitano do Rio de Janeiro	Conexão do Arco Metropolitano do porto de Itaguaí à Magé (conectando com o trecho já existente da BR 493 - Magé e Itaboraí)	Concluída e inteiramente utilizada
Santos Dumont – Recuperação do Pátio	Restauração do pátio de manobra das aeronaves	Concluída e inteiramente utilizada

Os investimentos foram classificados em cinco categorias, de acordo com o estágio do empreendimento em 2022. Na categoria “Apenas projetado” temos os três primeiros que tiveram anúncio do empreendimento, projeto e orçamento aprovados, mas não se concretizaram até meados de 2022. Como pode ser identificado no mapa a seguir, esse é o caso da linha 3 do metrô do Rio de Janeiro, no leste metropolitano, que é um projeto do governo fluminense desde 1968, com anúncio do início da obra em 2013 e que até hoje se constitui apenas como um projeto.

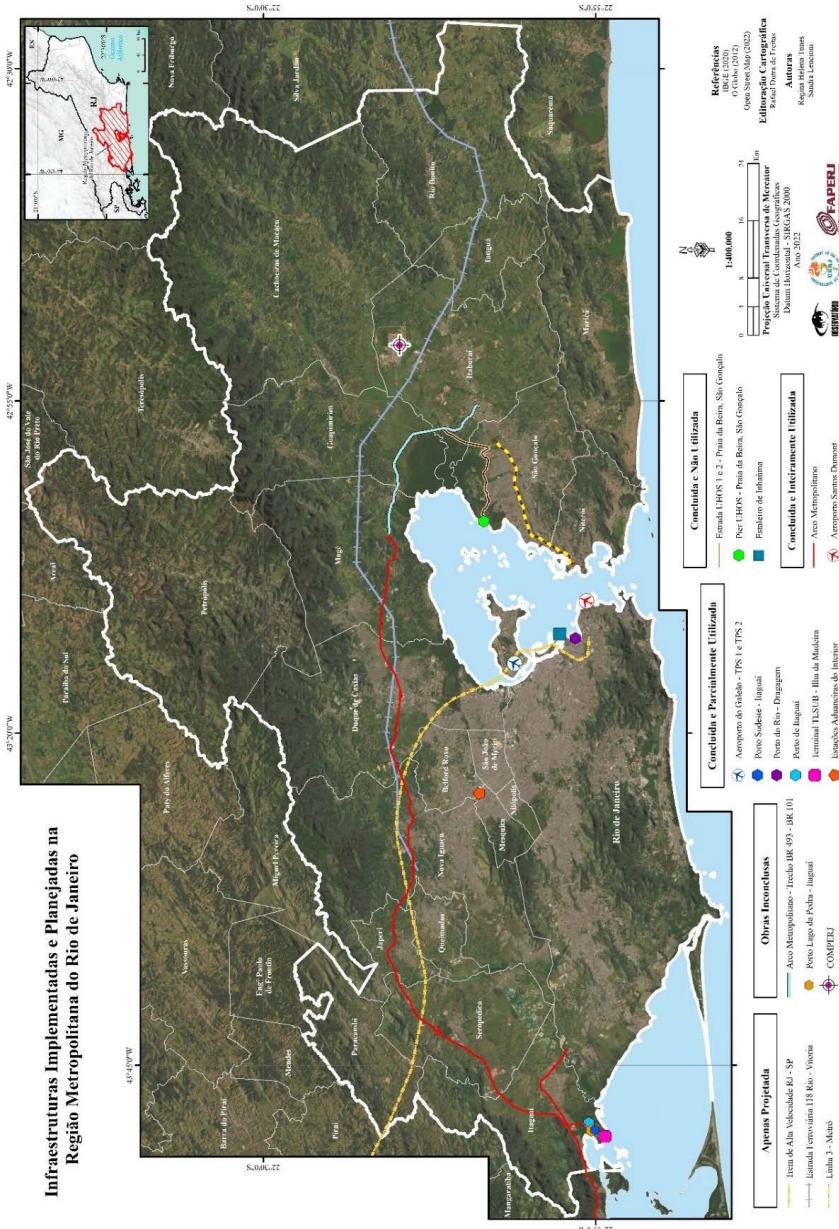
“Obras inconclusas” são aquelas que iniciaram alguma fase de construção, mas que foram abandonadas sem finalização ou tiveram a sua finalidade bastante modificada, não tendo mais relação com o projeto original. Esse é o caso do COMPERJ, que de um grande complexo de alta tecnologia de petróleo e gás está operando apenas parcialmente com novo nome, Polo GásLub, aguardando ainda maiores investimentos.

Duas categorias – “concluída e parcialmente utilizada” e “concluída e não utilizada” – constituem, provavelmen-

te, frustrações mais evidentes dessa miragem fluminense. São obras finalizadas, mas que, dado o contexto das crises do estado do Rio de Janeiro e do petróleo e gás, não têm o seu uso plenamente realizado, sendo usadas parcialmente ou completamente abandonadas. Exemplo disso é a estrada UHOS, totalmente construída para o transporte de material pesado, que conecta, a leste da metrópole como pode ser observado no mapa, o Píer UHOS ao local do COMPERJ. Apesar de ter sido utilizada pela Petrobrás em 2015, foi abandonada a partir de 2016.

Por fim, apenas dois investimentos foram concluídos e utilizados inteiramente: a reforma do pátio do aeroporto Santos Dumont e o Arco Metropolitano no trecho entre Itaguaí e Magé. Importante registrar que o trecho do Arco a leste da metrópole - entre Magé e Itaboraí - não foi duplicado, constituindo, como pode ser observado no mapa a seguir, uma obra inconclusa. Já o trecho que pode ser observado no mapa entre o Porto de Itaguaí e Magé, concluído e utilizado, tinha projeções de ter um fluxo de mercadorias muito maior do que possui hoje.

capítulo 4 | O sonho fracassado dos investimentos produtivos *Infraestrutura da cadeia do petróleo e gás no Rio de Janeiro como principal expressão das deseconomias metropolitanas*



Considerações finais

Um sonho fracassado, uma esperança desfeita e, mais uma vez, a ostensiva realidade do que poderia ter sido e não foi. Teria sido mesmo possível por meio de todos esses investimentos produtivos e de infraestrutura, sabidamente dinamizadores da economia, caminhar em direção a um desenvolvimento econômico que potencialmente poderia repercutir em políticas públicas que, por exemplo, contemplassem um urbanismo inclusivo? A resposta é não, pois não é um simples combinar de aspectos positivos do crescimento econômico que garante a superação dos seus aspectos negativos, historicamente enraizados.

A nosso ver, crescimento econômico e modernização não são garantias da resolução de problemas estruturais que teimam em persistir. A questão é de fundo, na medida em que se constitui em desafio permanente compatibilizar crescimento econômico com o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, o que inclui, necessariamente, um urbanismo inclusivo.

Estamos diante de um quebra-cabeça em que uma das peças, a que representa a deseconomia, ao condicionar outras, não permite resolver a construção do desenvolvimento de uma sociedade mais justa. Até porque seria preciso mais que a plena realização dos investimentos produtivos e de toda infraestrutura projetada para o Rio de Janeiro para o alcance desse tipo de sociedade e de um urbanismo mais inclusivo. É necessário ir além de soluções fundadas em crescimento econômico e na crença de um capitalismo virtuoso.

Referências bibliográficas

- BRASIL. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).
- CARVALHO, L. (2018). **Valsa Brasileira**: Do bom ao caos econômico. São Paulo: Todavia.
- RIO DE JANEIRO. **PIB estadual e municipal**. Rio de Janeiro, Centro de Estatística, Estudo e Pesquisa (CEPERJ). Disponível em: https://www.ceperj.rj.gov.br/?page_id=210. Acesso em: 27/08/22.
- LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. (2010). **Global Metro Monitor. The path to economic recovery a preliminary overview of 150 global metropolitan economies in the wake of the great recession**. London, LSE. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/cities/publications/research-reports/Global-MetroMonitor>. Acesso em 26/08/2022.
- MARX, K. (1978). **Elementos Fundamentales para la crítica de la economía política** (Grundisse). 1857-1858. V.1, 10^a ed. México, Siglo Veintiuno.
- MARQUES NETO, F. (2017). **Parcerias Público-Privada: conceito**. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/32/edicao-1/parcerias-publico-privadas>. Acesso em 27/08/22.
- MERCADANTE, A. (2010). **As bases do Novo Desenvolvimentismo: análise do governo Lula**. Tese (Doutorado em Economia). São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Econômicas, Instituto de Economia, UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas.



**REFORMA
URBANA E
DIREITO À
CIDADE**

CAPÍTULO 5

Agricultura urbana e o direito à cidade

**FERNANDA PETRUS
LUCIANA CORRÊA DO LAGO
LUIZA FERRER**

Introdução

Nossa intenção neste texto é apontar caminhos possíveis à formação de um continuum rural-urbano na metrópole do Rio de Janeiro, tendo como base as práticas associativas de produção, circulação, beneficiamento e consumo de alimentos saudáveis e as políticas públicas para o setor. Na perspectiva de construção de uma economia metropolitana popular e solidária, buscamos traçar, de forma propositiva, os desafios postos à produção agroecológica na região e à aproximação entre produtores e consumidores, com ênfase nas barreiras impostas pela cidade capitalista, por sua materialidade e por seus fluxos de mercadorias.

Os desafios são grandes e demandam condições materiais para as conexões de curta ou longa distância, presenciais ou remotas, como por exemplo, os meios de transporte de pessoas e produtos, os espaços públicos para feiras e as tecnologias informacionais para a comercialização. Mas a implantação desses meios de conexão é uma via de mão dupla, ou seja, ao mesmo tempo em que aporta novas possibilidades de interação solidária, demanda uma análise atenta sobre a inserção dos empreendimentos agrícolas na economia da cidade, isto é, no mercado competitivo. A dimensão territorial dessa inserção é estratégica. A localização de um empreendimento associativo, seja na área urbana ou rural, no centro urbano ou na periferia, é um fator-chave para a sua sustentabilidade.

Para avançarmos na expansão e consolidação de um sistema alimentar agroecológico baseado em formas associativas de trabalho, as ações de fomento à agricultura urbana precisam incidir, primeiramente, sobre as condições diretamente ligadas ao processo produtivo de alimentos saudáveis. Vale destacar as compras públicas, a segurança da posse da terra, os subsídios diretos, os espaços públicos para as feiras, o transporte dos

produtos e a assistência técnica. Porém, essas condições de produção/comercialização se confrontam com a dinâmica de produção da cidade capitalista, excludente e segregadora, mantida pelas políticas públicas convergentes com os interesses dos setores empresariais. Lutar por políticas de fomento à agricultura urbana agroecológica é lutar pela desmercantilização da cidade, pelas formas associativas e descentralizadas de produção dos equipamentos e serviços urbanos, pelos marcos regulatórios que ordenam o uso e ocupação do solo e pela garantia da posse da terra por todas as famílias trabalhadoras. As experiências agroecológicas urbanas tensionam o padrão de organização do território metropolitano, ao disputarem áreas de especulação imobiliária e ao colocarem em questão a dicotomia campocidade e os interesses privados por trás de ações ambientalistas preservacionistas.

Nesse sentido, a agricultura urbana é um campo de disputa estratégico na luta pelo direito à cidade. A formação de redes de produção e de consumo de alimentos saudáveis pauta a luta pelo direito de produzir coletivamente outra cidade, outros parâmetros de bem-estar urbano, indo além da luta pelo direito de acesso aos bens e serviços públicos e privados. São novas necessidades e demandas sociais que vão sendo criadas de acordo com as etapas do desenvolvimento dos empreendimentos produtivos, garantindo a reprodução ampliada da vida das famílias trabalhadoras (CORAGGIO, 2006). As formas coletivas de produção e gestão estão centradas nas necessidades materiais dos trabalhadores e na elevação das condições de reprodução da vida, hoje no Brasil, extremamente degradadas.

Em 2022, a fome alcançou cerca de 33 milhões de brasileiros, ou seja, 15% da população do país (REDE PENSSAN, 2022), enquanto a violenta expansão das fronteiras do agronegócio vem perpetuando a contaminação dos recursos hídricos por agrotóxicos

e a perda de área plantada com alimentos básicos, como o feijão, o arroz e a mandioca, onde a presença da agricultura familiar é forte. Mas a violência do projeto agroexportador não conseguiu bloquear, nem no campo, nem na cidade, as lutas sociais por sistemas agroalimentares orientados para a reprodução de uma vida saudável. Como exemplo, vimos no Rio de Janeiro, durante os dois anos de pandemia, sujeitos coletivos diversos protagonizando formas de solidariedade entre trabalhadores, tais como a distribuição de cestas de alimentos diretamente dos agricultores familiares do campo e das periferias urbanas para os bairros populares na cidade.

São justamente as conexões criadas, na última década, pelas experiências agroecológicas realizadas nas brechas da metrópole fluminense, o foco do presente texto. Nesse sentido, abordaremos a escala metropolitana como a escala dos sistemas de troca cotidiana dos excedentes produzidos dentro e fora da metrópole, sistemas que extrapolam as fronteiras institucionalizadas entre a cidade e o campo, possibilitando interações territoriais entre sujeitos coletivos, por meio de redes, feiras e fóruns de discussão. Trata-se de um campo de práticas econômicas e políticas que busca superar a fragmentação dos territórios populares, definindo interesses comuns entre os trabalhadores envolvidos.

A metrópole do Rio de Janeiro, embora menos “agrícola” do que as demais metrópoles brasileiras, abriga uma significativa diversidade de experiências agroalimentares praticadas por diferentes sujeitos coletivos. São quintais produtivos nas periferias, assentamentos da reforma agrária, remanescentes rurais e hortas em lajes, nas sobras dos conjuntos habitacionais, nos quilombos e nas escolas. São circuitos de feiras agroecológicas, orgânicas, da agricultura familiar e lojas em áreas centrais, organizadas por associações, redes e movimentos sociais.

Centramos nossa análise em duas formas de associativismo agroalimentar atuantes no Rio de Janeiro: as redes de produtores e/ou consumidores formadas no campo do movimento agroecológico e os movimentos de trabalhadores rurais. Examinamos suas dinâmicas, suas principais estratégias e suas espacialidades, buscando identificar a incidência, positiva e negativa, das políticas públicas, federal, estadual e municipal, sobre a trajetória das experiências até o momento. Tais políticas englobam desde programas de incentivo e de compras públicas até a institucionalização dos marcos regulatórios sobre o direito de posse da terra e sobre o zoneamento e uso do solo urbano. Ao longo dessa leitura, apontamos os principais entraves e alguns caminhos estratégicos de estímulo aos circuitos produtivos da agricultura urbana na metrópole do Rio de Janeiro.

Agricultura familiar e pluriatividade no Rio de Janeiro

A agropecuária fluminense é marcada por baixa participação na economia, se comparada aos demais estados do país. Em 2018, a sua contribuição foi de apenas 0,47% para o Valor Adicionado Bruto (VAB) total do Rio de Janeiro, enquanto outros estados do Sudeste, como São Paulo e Minas Gerais, estiveram próximos da média nacional de 5,2%²⁰ (CEPEA, 2018). Os estabelecimentos agropecuários no Rio de Janeiro ocupam apenas 54% do território fluminense, um dos mais populosos e urbanizados do país, frente a cerca de 65% dos territórios mineiro e paulista e 77% do território gaúcho (IBGE, 2017).

Por outro lado, o Rio de Janeiro apresenta um forte setor agroindustrial. A agroindústria teve participação de 40,1% no

²⁰ A agropecuária representou, em São Paulo, 4,5% do VAB total e, em Minas Gerais, 4,69%. Já no Rio Grande do Sul, segundo maior setor agropecuário do país, a atividade representou 9% do VAB total do estado (CEPEA, 2021).

PIB do agronegócio fluminense, bastante acima da participação de 27% do mesmo segmento no agronegócio nacional (CEPEA, 2021). Destaca-se ainda o pequeno porte dos estabelecimentos agropecuários²¹ e a importante participação da produção familiar no Rio de Janeiro. Em 2017, a agricultura familiar correspondia a 67% do total de estabelecimentos e 42,3% do valor total produzido pelo setor agropecuário (IBGE, 2017)²².

No contexto acima apresentado, Fernandez e Baptista Filho (2019) destacam a pluriatividade do agricultor familiar fluminense. Para os autores, o perfil rural-urbano dos agricultores é parte de um círculo vicioso. Ou seja, ao compor a renda familiar com atividades não agrícolas, os trabalhadores afastam-se dos critérios de enquadramento das políticas de fomento à agricultura familiar, o que implica a redução da demanda por crédito e reforça o declínio do setor agrícola. O histórico de formação dos assentamentos da reforma agrária no Rio de Janeiro também explica o quadro de pluriatividade, visto que a luta pela terra foi protagonizada por trabalhadores com inserção em atividades tipicamente urbanas - construção civil, comércio etc. (FERNANDEZ e BAPTISTA FILHO, 2019).

O não enquadramento dos agricultores nos critérios para acesso ao crédito rural e aos mercados institucionais (escolas e instituições públicas) decorre do marco legal das políticas para o setor. A classificação da agricultura familiar, estabelecida pela Lei Federal N°11.326/2006, assim como as portarias e resoluções, que regulamentam o acesso às políticas agrárias, foram alteradas diversas vezes ao longo dos últimos vinte anos. Os critérios

²¹ Segundo o Censo Agropecuário de 2017, 56% dos estabelecimentos fluminenses possuíam até 10 hectares (IBGE, 2017).

²² Em São Paulo e Minas Gerais a agricultura familiar representava, respectivamente, 10% e 24,98% do valor total da produção agropecuária, enquanto no Rio Grande do Sul a agricultura familiar tinha participação de 37,36% no valor total da produção (IBGE, 2017).

que caracterizam a agricultura familiar estabelecem limites quanto ao: (i) tamanho da terra, (ii) percentual de mão-de-obra familiar no estabelecimento, (iii) composição da renda familiar proveniente das atividades agropecuárias no estabelecimento e (iv) desenvolvimento da atividade “no meio rural”.

Embora estes critérios tenham sido flexibilizados pelas portarias e resoluções posteriores à Lei Federal N°11.326/2006, o marco regulatório ainda parte da pluriatividade da agricultura familiar e da inserção territorial do estabelecimento (baseada na dicotomia rural-urbano) como fatores eliminatórios, em maior ou menor grau. A frequente reformulação dos critérios nos últimos anos reflete a apreensão cada vez mais difícil dos limites territoriais, bem como da composição da renda familiar rural ou urbana.

Assim, as “imprecisões” em torno das atividades dos membros familiares e a inserção rural-urbana dos estabelecimentos que marcam a agricultura familiar fluminense dificultam a sustentabilidade desse setor e sua própria visibilidade estatística, especialmente da produção para autoconsumo. Diante da invisibilidade institucional e estatística, uma pauta central de luta dos movimentos agroecológicos tem sido o reconhecimento da agricultura familiar urbana. Nesse sentido, as redes têm se mobilizado para garantir a DAP (Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) a agricultores urbanos que, nos últimos anos, não conseguiram obter, por parte das entidades emissoras da DAP no Rio de Janeiro, o documento que permite o acesso às políticas públicas.

Os associativismos agroecológicos na metrópole

É surpreendente o crescimento do associativismo agroecológico na metrópole do Rio de Janeiro, ao longo dos últimos vinte anos. Surpreendente diante da ausência histórica de uma cultura

produtiva regional que valorize o abastecimento alimentar das cidades fluminenses. Hoje temos, consolidadas na metrópole do Rio de Janeiro, duas redes de produtores/consumidores do movimento agroecológico - a Rede Carioca de Agricultura Urbana e a Rede Ecológica - que se entrelaçam em campanhas e lutas pela soberania e segurança alimentar e pela unidade campo – cidade, junto a movimentos rurais de âmbito nacional.

A consolidação dessas e de outras redes em todo o Brasil vem se dando desde os anos 2000, quando novos programas nacionais e novos espaços institucionais dedicados à agricultura familiar e à segurança alimentar foram criados. Vale mencionar a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ancorado nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), nas três esferas de poder²³, que se tornaram espaços de participação efetiva da sociedade civil na formulação das políticas de segurança alimentar, de agroecologia e de produção orgânica familiar, a começar pela inclusão, em 2010, da alimentação como direito, na Constituição Federal.

É nesse ambiente político-institucional que a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)²⁴, fundada em 2002, cumpre função estratégica no movimento agroecológico. Foi em conexão com esse campo que foi criada, em 2006, a Articulação Agroecológica do Rio de Janeiro, reunindo movimentos rurais de âmbito nacional com estratégias locais, redes, associações e agricultores familiares no estado, os quais vêm ganhando força política e capacidade de mobilização na metrópole fluminense.

²³ Mesmo com a extinção do CONSEA nacional pelo governo Bolsonaro em janeiro de 2019, muitos conselhos estaduais e municipais continuaram em funcionamento, como espaços de resistência do movimento agroecológico, diante do desmonte das políticas nacionais. Na metrópole do Rio de Janeiro, estão em funcionamento o CONSEA estadual, bem como os CONSEAs municipais do Rio de Janeiro, de Duque de Caxias, de Nova Iguaçu e de Niterói.

²⁴ Ver: <http://web.archive.org/web/20220805134308/https://agroecologia.org.br/o-que-e-a-ana/> Acesso em: 29 jul. 2022.

Interessa-nos avaliar aqui as transformações urbanas, reais e potenciais, que essas práticas coletivas produzem na direção da democratização da cidade e os desafios postos para que se tornem uma força coesa na disputa pelo fundo público. Para tanto, o primeiro grande desafio é superar a fragmentação política e territorial das experiências populares, cada qual voltada para suas necessidades e reivindicações particulares. Os movimentos sociais, em suas diferentes formas de organização, podem contribuir com esse processo ao cumprirem sua função de mediadores, traduzindo as lutas particulares dos trabalhadores num discurso comum, capaz de unificar as ações dos grupos para uma luta política mais abrangente, sem enfraquecer a solidariedade de base (HARVEY, 2001). A construção desse discurso comum se dá pela politização das reivindicações populares, expondo a amplitude dos ganhos quando a agregação de diferentes particularismos possibilita a construção de uma única luta.

A atuação da Rede CAU e da Rede Ecológica tem a função de articular e politizar práticas agrícolas diversas na cidade, desenvolvidas no âmbito familiar. As redes politizam tais práticas ao inseri-las no movimento agroecológico, fomentando a conversão da produção convencional de alimentos em produção agroecológica e estimulando a participação dos trabalhadores em fóruns políticos (FERNANDEZ e BAPTISTA FILHO, 2019). Temos visto que a agricultura urbana no Rio de Janeiro vem ganhando espaço no debate político, se mostrando como uma forma de produção da cidade centrada na reprodução da vida.

As duas redes mencionadas expressam a diversidade das formas de associativismo no setor alimentar agroecológico. A Rede CAU, criada em 2010, atua na cidade do Rio de Janeiro, reunindo agricultores familiares e associações locais de diferentes áreas, em torno de atividades de formação, da certificação participativa de orgânicos e da organização de quatro feiras semanais (em Campo

Grande, na Freguesia, em Vargem Grande e no Maracanã), além de outros pontos de comercialização²⁵.

São famílias produzindo em seus quintais nas periferias, nas favelas, em espaços comunitários, em áreas de amortecimento de reservas naturais e nos quilombos remanescentes. Ao interagirem com os militantes e técnicos da Rede, elas conseguem definir logísticas comuns para a comercialização de seus produtos e para o enfrentamento de disputas territoriais, tanto nos espaços de produção, quanto nos de comercialização nas praças públicas. Vargem Grande e Freguesia, por exemplo, são bairros de forte especulação imobiliária e, consequentemente, de conflito permanente entre agricultores e o poder público municipal.

A Rede Ecológica, criada em 2001, reúne hoje cerca de duzentas famílias de classe média que compram coletivamente produtos agroecológicos frescos diretamente de produtores da metrópole e de seu entorno e, ainda, produtos secos de todo o Brasil. Como um movimento político em defesa da segurança e da soberania alimentar, a Rede implantou, a partir da relação direta com os agricultores familiares, um sistema de compra coletiva de cestas, organizado em dez núcleos distribuídos pelos municípios do Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São João de Meriti. O funcionamento desse sistema é baseado na autogestão e conta com o trabalho de todos os associados e com aportes financeiros do fundo rotativo e solidário criado pela Rede para apoiar o transporte e outras necessidades dos produtores, além de fomentar plantios na cidade e cozinhas coletivas em territórios populares.

²⁵ As feiras semanais são: Feira da Roça, Agroecologia e Cultura - FRAC; Feira Agroecológica de Campo Grande - RJ; Feira Agroecológica na UERJ, e Feira da Freguesia. A Rede Cau é responsável ainda pela organização da Feira Orgânica do Bangu Shopping (mensalmente), a Feira Agroecológica Josué de Castro (quinzenalmente), Feira Cícero Guedes junto ao MST (anualmente), a barraca Quintais da Colônia Julia Moreira, e o Ponto de Venda da Agrovargem.

Além das redes, dois movimentos rurais de âmbito nacional atuam na metrópole do Rio de Janeiro: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra²⁶ (MST) e o Movimento dos Pequenos Agricultores²⁷ (MPA). O MST reúne hoje 17 assentamentos e acampamentos no estado, sendo o assentamento Terra Prometida o único localizado na metrópole, em área periurbana de Duque de Caxias e Nova Iguaçu. Sua estratégia de comercialização está centrada em um espaço no centro da capital - o Armazém do Campo - além da Feira Anual da Reforma Agrária Cícero Guedes. Esses espaços cumprem a dupla função de garantirem o escoamento dos alimentos produzidos nos assentamentos do estado e em diversas regiões do país e de difundirem os alcances e desafios da luta pela reforma agrária popular por meio de eventos políticos e culturais. Além dos espaços físicos, o movimento conta com um sistema de comercialização online de produtos frescos e beneficiados.

O MPA, no Rio de Janeiro, organiza a comercialização de seus produtos por meio da venda de cestas de alimentos agroecológicos produzidos por agricultores familiares, localizados na metrópole, na Região Serrana e no Norte Fluminense, e em outros estados brasileiros. A plataforma “Cesta Camponesa de Alimentos Saudáveis” reúne os pedidos online. A organização e distribuição das cestas são feitas a partir do espaço Raízes do Brasil, no bairro

²⁶ O MST, fundado em 1984, é um movimento socioterritorial de luta pela Reforma Agrária Popular e pela soberania alimentar, de caráter nacional e popular, organizado em 24 estados brasileiros. É composto por 450 mil famílias assentadas, 1,9 mil associações comunitárias, 160 cooperativas e 120 agroindústrias: <https://web.archive.org/web/20220805134746/https://www.brasildefato.com.br/2022/01/22/mst-completa-38-anos-com-arrecadacao-historica-contra-a-fome-e-campanha-nas-redes-sociais>. Acesso em: 29 jul. 2022.

²⁷ O MPA, fundado em 1996, é um movimento camponês de luta pela soberania alimentar, de caráter nacional e popular, que abrange dezessete estados brasileiros e conta com cem mil famílias agricultoras organizadas em núcleos de base. <https://web.archive.org/web/20220805135501/https://mpabrasil.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

de Santa Teresa, onde também funcionam uma hospedagem, um restaurante de gastronomia camponesa e um espaço de eventos políticos e culturais.

Com base nas experiências das duas redes agroecológicas e dos dois movimentos rurais na metrópole do Rio de Janeiro, podemos apreender dois padrões de interação campo – cidade. O primeiro é o padrão das redes, apoiado nas interações de curta e média distância e na comercialização em feiras e/ou na distribuição semanal de cestas agroecológicas. O segundo é o padrão centralizado dos movimentos rurais que, para além das estratégias locais, são capazes de estabelecer interações de mais longa distância e em espaços próprios de comercialização.

A longa distância impõe grandes desafios em relação à logística e ao custo do transporte dos produtos. O MST hoje tem clareza da necessidade de aproximar mais os espaços de produção e de consumo na cidade, buscando promover a agricultura urbana nos territórios populares. Por sua vez, as redes agroecológicas firmadas na agricultura urbana e periurbana entram na luta pela democratização da cidade, pautando a garantia da posse da terra para os agricultores, de espaços públicos para as feiras, de áreas de produção agroecológica, de assessoria técnica pública e de infraestrutura urbana. É o que veremos a seguir.

As ações públicas

Com o lançamento do Programa Fome Zero, em 2003, a agricultura urbana passa a ser reconhecida como prática importante para a alimentação saudável na cidade e, por isso, foco de ações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Embora, nesse contexto, as políticas agrárias voltadas para a agricultura familiar tenham sido muito fortalecidas, não se consolidou uma política nacional de agricultura urbana.

Por isso, o acesso às políticas de fomento à agricultura familiar pelos agricultores urbanos tem sido central na agenda de lutas do movimento agroecológico na metrópole. Dessa agenda, destacamos a disputa pelo acesso: (i) ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), (ii) ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e (iii) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Os dois primeiros voltados para a comercialização nos mercados institucionais e o último para o acesso ao crédito agrícola.

A partir de 2014, vimos a redução de investimentos nesses programas, que, embora sejam fundamentais à promoção da segurança alimentar no país, têm sofrido, mais recentemente, um processo de esvaziamento. No último ano, vimos a extinção do PAA, enquanto o PNAE suspendeu grande parte das compras de alimentos da agricultura familiar com a justificativa de suspensão das aulas presenciais na pandemia. Esse contexto foi determinante para o atual quadro da fome no Brasil, não apenas nas cidades, mas de forma ainda mais acentuada no campo, com o isolamento dos agricultores familiares²⁸.

No âmbito da política urbana, o processo de atualização dos planos diretores (PDs) tem gerado, em alguns municípios da metrópole, espaços de embate relevantes em torno da agricultura urbana e de sua relação com os instrumentos de planejamento. No município do Rio de Janeiro, o não reconhecimento dos territórios agrícolas da cidade e as diretrizes de adensamento e parcelamento do solo que orientam o PD vigente estiveram no centro das questões pautadas pelo movimento agroecológico.

A incidência política das redes de agroecologia na elaboração

²⁸ O “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil 2021/2022” revelou que 21,8% dos domicílios de agricultores familiares são atingidos pela fome (forma grave de IA), enquanto a média nacional é de 15% (REDE PENSSAM, 2022).

da proposta para o novo plano diretor²⁹ resultou na criação de dois instrumentos no zoneamento: (i) a Área de Especial Interesse Agrícola (AEIG) e (ii) a criação de Zonas Agrícolas (ZAs). A AEIG, embora priorize a produção de base agroecológica, não foi demarcada e não trata da questão tributária (incidência de Imposto Territorial Rural (ITR) em vez de Imposto Predial Territorial Urbano). Já as ZAs, que de fato restringem outros usos que não o residencial unifamiliar, estão subdimensionadas em relação aos territórios agrícolas da cidade³⁰.

Além dos instrumentos referidos acima, a incidência política do movimento agroecológico resultou em diversas propostas, algumas parcialmente incorporadas ao projeto de lei para o novo PD do Rio de Janeiro. Dentre elas, destacamos a permissão do uso agrícola em toda a cidade, a adequação da política tributária e a criação de feiras e mercados que promovam circuitos curtos de produção-consumo.

Os avanços conquistados na proposta para o novo PD refletem o acúmulo do debate do movimento agroecológico nos conselhos participativos. Nos últimos anos, os CONSEAs, estadual e municipais, e a mobilização de seus conselheiros foram centrais para a consolidação de outras instâncias de gestão participativa. Dentre elas, destacamos: o Fórum Permanente de Agricultura Urbana e a Frente Parlamentar de Agricultura Urbana, criados em 2017, a reativação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e a Comissão da Produção Orgânica do Rio de Janeiro.

²⁹ Projeto de Lei Complementar nº 44/2021, encaminhado à Câmara Municipal, em 2021.

³⁰ Ver: "Roda de Conversa: A cidade também planta – Plano Diretor" YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dH2-2-dcfO0>. Acesso em: 29 jul. 2022.

Pauta de lutas

Apresentamos até aqui um quadro sintético do associativismo agroalimentar na metrópole do Rio de Janeiro, apontando os avanços e os desafios impostos pelo atual contexto de desmonte das políticas públicas para o setor. Chamamos a atenção para a crescente atuação dos sujeitos coletivos do campo agroecológico nas lutas urbanas, consolidando a inserção da segurança e da soberania alimentar na agenda da reforma urbana. Para concluir, destacaremos cinco pontos estratégicos desse caminho de luta pela superação da fome e pelo direito a uma alimentação saudável no Rio de Janeiro.

O primeiro ponto diz respeito ao reconhecimento político-institucional da “agricultura familiar urbana” e à disputa em torno das representações sobre o “rural” e o “urbano”. Nessa disputa, a pluriatividade deve compor o projeto de construção da unidade campo-cidade na perspectiva da soberania alimentar. A reformulação dos critérios definidores da “agricultura familiar” deve abarcar os agricultores em toda a extensão rural-urbana, em seus diversos arranjos familiares de atividades para a reprodução da vida. Assim, as políticas públicas devem fomentar as agriculturas geradoras de renda e também aquelas para autoconsumo, como os quintais produtivos. Trata-se do reconhecimento da complementaridade, na unidade doméstica, dos trabalhos produtivos e reprodutivos nos setores primário, secundário e terciário. Isso exige uma mudança na cultura das instituições locais na direção do reconhecimento da produção de alimentos em lotes urbanos como atividade da “agricultura familiar”. Essa mudança é condição para que os agricultores urbanos acessem o crédito, as compras institucionais e outras formas de fomento.

O segundo ponto estratégico se refere às instâncias de participação dos sujeitos coletivos do movimento agroecológico nos três níveis de poder, com destaque para os CONSEAs e para a

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, principais espaços de negociação, formulação e monitoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional no país.

Com a extinção do CONSEA e da Conferência Nacional pelo governo Bolsonaro, a proposta de criação de uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, puxada pela ANA, ficou sem dois importantes canais de reivindicação e de articulação nacional, especialmente entre os movimentos urbanos e rurais. Embora muitos conselhos estaduais e municipais se mantenham em funcionamento, o desmonte das instituições federais responsáveis pela segurança alimentar afetou diretamente a execução dos programas, reduzindo o acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais e ao crédito.

A reconquista dos espaços de participação dos agricultores familiares na elaboração da política nacional é condição para a retomada e ampliação dos programas de fomento à produção e comercialização de alimentos saudáveis no campo e na cidade. Essa retomada deve contar com a atuação fundamental da EMATER, sucateada pelo governo Bolsonaro, que, nesse caminho de luta em prol da produção agroecológica, vem garantindo maior qualificação técnica dos agricultores familiares, necessária para o acesso às políticas públicas.

O terceiro ponto tem por questão o acesso à terra urbana para fins de produção e armazenamento de alimentos saudáveis por famílias agricultoras, organizadas ou não em associações. Evidenciamos alguns instrumentos legais em âmbito local que, direta ou indiretamente, impactam a segurança da posse da terra. Dentro os instrumentos urbanísticos, destacamos o zoneamento municipal do Rio de Janeiro como objeto de disputa entre o movimento agroecológico e os interesses do setor imobiliário. O conflito se dá no processo de definição das zonas agrícolas nas periferias da cidade.

A visão hegemônica no campo do planejamento urbano naturaliza a expansão urbana como processo permanente e inexorável de incorporação de terras “ociosas” nas fronteiras das cidades. Sabemos que a “ociosidade” é produzida pela lógica mercantil especulativa. O movimento agroecológico aponta um caminho alternativo de produção da materialidade urbana, em que as terras “ociosas” são os meios de produção de alimentos saudáveis para uma população com elevada taxa de insegurança alimentar. Para garantir o uso produtivo das terras periurbanas, o zoneamento agrícola deve estar associado à mudança na tributação territorial municipal, do IPTU para o ITR, como estratégia de redução do valor do imposto para as áreas com finalidade rural.

O quarto ponto estratégico diz respeito às infraestruturas necessárias para morar-plantar na cidade e no campo, buscando a integração saneamento-energia de modo a promover o fechamento dos ciclos hídrico e de nutrientes, o que pode fortalecer a produção de alimentos agroecológicos na escala do bairro. Em contraposição aos sistemas centralizados de saneamento e energia controlados por grandes empresas, propomos sistemas descentralizados como os biodigestores, a compostagem, as bacias de evapotranspiração e outros que geram recursos e insumos agrícolas localmente na perspectiva da permanência na terra e da preservação de seus recursos naturais. Os sistemas descentralizados podem fomentar o controle popular sobre o território e a redefinição dos parâmetros de bem-estar urbano.

O último ponto está centrado nas infraestruturas de beneficiamento e comercialização dos alimentos produzidos. Primeiramente, com vistas à viabilidade econômica do trabalho realizado pelos agricultores em toda a extensão rural-urbana, é fundamental que as políticas públicas fomentem as estruturas de beneficiamento e processamento dos alimentos agroecológicos

in natura. Isso permitiria o aumento do valor de mercado das produções de pequena e média escala como, por exemplo, as agroindústrias agroecológicas.

Na comercialização, é necessário garantir a mobilidade inter e intrabairro e o acesso aos espaços públicos, como as praças e mercados públicos nos bairros periféricos, para a realização de feiras. Importante também são as infraestruturas de apoio às feiras, como as barracas, coberturas e demais estruturas temporárias, bem como pontos de eletricidade, água e apoio logístico. Por fim, ressaltamos que vimos durante a pandemia as possibilidades abertas pelas plataformas virtuais de comercialização no sentido de organizar a demanda por alimentos saudáveis, de fortalecer os vínculos éticos entre produtores e consumidores e de criar circuitos curtos de produção e consumo.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2006.

CORAGGIO, J. L. (2006). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. **Cuadernos del CENDES**. Caracas, v. 23, n. 61, pp. 39-67. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40306103>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA - CEPEA/USP (2021). **PIB do agronegócio do Rio de Janeiro: Ano base e evolução 2017-2020**. Piracicaba. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-do-rio-de-janeiro.aspx>. Acesso em: 29 jul. 2022.

FERNANDEZ, A.; BAPTISTA FILHO, A. (2019) Agricultura familiar urbana: limites da política pública e das representações sociais. **Cidades [Online]**, Queering the city. v. 39, 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cidades/1825#quotation>. Acesso em: 29 jul. 2022.

HARVEY, D. (2001) "City and justice: social movements in the city". In: HARVEY, D. **Spaces of Capital: toward a critical geography**. New York, Routledge.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2017) **Censo Agropecuário**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

REDE PENSSAN (2022). **II VIGISAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert.



**REFORMA
URBANA E
DIREITO À
CIDADE**

CAPÍTULO 6

Como e para quem se governa?

Desafios para a governança
urbana e metropolitana no Rio de Janeiro

FILIPE SOUZA CORRÊA

ERICK SILVA OMENA DE MELO

HUMBERTO MEZA

NELSON ROJAS DE CARVALHO

FRANKLIN SOLDATI

BRENO SERODIO

ARTHUR BERNARDO LOPES

Introdução

Este capítulo discute as dimensões constitutivas do modelo de regime urbano que tem se consolidado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), criando uma forma de governança urbana caracterizada pela hegemonia de uma classe dominante. Trata-se de um cenário marcado pela ação predatória em relação aos recursos que poderiam ser utilizados para a promoção de políticas urbanas orientadas para o bem-estar da população e para a justiça social. Esta discussão está ancorada na ideia de que a aceleração do ajuste espacial ultraliberal vivida no país estimula o surgimento de um regime privatista que constrange as formas pelas quais as decisões locais são tomadas. Nesse contexto, o empreendedorismo urbano aparece como uma estratégia de gestão que sustenta institucionalmente uma rearticulação das forças econômicas e políticas responsáveis pelo governo das cidades, especialmente por meio das diversas modalidades de parcerias entre Estado e Mercado e seus impactos nas formas de gestão dos bens e da provisão de serviços públicos.

No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, nos últimos anos, constituiu-se uma coalizão de poder que promoveu um projeto local de empresariamento urbano expresso no conteúdo dos planos estratégicos, na promoção de grandes projetos metropolitanos (COMPET, expansão do Porto de Itaguaí e Arco Metropolitano) e na realização dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016). Argumentamos que esse projeto político hegemônico se sustentou, ao contrário do que parece, pela completa ausência de uma agenda efetiva de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, o fracasso dessas intervenções em alavancarem um processo de desenvolvimento do Estado se deve menos às

suas contradições inerentes e mais à diluição da agenda governamental a partir de uma lógica patrimonialista incrustada nas instituições do Estado, herdeira das máquinas políticas tradicionais, como o *chaguismo* e o *amaralismo*.

Esse projeto político hegemônico se caracteriza como predatório também do ponto de vista institucional, pois conduz a um processo grave de desinstitucionalização e desestatização, no qual a privatização dos ativos do Estado figura como uma oportunidade de extração de renda e de geração de novos negócios por parte de uma oligarquia que permeia os espaços de poder. Vale ressaltar que essa dinâmica de desestatização se traduz igualmente na fragmentação da base social, seja por meio da expansão inusitada de centros autônomos de poder (como as milícias e as facções que controlam o tráfico de drogas), seja pela expansão de redes de lealdade que concorrem com o poder político (como a expansão do poder político e econômico de grupos religiosos neopentecostais).

As condições institucionais e sociopolíticas para a governança do urbano na RMRJ

A noção de regimes urbanos pressupõe, segundo a literatura, uma divisão de poder entre atores políticos, agentes sociais e atores econômicos, os quais se articulam e se orientam na direção de agendas de transformação urbana. Na análise apresentada neste capítulo, é possível discorrer sobre regimes urbanos a partir de uma visão alternativa que nos permite observar as interações entre Estado, Mercado e Sociedade como fenômenos constitutivos da Governança Urbana.

Governança Urbana diz respeito aos fluxos de coordenação, cooperação e conflito que constrangem as formas de organização social no espaço urbano. Tal compreensão tira o foco do governo

e se desloca em direção às interações entre as dimensões constitutivas do regime urbano para explicar como se exerce o poder na cidade. Partindo desse entendimento, nesta seção explicaremos algumas dimensões constitutivas do regime urbano na RMRJ, especificamente as relacionadas com o perfil de atividades econômicas e de orientação ideológico-partidária dos municípios, com a caracterização das Associações Cívicas e do financiamento eleitoral.

1.1) Perfil de atividades econômicas

O perfil de atividades econômicas foi apreendido a partir de uma recategorização das variáveis presentes na RAIS – Relação Anual de Informações Sociais, referentes aos períodos de 2006 e 2016³¹. Identificou-se a variação da empregabilidade em todos os setores de atividade econômica nas regiões metropolitanas brasileiras, nesses dois períodos. Um impacto das mudanças macroeconômicas oriundas dos governos federais pôde ser percebido. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o comportamento foi similar e, talvez, possa ter ditado, por razões históricas, o comportamento nacional.

A análise dos dados de 2006 indicou a prevalência de dois tipos principais de atividades econômicas. Os setores de influência da indústria petrolífera são predominantes em 48,9% dos municípios da RMRJ. Já os setores de indústria de média-baixa, média-alta e alta intensidade tecnológica o são em 38,1% das cidades. Outros setores também apareceram nessa análise, mas em menor número de municípios. Obras de infraestrutu-

³¹ Os valores de vínculos empregatícios foram transformados em percentuais médios e, daí, em densidade, em razão do superdimensionamento de alguns setores, a partir da Análise de Correspondência Binária – ACB. Para essa técnica, adotou-se um corte de 2 eixos ortogonais, com três fatores. Na sequência, foi utilizada a Classificação Hierárquica Ascendente – CHA.

ra, indústrias ligadas à agropecuária, indústrias extractivas e serviços de construção predominavam em 03, ou 14,3%, já o setor das indústrias de baixa intensidade tecnológica, média-baixa e média-alta tecnologia apareceram apenas em 01, ou 4,8% dos municípios.

Em contrapartida, no ano de 2016, observou-se clara mudança na prevalência de atividades econômicas. Apenas 01 apareceu com preponderância dos setores ligados à extração de petróleo, agropecuária, administração pública e serviços, representando 4,8% do total de municípios. Já aqueles ligados aos setores de petróleo e gás, construção civil e administração pública prevaleceram em número de vinte, ou seja, 95,2% do total de municípios. Os resultados permitem cogitar a ocorrência de mudanças no estilo de governança.

1.2) Perfil do composto associativo

Avançando na nossa reflexão sobre a governança urbana, adotando também a dimensão da participação social – entendida como a prática a partir da qual os cidadãos se associam por meio de entidades coletivas para influenciarem na disputa do urbano (BOSCHI, 1987) – percebemos que ela se torna uma variável capaz de explicar os limites e possibilidades do desenvolvimento urbano, pela via do controle social.

Espera-se que o poder de barganha dos municípios aumente proporcionalmente à intensidade da participação cidadã ao redor da provisão de bem-estar. Contudo, tal compreensão parece limitada, se considerarmos o universo associativo apenas pela visão do *controle social* pela qual se orientou a perspectiva da “nova sociedade civil a partir dos anos 1990”. Essa compreensão “virtuosa” (LÜCHMANN, 2014) não permitiu iluminar associações com efeitos “não

democráticos” ou em parceria com o Estado e/ou mercado (GURZA, 1999)³².

Analizando os dados presentes na Base de Entidades e Fundações Sem Fins Lucrativos de 2016³³, a RMRJ apresenta uma concentração associativa entre o polo metropolitano e seus municípios mais próximos. No total, a RMRJ registra aproximadamente 18.000 entidades associativas, das quais 56% estão presentes na cidade do Rio de Janeiro, mantendo um alto número de associações em municípios da Baixada Fluminense e do entorno metropolitano, como mostra a tabela a seguir:

Município	Nº de OSCs
Rio de Janeiro	10.227
São Gonçalo	1.128
Nova Iguaçu	1.082
Duque de Caxias	1.020
Niterói	1.005

Tabela 1 - Municípios com maior número de Organizações da Sociedade Civil na RMRJ

Fonte: FASFIL, 2019.

³² Neste capítulo, adotamos as associações como o composto de entidades do Terceiro Setor, definido em 1998, durante o IV Encontro Ibero-American do Terceiro Setor, com organizações privadas, sem fins lucrativos, não governamental, autogovernada e de associação voluntária. Outras formas de organização e participação (como Movimentos Sociais, Coletivos de Economia Solidária, OSCIP ou OS) são abordadas em outros capítulos desse livro.

³³ Os dados da pesquisa podem ser consultados em: <http://web.archive.org/save/https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-e-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil.html?=&t=downloads>

Ao observar o campo de atuação de todas essas associações, vemos que duas constatações são particularmente instigantes. Todos os municípios da região metropolitana registram grande presença de organizações religiosas, com 9.228 entidades (acima do 50% de todas as associações), seguidas de instituições “prestadoras de serviços”, especialmente do âmbito da Educação, com 3.637 organizações.

Essa configuração parece sugerir uma consolidada formalização do registro associativo, expressada em entidades de tipo confessional e de atores institucionalizados que contratualizam a provisão da política pública, fazendo a gestão dos serviços de Assistência Social, Saúde, Educação, entre outras políticas essenciais.

O comportamento das entidades defensoras de direitos, especialmente aquelas que estão entre as de defesa de direitos civis, difusos ou até mesmo sindical, repete um padrão similar de concentração entre o polo metropolitano e os municípios próximos. Depois do município do Rio de Janeiro, somente Niterói e Duque de Caxias mostram uma presença relevante (de mais de 100 organizações) de Sindicatos, Organizações de Defesa de Direitos Civis e de Defesa de Interesses Comunitários. Em contraposição, os municípios de Japeri, Tanguá, Seropédica, S. J de Meriti e Queimados não apresentam registro algum de organização dentro desse campo de atuação.

Na direção contrária ao grau de concentração das entidades defensoras de direitos (em apenas três dos municípios referidos acima), a RMRJ mostra uma expansão das organizações de tipo religiosa. Um cálculo fatorial, tomando como base os dados da FASFIL, revela que na RM existe a maior relação de organizações religiosas, de 75 entidades para cada 100.000 habitantes, de todo o Sudeste brasileiro, ao ponto de mais de 90% dos municípios da RMRJ registrarem uma densidade preponderante do ativismo

religioso. Apenas as cidades do Rio de Janeiro e de Niterói expressam uma preponderância associativa diferente.

Seja pela via das relações contratuais com o Estado, pela qual as entidades estão facultadas a fazer a gestão das políticas sociais, seja pela identidade confessional que distingue as organizações religiosas, a caracterização e a atuação das organizações sociais na RMRJ não evidenciam a consolidação de um ativismo participativo voltado ao controle social capaz de constranger o redirecionamento das políticas urbanas.

1.3) Perfil partidário-ideológico da gestão dos municípios

Com relação ao mapa da orientação partidária, no caso brasileiro, é razoável supor que, pela orientação ideológica das legendas, enquanto o PSDB estaria no centro de coalizões de projetos privatistas e de orientação pró-mercado, partidos como o PT, PSB ou PSOL sustentariam a agenda com maior controle das forças de mercado, no que se refere à ocupação das cidades. Herdeira de máquinas políticas que deixaram profunda raiz no território político do Estado - o Chaguismo e o Amaralismo -, avessas à institucionalização de um sistema partidário competitivo, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro escapa dessa disjuntiva entre coalizões pró-mercado e coalizões pró-bem-estar, ou seja, é território de partidos fisiológicos para os quais a cidade neoliberal se afigura menos como projeto programático e mais como uma oportunidade de extração de rendas.

Na tabela abaixo, verifica-se que a quase totalidade dos municípios da RMRJ é comandada por prefeitos filiados a partidos abrigados no chamado “Centrão”. Trata-se assim de um território político que, mais do que conservador, abriga forças políticas fisiológicas³⁴, para as quais, no que se refere ao tecido urbano, o

³⁴ São chamados de fisiológicos aqueles partidos cuja estrutura está direcionada

processo de neoliberalização é oportunidade de negócios. Vale assinalar, assim, que a escassa institucionalização dos partidos que controlam os executivos locais no território da RMRJ torna esse território marcadamente vulnerável às forças de mercado, já que as forças políticas não são somente incapazes de controlar os agentes econômicos, mas também de propor qualquer direção no que se refere aos projetos de cidade de médio e longo alcance.

Rio de Janeiro	DEM	Itaguaí	PODE	Nilópolis	PL
Belford Roxo	MDB	Japeri	PDT	Niterói	PDT
Duque de Caxias	MDB	Magé	PP	Nova Iguaçu	MDB
Guapimirim	PMB	Maricá	PT	Paracambi	PL
Itaboraí	PL	Mesquita	PL	Queimados	SOLIDARIEDADE
São Gonçalo	AVANTE	S.J. de Meriti	DEM	Seropédica	PSC

Tabela 2 - Filiação partidária dos prefeitos eleitos na RMRJ, em 2020.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2020).

1.4) Perfil dos financiadores de campanhas eleitorais municipais

Outra dimensão importante na constituição dos padrões de governança urbana é o financiamento de campanha eleitoral, cujos dados são disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

para a barganha por cargos e cuja sobrevivência depende da disputa por recursos do fundo público a serem direcionados para suas bases eleitorais.

Isso porque tais informações podem proporcionar uma melhor compreensão da relação entre poder econômico e poder político-institucional, uma vez que auxiliam na caracterização das coalizões de poder dominantes na esfera local. No caso do Rio de Janeiro, as doações eleitorais empresariais (tanto por empresas, quanto por empresários), realizadas entre os anos de 2008 e 2016, indicam permanências e mudanças substantivas na constituição de tais coalizões.

Em relação à permanência dos setores formadores do complexo urbano-imobiliário-financeiro entre os protagonistas do financiamento eleitoral municipal, cabe destacar a manutenção dos setores da construção, de atividades imobiliárias e de atividades financeiras entre os principais doadores de campanha, ainda que o comportamento de cada setor econômico tenha apresentado flutuações na participação relativa nas doações, sobretudo o setor da construção civil.

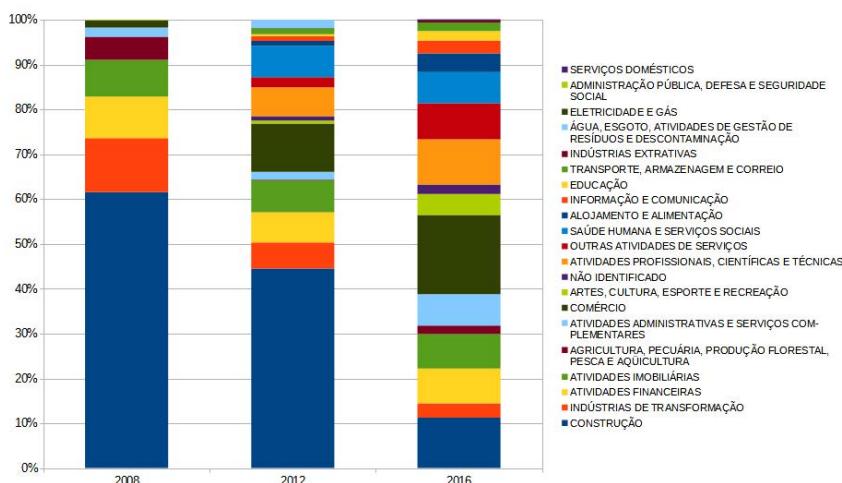


Gráfico 1 – Perfil das doações de campanha segundo o setor econômico da CNAE

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2008; 2012; 2016)

Em 2008, o ranking das doações foi liderado pelo setor da construção (com 61% do total das doações municipais privadas), seguido pelas indústrias de transformação (12%), atividades financeiras (9%) e atividades imobiliárias (8%). Em 2012, o setor dos construtores manteve a liderança nas doações (agora correspondendo a 45% do total); mas, desta vez, foi seguido pelo setor do comércio (11%), de atividades imobiliárias (7%), de saúde humana e serviços sociais (7%) e de atividades financeiras (6,5%).

Em 2016, podemos notar algumas mudanças nessa configuração, pois é o setor de comércio que assume a primeira posição (com 18% do total), seguido pelo setor da construção (11%), agora na segunda posição. Na sequência, aparecem dois grupos não tão tradicionais, isto é, o de atividades profissionais, científicas e técnicas (10%) e o de outras atividades de serviços (8%). Ainda assim, outros setores mais tradicionalmente empenhados no financiamento eleitoral, como o de atividades financeiras (7,8%) e de atividades imobiliárias (7,7%), também apresentaram um volume considerável.

Portanto, esses dados indicam que a coalizão de agentes, que domina as relações entre economia e política na cidade do Rio de Janeiro, tem como marca sua ligação com a acumulação urbana - seja na forma dos produtores do espaço urbano, seja na figura dos prestadores de serviços urbanos - assim como uma crescente imbricação com a acumulação financeirizada.

Além disso, percebe-se um predomínio de agentes nacionais entre os protagonistas do financiamento eleitoral municipal. Algumas empresas se destacaram como doadoras ao longo do período, por conta do grande volume absoluto e relativo doado, em especial: a incorporadora imobiliária Cyrela; as construtoras OAS, Carvalho Hosken e Carioca Engenharia; a Multiplan, empresa do ramo imobiliário e administradora de shopping centers, e o banco Itaú. Contudo, vale ressaltar que a Cyrela

foi a única que se manteve, direta ou indiretamente³⁵, entre os quatro maiores doadores nas três eleições analisadas. Além disso, chama a atenção a ausência das tradicionais construtoras da lista dos maiores doadores na eleição de 2016. Esse fato poderia ser explicado tanto pela crise político-econômica enfrentada pelo setor a partir de 2014 quanto pela substancial mudança das regras que regem as doações eleitorais em 2015.

De todo modo, independentemente de variações pontuais, as empresas que se destacaram como grandes financiadoras eleitorais nas eleições municipais do Rio de Janeiro representam conglomerados com atuação majoritariamente nacional - sendo a única exceção a Carvalho Hosken. Isso demonstra que esses agentes são representantes de uma burguesia nacional, envolvida numa articulação de poder que vai além da dinâmica política local, que se expressa nas relações estabelecidas diretamente com os representantes políticos do Executivo e do Legislativo carioca.

Tal magnitude dos agentes empresariais preponderantes nas estruturas locais de governança urbana se expressa, também, na notável abrangência territorial e porte dos projetos capitaneados pelos principais doadores, conforme listado a seguir:

- OAS: Porto Maravilha, Engenhão, VLT, Linha 4 do Metrô, BRTs (TransOlímpica, TransCarioca, TransBrasil), Teleférico do Alemão, Arco Metropolitano.
- Carioca Engenharia: Porto Maravilha, Museu do Amanhã, Cidade das Artes, RioCentro, Shopping Barra Point.

³⁵ Em 2008, a Option Investimentos Imobiliários, que era controlada pelos mesmos donos do Grupo Cyrela, foi a terceira maior doadora de campanha na cidade do Rio de Janeiro, contribuindo com 14% do total doado. Já em 2012, é a própria Cyrela que aparece também como terceira maior doadora, mas, dessa vez, com 4% das doações. E no ano de 2016, são os sócios Elie Horn e Rogério Jonas Zylbersztajn que constam entre os maiores contribuidores de campanha, tendo doados juntos 1,6% do total arrecadado.

- Carvalho Hosken: Parque Olímpico, Ilha Pura (Vila Olímpica 2016), Centro Metropolitano, Península, Cidade-Jardim, Rio 2.
- Multiplan: BarraShopping, - New York City Center, Village Mall, Park Jacarepaguá, Park Shopping Campo Grande.
- Cyrela: Parque Olímpico, Ilha Pura (Vila Olímpica 2016), Campo de Golfe, Centro Metropolitano, Península, Cidade-Jardim, Rio 2, Porto Maravilha (por meio da subsidiária Cury).

As coalizões de poder na produção do espaço urbano da RMRJ: o caso do projeto Porto Maravilha

Conforme sinaliza a análise dos dados de financiamento eleitoral, os agentes politicamente mais influentes na cidade do Rio de Janeiro tendem a se concentrar num pequeno grupo de empresas que atua nos setores da construção civil, da incorporação imobiliária, da prestação de serviços públicos e de atividades financeiras, com atuação marcante também em nível nacional. Ainda que haja tendência, a partir de 2016, de pulverização de doadores e desconcentração das doações, com maior preponderância do comércio varejista, esses agentes continuam sendo relevantes, principalmente por possuírem uma série de investimentos situados na cidade do Rio de Janeiro, especialmente na área central e no bairro da Barra da Tijuca.

Sendo assim, o caso da Parceria Público-Privada (PPP) do Porto Maravilha nos permite aprofundar uma reflexão sobre a relação entre poder empresarial e poder político-institucional na cidade, possibilitando uma análise mais qualitativa sobre a forma como opera essa coalizão dominante a partir de um grande projeto urbano. Observando esse cenário é possível perceber a

convergência de atuação dos principais doadores empresariais - contando com a participação da OAS e Carioca Engenharia, como concessionárias, e da Cyrela, como uma das investidoras imobiliárias.

O Projeto Porto Maravilha visa converter cerca de cinco milhões de metros quadrados, situados no centro do Rio de Janeiro e historicamente relacionados à atividade portuária e industrial, em sede de grandes torres corporativas, empreendimentos habitacionais de alto padrão e espaço para atividades turísticas e de entretenimento. Dada a abrangência geográfica, a alta complexidade da estrutura fundiária local - uma das mais antigas do país -, a quantidade de agentes públicos e privados envolvidos e o volume de recursos requeridos para a anunciada transformação, o Porto Maravilha só começou a, de fato, sair do papel após décadas de tentativas frustradas (WERNECK, 2016).

Isso só aconteceu após a adoção de modelos relativamente novos de arranjos jurídico-institucionais, voltados para a facilitação desse tipo de intervenção urbanística em larga escala, como a Operação Urbana Consorciada (OUC), os Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs) e a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU)³⁶. Esses instrumentos, utilizados em conjunto, seriam viabilizadores de grandes projetos urbanos por meio do direcionamento de recursos oriundos de permissões urbanísticas excepcionais, supostamente pagos pela iniciativa privada, interessada na valorização imobiliária para o financiamento de obras públicas de melhoramento de infraestrutura em local legalmente identificado como de especial interesse. Ferramenta fundamental do arranjo, os CEPACs estariam vinculados a permissões para construção acima do

³⁶ Todos previstos e regulamentados pelo Estatuto das Cidades, de 2001, e/ou pelo Plano Diretor Municipal.

gabarito em terrenos específicos dentro da AEIU e, como tal, poderiam ser negociados no mercado financeiro.

Além disso, o principal contrato garantidor dos melhoramentos urbanísticos e infraestruturais iniciais, que atrairiam o interesse de investidores imobiliários privados em CEPACs e em novos empreendimentos, tomou a forma de uma Parceria Público-Privada, com base na lei federal 11.079, de 2004, que trata do tema. Inicialmente estipulada com valor em torno de R\$ 8 bilhões, a PPP do Porto Maravilha foi anunciada como a maior do gênero no país e buscou se justificar exatamente pelo suposto baixo comprometimento das finanças públicas, graças aos novos arranjos institucionais utilizados. Esse argumento veio a calhar em contexto de enxugamento do orçamento público, influenciado pela hegemonia da agenda neoliberal do início do século XXI (WERNECK, 2016).

A construção jurídico-institucional da PPP Porto Maravilha envolveu a articulação de uma coalizão de poder, cujos protagonistas são, sobretudo, as construtoras Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia. Essas empresas formam a concessionária Porto Novo, que venceu a licitação da PPP e é a destinatária final dos quase R\$ 8 bilhões contratuais, como pagamento às obras viárias executadas e serviços públicos assumidos na região. Para além da celebração do contrato, o protagonismo dessas empresas é sinalizado principalmente pelos seguintes fatos:

- 1) foi por meio do processo de Proposta de Manifestação de Interesse, iniciado em 2006, que essas empresas, junto com a Andrade Gutierrez, elaboraram os estudos de viabilidade que pautaram a formulação da licitação e, posteriormente, a implementação da PPP em 2010, estabelecendo, em grande medida, os moldes financeiros e institucionais do projeto. Mais especificamente, há

indícios de que toda a modelagem institucional contida no PMI e, posteriormente, na PPP foi informalmente concebida pela direção da empresa OAS;

- 2) o consórcio formado entre essas empresas foi o único concorrente efetivo na referida licitação, após eliminação de outro concorrente do certame por inadequação aos critérios estabelecidos no estudo de viabilidade já mencionado;
- 3) a Carioca Engenharia atuou decisivamente por meio da pressão exercida sobre os gestores públicos para garantir a liberação dos recursos que financiaram os pagamentos contratuais da PPP (ROLNIK, 2015).

Outra grande protagonista foi a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), que centralizou a articulação institucional necessária para a implementação do projeto, antes formulado pelas empreiteiras. Dentre as principais ações nesse sentido estão: 1) a criação de uma autarquia municipal, chamada Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária (CDURP), em 2010, responsável formal por todo o processo de contratação da PPP com a concessionária; 2) a negociação com a Câmara de Vereadores para aprovação das leis que criaram a OUC, a AEIU e os CEPACs, bem como daquelas que regulamentaram, em âmbito local, a lei federal de PPPs e também de outras garantidoras de uma série de isenções fiscais a concessionárias e outros investidores; 3) a negociação com os governos federal e estadual para a obtenção da grande maioria dos terrenos da região, até então sob domínio de várias empresas e órgãos subordinados aos entes federativos, bem como aos demais agentes privados detentores de propriedades necessárias à operação; 4) a utilização de recursos municipais para a viabilização da operação para os que não estavam contemplados pelo contrato da PPP, incluindo outras

obras menores de infraestrutura e indenizações vinculadas às desapropriações demandadas.

A PCRJ foi também especialmente importante na garantia da participação de outro agente fundamental da coalizão: a Caixa Econômica Federal (CEF), banco público administrador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que, por sua vez, é o principal investidor de toda a operação. Após negociação entre a diretoria da CEF e a PCRJ, chegou-se a um acordo em que, por um lado, a CDURP realizaria o primeiro leilão público dos CEPACs e, por outro, a CEF utilizaria, inicialmente, R\$ 3,5 bilhões do FGTS para adquirir todos os CEPACs leiloados, além de garantir o aporte futuro dos R\$ 4,5 bilhões restantes, necessários para viabilizar a PPP – com essa última cifra supostamente decorrente da própria valorização dos CEPACs e de sua revenda posterior pela CEF a agentes privados.

Para viabilizar esse acordo e as consequentes transações financeiras, foram criados, em 2011, dois FIIs, isto é, o FIIRP e o FIIPM. No primeiro, pertencente à CDURP, foram inicialmente alocados todos os CEPACs e terrenos adquiridos pela PCRJ por meio de desapropriações e permutas. No segundo, cujo proprietário é o FGTS, foram depositados os R\$ 3,5 bilhões prometidos. À medida que a CDURP ia integralizando o patrimônio do FIIRP com os terrenos demandados pela operação, o FIIPM obtinha os CEPACs mediante pagamento. Para a CDURP, esse arranjo permitiu garantir, de antemão, os recursos necessários à PPP. Já para o FGTS, estava garantido o monopólio de comercialização de CEPACs, permitindo, assim, o controle do processo e a absorção de grande parte da valorização imobiliária esperada (WERNECK, 2016).

Por último, integram também essa coalizão os adquirentes de CEPACs e de terrenos da AEIU. Esses agentes, entretanto, formam um grupo um pouco mais disperso e menos relevante,

pois não atuam de forma tão holística e intensa na OUC quanto os demais já citados, com interesses mais direcionados a terrenos específicos, não desempenhando, assim, o mesmo protagonismo. Nesse grupo, destacam-se os seguintes fundos estrangeiros de investimento: Tishman Spyer, GTIS, Autonomy e Global Equity, que juntos respondem por quase dois terços do total de CEPACs adquiridos até o momento. Curiosamente, as empreiteiras Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia, isto é, as formadoras do consórcio Porto Novo, também se apresentam como investidores imobiliários e participam de empreendimentos detentores de quase todo o terço restante de certificados já comercializados (ROSSI, 2022). Ou seja, a concessionária não apenas é beneficiada pelo contrato da PPP, como também busca usufruir da valorização imobiliária decorrente da sua intervenção e, ao mesmo tempo, contribuir para alavancar ainda mais essa mesma valorização, ao lançar seus próprios empreendimentos na região.

A gestão metropolitana na RMRJ e os desafios para a governança democrática na escala da cidade-região

A governança metropolitana da RMRJ passou por três fases. A primeira é marcada pela institucionalização da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), em 1975, que promove uma gestão metropolitana centralizada e tecnocrática, conforme os parâmetros estabelecidos na Lei Complementar nº 20 de julho de 1974. Nessa primeira fase, destaca-se o potencial de indução econômica que o fenômeno metropolitano tinha no nosso regime de acumulação fordista periférico³⁷.

³⁷ Segundo Dias (2017), constava no projeto do II PND (1975-1979) a proposta de tornar a RMRJ um novo polo de desenvolvimento nacional.

A segunda fase, entre os anos 1980 e 1990, corresponde a um hiato caracterizado pela ausência de qualquer iniciativa institucionalizada de planejamento metropolitano, que se inicia com o esvaziamento da função de planejamento da FUNDREM, com Chagas Freitas, passando pela sua extinção em 1989, com Moreira Franco. Após esse longo hiato, o cenário se modifica com a agenda das grandes intervenções no espaço metropolitano a partir de 2007 (COMPETE, Porto de Itaguaí, Arco Metropolitano), no bojo do Programa de Aceleração do Crescimento proposto pelo Governo Federal, iniciando-se, assim, uma terceira fase na governança metropolitana na RMRJ.

Nesse contexto, temos uma série de inovações institucionais no âmbito da administração estadual, até que, em 2011, temos a criação do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, com o objetivo de promover integração entre as agências e órgãos estaduais. Em 2014, esse comitê é substituído pela Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, marcando a aposta do governo estadual na construção de um arranjo institucional colegiado que desse legitimidade à coordenação das intervenções metropolitanas pela inclusão da representação dos municípios metropolitanos.

Mas é importante destacar que essa retomada da governança metropolitana foi estimulada pela contratação de empréstimos pelo Banco Mundial para financiamento dos grandes projetos de infraestrutura, especialmente no contexto do Programa Pró-Gestão II/Rio-Metrópole³⁸. Esses empréstimos incluíram a promoção de programas de gestão integrada com vistas ao planejamento metropolitano, estimulando o fortalecimento da Câmara Metropolitana e financiando a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRJ.

³⁸ Esse programa compõe um enorme volume de financiamento estrangeiro que o Estado recebeu para a promoção dos grandes projetos de infraestrutura.

Curiosamente, enquanto o PEDUI estava sendo gestado (entre 2016 e 2018), com base em instâncias deliberativas provisórias e processos participativos bastante limitados, tramitava na ALERJ o projeto da Lei Complementar n. 184 de 2018, que instituiu a região metropolitana e seu arranjo de governança nos moldes do Estatuto da Metrópole. Portanto, o arranjo instituído passa a funcionar fortemente influenciado pela experiência de planejamento centralizada nas instâncias executivas do governo estadual, característica do período anterior à aprovação da Lei complementar, em descompasso com a dinâmica que estava se gestando no âmbito do governo estadual.

No entanto, apesar do protagonismo do governo estadual, não se configurou o mesmo estilo de planejamento dos anos 1970. O que se percebe nesse período inicial da retomada da governança metropolitana é a aposta em intervenções urbanas de forma fragmentada no espaço. Apesar da crise econômica, podemos questionar o quanto a lógica da acumulação urbana guiada pela agenda neoliberal de fragmentação dos espaços faz com que as intervenções tenham resultados positivos em si mesmas, independentemente do seu sucesso como indutoras de algum grau de desenvolvimento. Enquanto os lucros são garantidos para os agentes econômicos envolvidos, a tarefa do poder público é socializar os custos, o que se traduz numa predação do orçamento público. A novidade, portanto, está no fato da escala metropolitana ser a nova arena de atuação da governança neoliberal do urbano. Ainda que os moldes institucionais façam referência às experiências anteriores, o que sugeriria uma dependência de trajetória em termos de desenvolvimento institucional, essas instâncias institucionais se colocam muito mais como legitimadoras de processos de transformação territorial, nos quais a escala de atuação é necessariamente metropolitana.

A título de exemplo, podemos citar a captura da agenda metropolitana pelo leilão de concessão regionalizada da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE), logo após a aprovação do arranjo institucional de gestão metropolitana da RMRJ. Nesse processo, podemos perceber o protagonismo assumido pelo governo estadual, não só pela captura da pauta de discussões sobre o arranjo metropolitano, tornando a concessão da CEDAE o seu tema central, mas também pelo enxugamento do processo deliberativo, de maneira a evitar grandes questionamentos por parte dos integrantes do conselho deliberativo e do conselho consultivo. O que vem a calhar, pois o leilão de concessão foi pensado — e estruturado pelo BNDES³⁹ — como um primeiro experimento de concessão a partir do novo marco regulatório do saneamento, que tem um caráter profundamente privatista.

A questão da concessão foi colocada já na 2^a reunião do conselho deliberativo da RMRJ (19 de setembro de 2019), na qual o então governador e presidente do conselho, Wilson Witzel, defendeu a concessão, com o argumento de que isso geraria maior capacidade de investimentos para o Estado⁴⁰. E o processo seguiu sem muita discussão por parte dos integrantes do conselho deliberativo. Enquanto isso, o conselho consultivo, que teve o início dos seus trabalhos atrasados pela controversa reconfiguração que sofreu⁴¹, só conseguiu se

³⁹ Essa estruturação é feita no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento (PPI), uma das primeiras iniciativas do governo Michel Temer para promoção de parcerias com o setor privado.

⁴⁰ Cabe destacar que a concessão da CEDAE também era uma garantia ao empréstimo feito pelo governo do Estado do RJ ao banco BNP Paribas, no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.

⁴¹ O presidente do Conselho Deliberativo, o governador Wilson Witzel, com base em parecer da Procuradoria-Geral do Estado, afirmou a nulidade da formação do Conselho Consultivo de 2016, alegando que os membros não teriam sido nomeados pelo Presidente do Conselho Deliberativo, assim como as vagas não teriam sido preenchidas com base na Primeira Conferência Metropolitana de 2018. Curiosamente, na nova composição do Conselho Consultivo, temos a par-

reunir no dia 03 de agosto de 2020, após a aprovação da concessão pelo conselho deliberativo, no dia 12 de fevereiro de 2020, em sua 4^a reunião. Desse modo, o conselho consultivo ficou impedido de deliberar sobre a concessão, antes que fosse homologada a sua aprovação no conselho deliberativo, o que foi motivo de reclamação por parte de alguns integrantes do conselho consultivo.

A falta de transparência sobre os investimentos a serem realizados após a concessão dos serviços também foi motivo de queixa, especialmente por parte do presidente do Comitê da Bacia do Guandu. Ele manifestou preocupação com a falta de integração entre os planos municipais, planos de bacias hidrográficas e o plano metropolitano de saneamento básico, por se algo que compromete o planejamento da aplicação dos recursos dos comitês de bacias para a área. A liderança também indicou a total exclusão dos comitês de bacias do processo de governança metropolitana no atual arranjo institucional.

O atropelo do processo de governança também se evidenciou no conteúdo das discussões nas audiências públicas realizadas no contexto das discussões do projeto de concessão. Mesmo com a exiguidade do processo de discussão pública, com apenas duas reuniões previstas e uma reunião solicitada pelo Ministério Público do Estado, ainda assim foram apresentadas várias contestações por parte dos integrantes⁴². Dentre elas,

ticipação de representantes de entidades alinhadas politicamente com o perfil ideológico de Witzel, como o Sindicato dos Policiais Civis, o Instituto Liberal, e a associação Students for Liberty: http://web.archive.org/save/http://www.irm.rj.gov.br/arquivos/MEMBROS_Conselho_Consultivo-IRM_06_01_20.pdf

⁴² A Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia listou, em seu sexto parecer semestral sobre o andamento da privatização da CEDAE, os argumentos críticos que foram apresentados pelos participantes das audiências, que podem ser conferidos em: http://web.archive.org/save/http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Pareceres/SEI_ME%20-%2012432406%20-%20Parecer%2019867-2020.pdf?lve

destacamos a denúncia em relação à falta de participação dos conselhos municipais e estaduais de meio ambiente no processo de modelagem da concessão, especialmente dos comitês das bacias hidrográficas do estado do Rio de Janeiro. Numa análise das atas recentes dos comitês das bacias hidrográficas do Guandu e da Baía de Guanabara, o que se observou foi uma postura reativa e que alguns membros manifestaram as mesmas dúvidas que foram solitariamente vocalizadas por Paulo de Tarso no conselho consultivo.

Considerações finais: os desafios para a governança urbana em prol do direito à cidade

Diante do exposto, é necessário disputar o modelo de governança urbana e metropolitana praticado no Brasil, estabelecendo moldes democráticos para as conexões entre os agentes públicos, organizados a partir de suas agendas governamentais, e o setor privado, com seus interesses e demandas. É importante compreender os elementos que dão sustentação discursiva às narrativas que impõem uma visão liberalizante da gestão e do planejamento urbano-metropolitano, especialmente no contexto da expansão de um capitalismo financeirizado.

Essa disputa em relação aos modelos de governança urbana e metropolitana implica avançarmos em direção a um modelo profundamente democrático de governança, de modo a construir arranjos institucionais que não sejam barreiras para a comunicação e o controle social, muito menos veículos para a articulação de interesses de coalizões pró-mercado. Ao contrário, para submetermos a lógica da governança urbana e metropolitana aos parâmetros da reforma urbana e do direito à cidade, defendemos inovações institucionais que sejam construídas e reconstruídas a partir de baixo, da base, servindo, de fato,

como plataformas de manifestação de controle social ampliado e efetivo, ou seja, a partir do exercício de uma cidadania profundamente emancipatória.

Em certa medida, as inovações voltadas para a democratização do poder local, bastante avançadas no Brasil ao longo dos anos 1990 — como o orçamento participativo difundido mundo afora —, nos servem de estímulo para ampliar o horizonte do possível. É preciso resgatar a essência da proposta contida nessas institucionalidades participativas e deliberativas, ainda que com um distanciamento crítico em determinados aspectos da sua concretização, porque essas experiências podem nos servir de base para pensarmos as soluções que desejamos.

No entanto, essas soluções não podem ser desconectadas das estratégias e ações efetivamente pautadas e construídas pelos agentes sociais que lutam pelo direito à cidade nos territórios. É preciso, especialmente, garantir o protagonismo para os atores que surgem do polo fragilizado pelo aprofundamento do processo de neoliberalização nas cidades. Portanto, urge romper com o excesso de formalismo dos arranjos institucionais e soluções tecnocráticas para a política urbana. Isso só será possível a partir de uma reconstituição das estratégias de luta, por meio de um redesenho das instituições e da reconfiguração das escalas de atuação política.

Referências bibliográficas

- BOSCHI, R. (1987). **A Arte da Associação**: Política de base e Democracia no Brasil. São Paulo: Edições Vértice, Editora Revista dos Tribunais.
- DIAS, R. S. Um estado sem planejamento urbano e regional: A saga da Fundrem no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 6, n. 1, p. 131–154, 9 jan. 2017.
- GURZA LAVALLE, A. (1999). Crítica ao modelo da nova sociedade civil. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, v. 47, p. 121-135.
- LÜCHMANN, H. H. (2014). Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 85, p. 159-178.
- ROLNIK, R. (2015). **Guerra dos lugares**. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo.
- ROSSI, B. S. (2022). **Dependência e gestão urbana**: analisando a presença do capital estrangeiro no Porto Maravilha. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública Para o Desenvolvimento Econômico e Social). Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- WERNECK, M. (2016). **Porto Maravilha**: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 7

Milícias, novos ilegalismos e a produção da cidade

ORLANDO SANTOS JUNIOR

TARCYLA FIDALGO

ADAUTO LUCIO CARDOSO

TAÍSA SANCHES

FILIPE CORRÊA

JUCIANO RODRIGUES

UTANAAN REIS BARBOSA FILHO

BRUNO FRAZÃO

PRISCILA COLI

Introdução

Em permanente transformação, tudo indica que a atuação das milícias esteja sofrendo algumas reconfigurações em relação ao período estudado por Cano e Duarte (2012). As milícias parecem ter ingressado em uma nova fase de controle ostensivo dos territórios, investindo, inclusive, em sua expansão para novas áreas da cidade e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tradicionalmente dominadas pelo tráfico. Os estudos e as reportagens publicados nos últimos anos mostram que os grupos milicianos vêm investindo mais em algumas frentes de exploração econômica antes não tão exploradas, desenvolvendo, assim, um novo modelo de negócios – provavelmente em resposta à repressão vivida nos anos seguintes à CPI das milícias, em 2008. Dentre elas, a produção e a exploração do mercado imobiliário e dos serviços urbanos parecem conformar-se como um elemento central no novo modelo de negócios dos grupos paramilitares, como fica bastante evidenciado no estudo de Manso (2020), sobre as origens e as reconfigurações das milícias no Rio de Janeiro.

Apesar das mudanças na sua configuração, desde a sua origem nos anos 1950 (SOUZA ALVES, 2003; MISSE, 2011; MANSO, 2020) e da imprecisão do significado atribuído ao termo milícia, no caso do Brasil, e especificamente do Rio de Janeiro, pode-se adotar a definição proposta por Cano (2008, p. 59), que comprehende a milícia como um conjunto simultâneo de práticas que envolve:

1. O controle de um território e da população que nele habita por parte de um grupo armado irregular.
2. O caráter, em alguma medida, coativo desse controle do território, sofrido pelos moradores.

3. O ânimo de lucro individual como motivação principal dos integrantes desses grupos.
4. Um discurso de legitimação referido à proteção dos habitantes e à instauração de uma ordem que, como toda ordem, garante certos direitos e exclui outros, mas permite gerar regras e expectativas de normatização da conduta.
5. A participação ativa e reconhecida de agentes do Estado como integrantes dos grupos.

Em outras palavras, podemos dizer que as milícias são grupos armados compostos por agentes de segurança do Estado, ativos ou aposentados (como policiais, bombeiros e agentes penitenciários), além de políticos e civis. Elas exercem o poder e o controle territorial sobre comunidades por meio da coação, física ou psicológica, e do medo, mas também pela adesão e legitimação obtida no território. Além disso, exploram serviços que deveriam ser exercidos pelo poder público ou pelo mercado, tais como segurança, fornecimento de gás, internet, TV, iluminação, produção imobiliária, transporte etc. Em geral, a atuação das milícias na produção da cidade e no controle dos territórios populares tem, portanto, forte impacto sobre as possibilidades de exercício da cidadania e do direito à cidade.

Aprofundando essa discussão, o artigo se debruça sobre a atuação de grupos milicianos na (re)produção do espaço urbano do Rio de Janeiro, a partir de três eixos de análise: (i) a atuação dos grupos milicianos e a produção imobiliária; (ii) a relação entre as práticas milicianas de controle territorial e os padrões de associativismo nos territórios populares e (iii) a relação entre milícias e voto no controle territorial. Por fim, são levantadas algumas proposições como diretrizes para o enfrentamento desse quadro e para a promoção do direito à cidade.

A atuação dos grupos milicianos e a produção imobiliária na cidade do Rio de Janeiro

A atuação da milícia na produção imobiliária não é nova. O primeiro artigo do jornal O Globo sobre isso data de 2006⁴³. Entretanto, essa produção se intensificou e se diversificou ao longo dos anos, conforme dito anteriormente. A partir de casos denunciados pela imprensa e por outras fontes, buscou-se ilustrar essa diversidade, organizada aqui em três tipologias, descritas a seguir:

(a) Controle e intermediação do acesso à terra urbana.

Essa prática é expressa no controle do acesso à terra urbana, envolvendo diversas práticas, dentre as quais se situa a apropriação de terras públicas ou a permissão para ocupação de áreas vazias, públicas ou privadas. Uma denúncia publicada em agosto de 2021 pelo portal G1/ O Globo ilustra bem essa prática promovida pelas milícias. Segundo a reportagem, terrenos situados em áreas de preservação ambiental, em Guaratiba, Zona Oeste do Rio, estariam dominados por milicianos, que promovem a venda direta dos terrenos ou cobram percentuais nas negociações de terra, conformando um grande negócio na área do manguezal.⁴⁴

⁴³ Cf Acervo O Globo. Disponível em: <<https://web.archive.org/save/https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=dataAscendente&allwords=mil%C3%ADcia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2006&mesSelecionado=12&diaSelecionado=15&rio=on>>. Acessado em setembro de 2022.

⁴⁴ Cf. <https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/16/milicianos-constroem-casas-em-area-de-preservacao-ambiental-em-guaratiba.ghtml>, publicado em 16/08/2021 pelo portal G1-O Globo. Acessado em julho de 2022.

Além dessa denúncia, o relatório do Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, publicado em outubro de 2020 e intitulado “As Milícias e a Exploração de Terras na Região do Mendanha: estudo de caso”, identificou quatro condomínios ilegais sendo erguidos no bairro de Campo Grande, na área do Parque Estadual do Mendanha, controlados por milicianos. Focando no bairro de Campo Grande e utilizando dados do serviço Disque Denúncia, o relatório evidencia que “grupos milicianos já atuavam no mercado imobiliário desde pelo menos 2007, segundo denúncias da população. O ano de 2015 registrou um pico no volume de denúncias, e nos dois últimos anos também houve um aumento no número de denúncias” (CENPE, 2020, p.12). Explorando imagens de satélite, o relatório também evidencia “o desmatamento da vegetação local e demonstra que novos empreendimentos imobiliários estão em curso na região, possivelmente relacionados à ação dos milicianos” (CENPE, 2020, p. 120).

(b) A produção habitacional própria.

Essa segunda modalidade expressa a produção direta de unidades habitacionais, sejam elas produzidas de forma legal ou não, quando realizadas por grupos milicianos. No dia 12 de abril de 2019 ocorreu o desabamento de dois prédios, no bairro Muzema, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, deixando 24 pessoas mortas⁴⁵. As investigações logo revelaram que as construções eram realizadas sob o comando de grupos milicianos que controlam a região, ilegais e em área de preservação ambiental.⁴⁶ Essa tragédia

⁴⁵ Cf.<https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/12/imovel-desaba-na-zona-oeste-do-rio.ghtml>, acessado em julho de 2022.

⁴⁶ Cf.<https://web.archive.org/save/https://www.bbc.com/portuguese/general-47899484>, acessado em julho de 2022.

expôs mais uma modalidade de atuação da milícia, que também se verifica em outras áreas da cidade e da Região Metropolitana, evidenciando a ampliação do seu modelo de negócios. Depois desse, outros casos vieram à tona pela imprensa, ilustrados pelas denúncias destacadas a seguir:

Em agosto de 2021, o portal G1/O Globo denunciava a construção do condomínio habitacional Novo Itanhangá em Área de Proteção Ambiental, com o aterramento de parte da Lagoa de Jacarepaguá, nas proximidades do bairro da Muzema (Zona Oeste do Rio), como forma de viabilizar as construções irregulares.⁴⁷

Em outubro de 2021, reportagem do jornal O Dia informava a demolição de dois condomínios construídos por grupos milicianos no Parque Estadual da Pedra Branca, em Senador Camará, na Zona Oeste do Rio. A demolição foi efetivada por ação do Grupo de Atuação Especial no Combate ao Crime Organizado (Gaeco/FT-OIS), em colaboração com a Coordenadoria de Defesa Ambiental da Prefeitura do Rio, após ação do Ministério Público. Apesar de, nesse caso, a ação repressiva ter sido bem-sucedida, chama a atenção o fato de os grupos milicianos terem conseguido erguer os condomínios, estando um deles embaixo de uma torre de transmissão, conforme denunciava a reportagem.⁴⁸

⁴⁷ Cf.<https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/31/milicia-aterra-trecho-da-lagoa-de-jacarepagua-para-constuir-imoveis-irregulares-veja-imagens.ghtml>, acessado em julho de 2022.

⁴⁸ Cf. <https://web.archive.org/save/https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2021/10/6260369-condominios-erguidos-pela-milicia-sao-demolidos-no-parque-estadual-da-pedra-branca.html>, acessado em julho de 2022

(c) O controle da produção habitacional promovida pelo poder público.

Nessa modalidade, os grupos milicianos exercem o domínio sobre os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, notadamente o controle sobre os conjuntos produzidos no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida - MCMV ou dos atuais Programas Casa Verde e Amarela, do governo federal. Levantamento realizado pelos autores em jornais eletrônicos disponíveis na internet revela denúncias em 45 dos 106 empreendimentos do programa MCMV, faixa 1, destinado à população de mais baixa renda, considerando-se o período de 2015 a 2022.

Como muitos empreendimentos compreendem conjuntos habitacionais construídos um ao lado do outro, apenas mudando os nomes, em razão do contrato, fizemos um agrupamento por endereço, a fim de identificar o volume dos conjuntos denunciados pelo controle das milícias, identificando as Áreas de Planejamento nas quais estão situados. Agrupando-se os empreendimentos por endereço, identificam-se denúncias em 19 (52%) dos 37 conjuntos MCMV faixa 1, sendo a maior parte situada na AP5. Vale destacar que não foram identificadas denúncias de controle por grupos milicianos nas APs 1, 2 e 3 (Figura 1).

As denúncias revelam a extensão do controle exercido pelos grupos milicianos nesses conjuntos habitacionais, envolvendo a cobrança de taxas pela segurança, venda de cestas básicas por valores muito acima do mercado, oferta de serviços de internet, TV a cabo e de gás, controle dos serviços de vans e mototáxis, com a ameaça e expulsão dos moradores que não concordassem em efetuar os pagamentos cobrados.

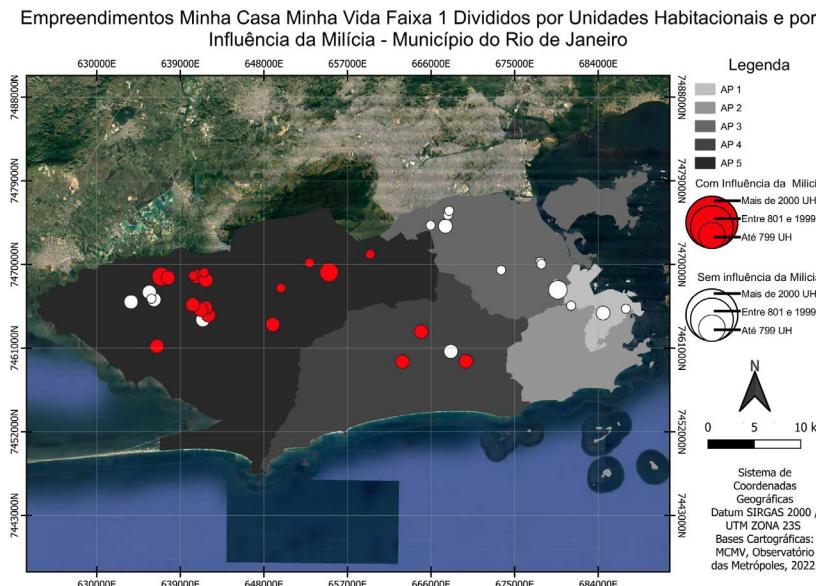


Figura 1 - Conjuntos MCMV - Faixa 1 com denúncias na Imprensa de Controle das Milícias - Rio de Janeiro, RJ

Fonte: levantamento próprio a partir de reportagens disponíveis na imprensa.

São muitos os exemplos de reportagens retratando essas denúncias, como o controle e a expulsão de famílias do conjunto Residencial Haroldo de Andrade, em Barroso Filho, Zona Norte⁴⁹, e do Condomínio da Estrada dos Caboclos, em Campo Grande,⁵⁰ além da venda ilegal de imóveis no condomínio do MCMV da Colônia Juliano Moreira, em Jacarepaguá.⁵¹

⁴⁹ Cf. Jornal Extra, publicado em 29/01/17, <https://web.archive.org/save/https://extra.globo.com/casos-de-policia/familias-expulsas-de-condominio-do-minha-casa-minha-vida-por-traficantes-ganham-novos-apartamentos-20840538.html>

⁵⁰ Cf. Jornal G1/O Globo, em 07/04/2014, <https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/04/expulsos-por-milicia-do-minha-casa-minha-vida-denunciam-assassinatos.html>

⁵¹ Cf. Agência Brasil, em 12/02/2019, <https://web.archive.org/save/https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-02/policia-apura-ocupacao-ilegal-de-imoveis-do-minha-casa-minha-vida>

As denúncias também envolvem empreendimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como, por exemplo, o controle dos serviços de transporte nos condomínios do Programa Casa Verde e Amarela, em Nova Iguaçu⁵², e a exploração de serviços de segurança, sinais de TV a cabo clandestinos e serviços de internet da empresa I.B.I. Banda Larga nos conjuntos residenciais Bolzano, Pádua, Parma, Rotonda e Volterra, que ficam na Estrada Calundu, no bairro Nossa Senhora do Carmo, em Caxias, onde moram cerca de 8 mil pessoas.⁵³

A relação entre as práticas milicianas de controle territorial e os padrões de associativismo nos territórios populares

A atuação dos grupos milicianos tem forte impacto sobre os padrões associativos, impedindo a organização político-social dos moradores ao monopolizar a intermediação entre seus interesses e o sistema institucional.

As associações de moradores, os movimentos sociais e as ONGs se constituíram como importantes espaços de vocalização das demandas da população dos territórios populares durante a última metade do século XX, momento em que atuavam na mediação com o poder público para atenuação e resolução das carências urbanas (SANTOS, 1981; GAY, 1993).

O tema do associativismo e sua relação com a violência urbana (principalmente a produzida pelo tráfico de drogas) foi

⁵² Cf. Jornal G1, em 11/08/2021, <https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/11/moradores-denunciam-extorsao-de-condominios-do-antigo-minha-casa-minha-vida-por-milicianos-em-nova-iguacu.ghtml>

⁵³ Cf. Jornal Extra, em 17/08/21, <https://web.archive.org/save/https://extra.globo.com/casos-de-policia/operacao-da-policia-civil-mira-pms-chefes-de-milicia-que-atua-em-condominios-do-minha-casa-minha-vida-em-caxias-25158374.html>

bem desenvolvido por vários autores, em momentos diferentes e com diversas abordagens e metodologias (ver, por exemplo, ZALUAR, 1985; MACHADO DA SILVA e LEITE, 2004; SILVA e ROCHA, 2008). Todavia, a relação entre milícias e grupos associativos merece novas interpretações. A partir da pesquisa etnográfica, nota-se que existe, com frequência, a cooptação ou dominação direta das associações de moradores pelas milícias, bem como a dificuldade de atuação político-social dos moradores que resistem ao controle miliciano.

Acompanhando as notícias da imprensa, percebe-se que as milícias têm se apropriado do espaço físico das associações como suporte para suas atividades políticas e econômicas, seja para cobrar taxas dos moradores e comerciantes⁵⁴ por serviços prestados de segurança, seja para se apropriar da prestação de serviços que historicamente era desempenhada por essas associações. Um exemplo é a utilização de associações como “centro de distribuição” para o serviço de entrega de correspondência, com cobrança de taxa por cada correspondência recebida⁵⁵. Ocorre ainda o exercício de funções similares a de órgãos públicos, mas sem qualquer validação jurídica e institucional, com a milícia operando como uma “agência reguladora” de transações entre os moradores em determinadas áreas. A esse respeito, a venda de imóveis em determinados locais é sintomática, pois há a necessidade de aval da associação de moradores para sua concretização, ademais, cobrar-se pelas transações imobiliárias⁵⁶.

⁵⁴ Cf. <https://web.archive.org/save/https://informeagora.com/casos-de-policia/milicia-usa-associacao-de-moradores-em-jacarepagua-para-receber-dinheiro-de-moradores-e-comerciantes/>

⁵⁵ Cf. <https://web.archive.org/save/https://www.metropoles.com/columnas/guilherme-amado/mpf-investiga-se-correios-terceirizou-servico-para-milicia-em-bairro>

⁵⁶ Cf. <https://web.archive.org/save/https://extra.globo.com/casos-de-policia/denuncia-do-mprj-diz-que-associacao-de-moradores-de-rio-das-pedras-funciona-como-cartorio-da-milicia-25047011.html>

O estudo de Benmergui e Gonçalves (2019, p. 382) nos mostra que as milícias podem cobrar de 10 a 50% do valor da venda dos imóveis nos territórios nos quais estão presentes. Deve-se acrescentar, ainda, que esse papel de “cartório” executado pelas milícias tem outra razão de ser: é uma forma de contabilizar em seus arquivos não só as transações e novos moradores, mas também quais imóveis estão vazios para venda e são cabíveis de serem tomados para fins específicos dos grupos paramilitares.

Na tônica de expandir suas influências e legalizar suas ações, a milícia chegou a criar uma associação de moradores com o intuito de acionar a Defensoria Pública da União (e quando necessário outros órgãos cabíveis) para assegurar o acesso de moradores das comunidades a habitações do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), segundo notícia da CNN. Esse esforço e trânsito entre o legal e o ilegal não é aleatório e, tampouco, estruturado para ajudar os moradores, mas, ao contrário, evidencia a complexidade, articulação e inserção em espaços impenetráveis por outros grupos criminosos⁵⁷.

Criar uma associação de moradores não é algo simples. É preciso o registro dos atos constitutivos em um Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, no qual é necessário apresentar a ata da reunião de criação assinada pelos fundadores e por um advogado, apresentando os respectivos gestores: presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários, além de tesoureiros. Após o registro no cartório, os dirigentes ainda devem providenciar a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) para que, finalmente, a associação esteja regularizada e exista nos dados do governo. Portanto, diante de tal burocracia, podemos perceber a necessidade de um corpo técnico especializado para

⁵⁷ Cf. <https://web.archive.org/save/https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/rj-milicia-cria-associacao-de-moradores-e-avanca-sobre-prefeituras-diz-e tudo/>

gerir e promover a entrada dos milicianos nas esferas públicas. Porém, seguindo as pistas da imprensa e dos trabalhos acadêmicos, ainda há o predomínio da forma de controle direto (quando os próprios milicianos dirigem a associação) e indireto (quando não dirigem, mas determinam as condutas da associação)⁵⁸. O que se transparece há alguns anos é que os grupos atuam cada vez mais com sofisticação, com o objetivo de dificultar investigações, estudos e formas de questionamento por parte de militantes e grupos inseridos no território.

Diante da complexidade, expansão e capilaridade da milícia, o senso comum pode levar a crer que nos territórios dominados por esse tipo de poder as pessoas permaneçam resignadas. Contudo, estudos como o de Moncada (2019) ilustram diferentes formas de resistência à extorsão e à coerção de grupos paramilitares na América Latina, o que o autor sistematiza em quatro categorias: (i) resistência formal ou (ii) informal, (iii) vigilantismo privado ou (iv) estatal. Moncada argumenta que a forma de resistência de cada comunidade dependerá dos seus recursos econômicos (fontes de capital legal que podem ser usadas para independência financeira em relação aos grupos paramilitares) e políticos (acesso a agentes estatais não vinculados a esses grupos).

Nessa mesma direção, consideramos fundamental reconhecer a existência de diversas formas de resistência, embora nem sempre elas sejam perceptíveis de imediato ou se manifestem da maneira como tradicionalmente estamos acostumados a estudar os movimentos sociais e as formas de associativismo. O desafio está no refinamento da percepção sobre os tipos de associativismo que conseguem estabelecer algum tipo de questionamento e

⁵⁸ Cf. <https://web.archive.org/save/https://www.tupi.fm/sentinelas/justica-condena-ex-presidente-da-associacao-de-moradores-rio-das-pedras/>. Ver CHISHOLM (2020).

enfrentamento às formas de (in)segurança, exploração por controle armado e toda a repressão à livre manifestação dos sujeitos.

Nessa perspectiva, abre-se a hipótese de que os grupos culturais, por não se constituírem como organizações de intermediação com as instituições políticas, estejam se constituindo em movimentos com potencial de vocalizar demandas por reconhecimento e distribuição⁵⁹. A partir da constatação de que os contextos de violência provocam o fechamento de oportunidades políticas no espaço público, as associações e grupos culturais estabeleceriam uma forma menos evidente de ação política, sem confrontar ou ameaçar diretamente os interesses dos grupos milicianos. É pela linguagem cultural que esses grupos questionam a insegurança e as violações de direitos humanos, reivindicando o direito à cidade, constituindo-se em sujeitos coletivos que disputam o sentido das práticas nos territórios populares.

Um indício dessa hipótese é o ínfimo registro pela imprensa de casos de controle de coletivos culturais por grupos milicianos. No levantamento realizado, constatamos apenas um caso no qual o espaço físico de um grupo cultural foi tomado pela milícia⁶⁰, o que talvez possa ser explicado pelo interesse do grupo criminoso pelo espaço em si, mais do que pela atividade cultural realizada por lá.

Diante do exposto, coloca-se como desafio aprofundar a discussão em torno do papel que o campo cultural possa estar exercendo na disputa por novos sentidos e práticas a partir da perspectiva do direito à cidade, observando em que medida os grupos culturais estão se constituindo em importantes atores nos territórios populares.

⁵⁹ Hipótese semelhante foi levantada anteriormente (SANCHES, ALMEIDA, PAIVA, 2020), mas de forma centrada na criminalização dos movimentos sociais.

⁶⁰ Cf.<https://web.archive.org/save/https://www.jornalcapitalcultural.com.br/post/mil%C3%ADcia-toma-sede-de-grupo-de-teatro-e-encerra-o-espet%C3%A1culo>

A relação entre milícias e voto no controle territorial

Nosso argumento é que faz parte das estratégias territoriais dos grupos milicianos o controle sobre a dinâmica territorial dos votos nas eleições. Em primeiro lugar, cabe registrar que esse controle não ocorre de maneira direta, pois, diferentemente do que ocorria no extinto fenômeno do coronelismo, a partir da estratégia da formação de currais eleitorais, o instituto do voto secreto impede que os grupos milicianos controlem esses votos diretamente⁶¹. No entanto, isso não impede que esses grupos apresentem estratégias de controle eleitoral.

Outra explicação importante é que o sistema eleitoral brasileiro não estabelece uma conexão territorial direta, no caso das eleições proporcionais, estaduais e federais, em que o distrito eleitoral é o estado como um todo. Diante disso, dificilmente um candidato se elege a partir de uma região específica do território intraurbano. A tendência é que os candidatos com maior votação espalhem seus votos de maneira mais abrangente no território, ainda que haja diferentes padrões espaciais de votação no nível municipal (CORRÊA, 2011; 2016).

Mesmo quando consideramos apenas os candidatos que se elegeram com mais de 50% dos votos nos locais de votação do município do Rio de Janeiro, sua votação tende a se dispersar no território compreendido pelo município. Por fim, também é importante destacar que cada cargo tem uma dinâmica de competição própria. No caso das disputas para deputado estadual e federal, as dinâmicas de competição tendem a ser similares pela regra da proporcionalidade, tendo o estado como distrito eleitoral. Mas, ainda assim, há diferenças, pois o quociente eleitoral é maior na competição para deputado federal

⁶¹ <https://web.archive.org/save/https://extra.globo.com/noticias/brasil/candidatos-que-investiram-em-areas-de-milicia-nao-sao-eleitos-14165365.html>

do que para deputado estadual. Isso ocorre devido à diferença no número de vagas disponíveis. Enquanto os candidatos à representação na Câmara dos Deputados concorrem para 46 vagas, os candidatos a uma cadeira na ALERJ concorrem a 70 vagas. Isso faz com que a competição para deputado estadual possa ser mais localizada, enquanto a competição para deputado federal tende a ser mais abrangente. Quando consideramos a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, em que a competição é restrita nos limites do município, a lógica territorial se impõe de maneira ainda mais evidente.

No entanto, ainda que essa distribuição dos votos tenda a se dispersar, podemos evidenciar locais onde há um estreitamento da disputa eleitoral, que se deve a uma significativa captura de votos por um candidato local, mesmo que ele não tenha votos suficientes para ser eleito. E, em geral, são candidatos com um padrão de votação concentrado em poucas áreas ou locais de votação. Se, historicamente, esse padrão de votos concentrado estava relacionado às tradicionais práticas clientelistas, hoje, percebe-se que essa prática também está associada aos grupos milicianos, que impedem a livre entrada de candidatos oposicionistas nos territórios por eles controlados. As evidências corroboram a leitura de que os grupos milicianos atuam favorecendo ou indicando determinados políticos que gozam do acesso privilegiado a essas comunidades. Mas as estratégias tendem a variar de acordo com o cargo em disputa.

Considerações finais

Com base nos três eixos de análise apresentados, pretende-se argumentar que as milícias e suas práticas de controle territorial por meio da coação física ou psicológica, mas também pela adesão e legitimação, conforme dito anteriormente, impedem o surgimento de sujeitos coletivos com a capacidade de conquistar o direito à

cidade e de exercerem seus direitos de cidadania. De certa forma, parece possível interpretar o controle pela norma e violência às quais estão expostas as populações periféricas, o que é imposto pelas milícias como uma modalidade de urbanismo militar.

Nosso argumento, inspirado e seguindo as pistas de Machado da Silva (2016), está centrado na necessidade de compreendermos as práticas milicianas e a violência urbana a elas associadas como uma representação social que envolve um padrão específico de sociabilidade, caracterizado por um conjunto complexo de práticas individuais, coletivas e institucionais.

A reflexão original de Machado da Silva (2016) está centrada na violência urbana enquanto uma representação social, que expressa uma ordem social e não apenas um conjunto de práticas individuais. Dessa forma, o autor propõe o conceito de sociabilidade violenta para expressar o padrão de sociabilidade dessa ordem, que pode ser considerada como um elemento constitutivo da coesão social e dos vínculos de solidariedade social, no sentido atribuído por Durkheim (2004), de sistema de práticas e representações compartilhado pelos indivíduos inseridos em uma determinada coletividade.

Consideramos potentes as reflexões de Machado da Silva, destacando a necessidade de reconhecer que a ideia de uma ordem social caracterizada por um único padrão de sociabilidade parece demasiado totalizadora. Assim, para aprofundar essa reflexão, açãoamos a abordagem de Harvey (2007) sobre a relação entre particularismos e universalismos para pensar diferentes padrões de coesão e solidariedade presentes nos territórios.

Nessa perspectiva, os territórios e as comunidades devem ser compreendidos como lugares atravessados por sociabilidades conformadoras de certos padrões de coesão e de solidariedade locais. Em geral, esses padrões envolvem elementos contraditórios e conflitivos, valores mais ou menos universais, conservadores

ou progressistas, fechados ou abertos para outras relações socioespaciais, reprodutores ou contestatórios da ordem social vigente, elementos esses que estão constantemente em disputa.

Assim, é possível ver as milícias como forças que disputam e promovem certo padrão de coesão e solidariedade local, fundado no controle armado, na violência e na tirania nos territórios populares e favelas que controlam. Esse padrão violento e tirânico tem como fonte de legitimidade a representação da violência como questão que deve ser enfrentada. Em outras palavras, a violência é legitimada pela necessidade de enfrentar a violência.

O contexto aqui, evidentemente, é o da negação do direito à cidade em todas as suas dimensões emancipatórias (LEFEBVRE, 2001 e HARVEY, 2014), tanto em termos da agenda que expressa esse ideário, como em termos dos sujeitos que podem incorporar e expressar essa agenda.

O fenômeno das milícias gera inúmeros paradoxos que precisam ser aprofundados. Por exemplo, a conquista do acesso à moradia, promovida pelo programa MCMV, é acompanhada, paradoxalmente, pela despossessão do direito à cidade, na medida em que os moradores passam a viver sob a tirania e o controle armado das milícias.

Assim, partindo de uma perspectiva propositiva e levando em consideração os aspectos abordados neste artigo, terminamos fazendo alguns breves apontamentos para o enfrentamento das milícias e de seu controle sobre os territórios populares, tendo como referência o direito à cidade. Entendemos que é preciso:

- a) A adoção de estruturas de cogestão público-comunitária para uma gestão territorial democrática, desmercantilizada e desmilitarizada que se contraponha ao controle das milícias sobre os territórios populares.

- b) A implantação de programas de provisão pública dos serviços urbanos nos conjuntos Minha Casa, Minha Vida, como gás, creche, educação, mobilidade etc, como forma de enfrentar o modelo de negócios dos grupos milicianos.
- c) A definição dos condomínios do MCMV como AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social), visando uma intervenção pública de requalificação urbanística da área do seu entorno.
- d) A requalificação do sistema viário, ligando os conjuntos do MCMV com as centralidades próximas, agregando ciclovias e garantindo o transporte público, a fim de tirar o controle dos serviços de mobilidade dos grupos milicianos.
- e) A criação de mecanismos de fiscalização sobre os processos de apropriação privada de terrenos públicos e sobre as construções irregulares em áreas de proteção ambiental nas áreas controladas por milícias. Isso também requer criar condições de segurança para a atuação da fiscalização urbanística que é realizada pelo município.
- f) A desmilitarização das políticas de segurança pública, com o fim das operações militares em favelas. É preciso reconstruir o tecido associativo dos territórios populares a partir de políticas de segurança pública não militarizadas, não discriminatórias e baseadas na garantia dos direitos humanos, liberando as populações do domínio de grupos violentos, seja associado ao tráfico de drogas, seja de grupos milicianos. O fortalecimento do tecido associativo é um pressuposto para o exercício da autonomia política e para a representação legítima da população frente ao poder público, além de condição fundamental para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano mais sustentáveis e inclusivas.

Referências bibliográficas

- BENMERGUI, L.; GONÇALVES, R. S. (2019). Urbanismo Miliciano in Rio de Janeiro. *NACLA Report on the Americas*, v. 51, n. 4, p. 379–385.
- CANO, I.; DUARTE, T. (2012). **No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- CANO, I. (2008). “Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas ‘milícias’ no Rio de Janeiro”. In: JUSTIÇA GLOBAL (Org.). **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CENPE - Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. (2020). **As Milícias e a Exploração de Terras na Região do Mendanha: estudo de caso**. Rio de Janeiro, CENPE.
- CHISHOLM, J. (2020). A expansão urbana mediada pela milícia e a luta pela regularização fundiária de Novo Palmares, no Rio de Janeiro. *Periferia*, v. 12, n 2, p. 57-87.
- CORRÊA, F. S. (2011). **Conexões Eleitorais, Conexões Territoriais: as bases socioterritoriais da representação política na metrópole fluminense**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) — Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CORRÊA, F. S. (2016). **O que fazer para sobreviver politicamente? Padrões de carreira dos deputados estaduais no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais.
- DURKHEIM, É. (2004). **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Martins Fontes.
- GAY, R. (1993). **Popular Organization and Democracy in Rio De Janeiro: A Tale of Two Favelas**. Philadelphia: Temple University Press.
- HARVEY, D. (2007). **Espacios del capital: hacia una geografía crítica**. Madri: Ediciones Akal.
- HARVEY, D. (2014). **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes.
- LEFEBVRE, H. (2001). **O Direito à Cidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- MANSO, B. (2020). **A República das Milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro**. São Paulo: Todavia.
- MACHADO DA SILVA, L.; LEITE, M. (2004). “Favelas e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas”. In: IBASE (Org.). **Rio: a democracia vista de baixo**. Rio de Janeiro: IBASE, p. 61-78.

- MACHADO DA SILVA, L. (2016). **Fazendo a Cidade: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas**. Rio de Janeiro: Mórula.
- MISSE, M. (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 13–25.
- MONCADA, E. (2019) Resisting Protection: Rackets, Resistance, and State Building. **Comparative Politics**, v. 51, n. 3, p. 321–339.
- SANCHES, T; ALMEIDA, B; PAIVA, A. (2020). Movimentos sociais, controle social repressivo e criminalização no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 08, N° 20.
- SANTOS, C. N. F. DOS. (1981). **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. [s.l.] Zahar Editores.
- SILVA, I; ROCHA, L. (2008). “Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo”. In: JUSTIÇA GLOBAL. **Segurança, tráfico e milícias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll. v. 1, p. 37-47.
- SOUZA ALVES, J. C. (2003). **Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense**. [s.l.] APPH.
- ZALUAR, A. (1985). **A máquina e a revolta**. São Paulo: Brasiliense.

CAPÍTULO 8

Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado

TARCYLA FIDALGO
ORLANDO SANTOS JUNIOR
FILIPE CORRÊA
HUMBERTO MEZA

Introdução

Este capítulo abordará as novas regulações - e seus processos participativos e legislativos - bem como os projetos recentemente instaurados no Rio de Janeiro em favor de demandas mercadológicas. O objetivo é refletir sobre os processos de institucionalização e os rebatimentos práticos de tais regulações e projetos na metrópole carioca.

A reflexão proposta buscará contextualizar, no cenário das alterações regulatórias, os impactos do paradigma da liberdade econômica, inaugurado no Brasil em 2019 a partir da aprovação da Lei 13.874 e cada vez mais capilarizado nas leis e práticas de gestão dos diferentes entes federativos. A liberdade econômica como princípio pretende se autojustificar, dificultando a formulação de contranarrativas e aprofundando a difusão de uma visão antiestado nas políticas e na gestão urbana.

Nos últimos anos, a cidade do Rio de Janeiro vem passando por sucessivas “ondas” de ajustes regulatórios, marcadas pela baixa ou nenhuma participação popular, bem como pelo alinhamento com interesses pró-mercado. Essas “ondas” de ajustes regulatórios foram acompanhadas por arranjos institucionais específicos e pela construção de narrativas que reforçaram a orientação pró-mercado das intervenções urbanas e da própria gestão pública municipal. Importante destacar que muitos dos ajustes regulatórios se apresentaram como um rebatimento de orientações, legislações e políticas federais, inseridas no contexto da inflexão ultraliberal vivenciada nos últimos anos no país.

A fim de analisar os ajustes regulatórios e suas consequências no âmbito espacial e da governança urbana, serão analisados os seguintes casos concretos: (i) a adoção do paradigma da “liberdade econômica” na gestão urbana; (ii) a privatização crescente de serviços públicos a partir do novo arranjo de gestão

das Organizações Sociais (OSs) em serviços públicos essenciais, como a saúde e educação; (iii) a adoção e apostila nas Operações Urbanas (Consorciada e Simplificada) para a gestão territorial da cidade; (iv) o projeto Reviver Centro e o privilégio das demandas do mercado em face da proteção histórica e social; e (v) o processo de revisão do Plano Diretor Municipal e suas contradições.

Assim, pretende-se, a partir de um panorama dos ajustes regulatórios e projetos pró-mercado, refletir sobre as construções discursivas e as consequências, espaciais e de gestão, para a cidade do Rio de Janeiro.

O paradigma da liberdade econômica

O paradigma da liberdade econômica foi inserido no Brasil em 2019, a partir da aprovação da Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019. Trata-se de um novo princípio para a ação estatal que a coloca em posição de subsidiariedade em face da iniciativa privada, a partir de uma “declaração de direitos de liberdade econômica”. Esse paradigma está cada vez mais capilarizado nas leis e práticas de gestão dos diferentes entes federativos, como se apresentará a seguir, tendo como base o caso do Rio de Janeiro.

A lei elenca quatro princípios básicos que devem nortear a interpretação de qualquer ato que se relacione com o exercício de atividades econômicas, quais sejam: (i) a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; (ii) a presunção da boa-fé do particular perante o poder público; (iii) a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e (iv) o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

A gravidade da adoção crescente desse paradigma e seus princípios pela administração pública dos entes federativos no Brasil se acentua a partir de sua proposta de autojustificação,

dificultando disputas de narrativas e aprofundando a difusão de uma visão antiestado nas políticas e na gestão urbana.

A referida lei pretende estabelecer um novo marco para a ação e interpretação em diversas searas, com destaque para as cidades e todo o seu processo de ordenação. Assim, a capilarização do paradigma da liberdade econômica nas legislações urbanísticas municipal e estadual aponta para o desenho de uma gestão urbana normativamente voltada para o favorecimento de interesses privados, a partir de uma narrativa da cidade como um conjunto de atividades individuais, não como um espaço coletivo de convívio e desenvolvimento social.

Como exemplo, temos a isenção de licenciamento para empreendimentos considerados de “baixo risco”, tendo a lei aberto espaço para ampliação do rol de atividades classificadas nessa categoria, chegando ao limite de dispensar qualquer procedimento de licenciamento e aprovação prévia da prefeitura para muitas das atividades econômicas que são desenvolvidas nas cidades.

O paradigma da liberdade econômica nas cidades, para além dos seus efeitos práticos de redução das possibilidades de fiscalização e direcionamento dos usos e do ordenamento urbano pelo poder público, aprofunda o processo de transição da própria visão ontológica das cidades. De lugares de convivência e interação - especialmente a partir dos espaços públicos -, elas passam a ser vistas como um conjunto de espaços e atividades primordialmente de natureza privada, tornando-se, via de regra, excludentes e com baixo grau de integração.

Sob esse paradigma, toda a estrutura de política urbana prevista pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade está ameaçada pela imposição de um arcabouço institucional que legitima e aprofunda a adoção de instrumentos de gestão pró-mercado, subordinando a cidade à lógica dos interesses privados,

como bem ilustra a difusão das OSs, das PPPs (Parcerias público-privadas) e das Operações Urbanas no Rio de Janeiro.

A reforma gerencial e a atuação das organizações sociais na RMRJ

O marco regulatório que permite a certificação para a atuação das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações de Interesse Público (OSCIPs) na provisão de políticas sociais é tributário da reforma gerencial do Estado do final dos anos 1990. A partir dessa reforma, as OSs e as OSCIPs são incorporadas como figuras jurídicas, carregando como marca de nascença uma estratégia de redução do papel do Estado, com o argumento de maior descentralização da gestão pública com base na “produção não lucrativa de bens ou serviços públicos não exclusivos do Estado” (BRASIL, 1998, p. 7).

Essa inovação institucional consolidou-se a partir da promulgação da Lei N° 9.637, de 15 de maio de 1998, que instituiu as OSs. Tal legislação reverberou na atuação dessas organizações nas esferas estaduais e municipais e na promulgação da Lei N° 9.790 de março de 1999, na sequência, que formalizou as OSCIPs sob o estímulo do Conselho da Comunidade Solidária⁶². O avanço desse modelo estimulou, no decorrer das últimas duas décadas, a proliferação de OSs e OSCIPs no território brasileiro, mas o

⁶² Na prática, não existem grandes diferenças entre OS e OSCIP no que diz respeito à descentralização da gestão da política pública. Enquanto as OS assinam contratos de gestão com o Estado para receberem recursos a partir dos quais estão facultadas a gerir as instituições e os serviços públicos, sob declarada autonomia operacional e financeira da gestão; as OSCIPs assinam Termos de Colaboração para atuarem junto com o Estado. Ambas as entidades precisam obter o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) correspondente com a área de atuação específica, para que obtenham isenções fiscais e possam participar de editais públicos com autorização para a assinatura de Contratos de Gestão ou Termos de Colaboração com o Estado.

debate veio à tona anos mais tarde, no embalo da aprovação do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), corporificado na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014⁶³.

Tomando como referência o estudo de Lüchmann, Taborda e Almeida (2019) e analisando os dados atualizados do Mapa das OSCs do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA (2020), vemos que, até 2018, as OSs e as OSCIPs totalizavam 8.160 entidades, como mostra a tabela a seguir.

Período da criação das OS e das OSCIP no Brasil

Período	OSs	%	OSCIPs	%
Até 1990	8	0,8	321	4,5
1991-2000	28	2,5	1.009	14,3
2001-2010	61	5,5	4.982	70,7
2011-2018	1.017	91,3	734	10,4
TOTAL	1.114		7.046	

Fonte: Elaboração própria a partir do Mapa das OSCs IPEA, 2020)

Fonte: Elaboração própria a partir do Mapa das OSCs IPEA, 2020)

O salto do número de OSs desde 2010 pode ser explicado pela intensificação da aprovação de Leis de Qualificação de OSs nos níveis estadual e municipal⁶⁴. No Estado do Rio de

⁶³ O MROSC não alterou o processo de certificação de OS e OSCIP, mas recolocou o debate normativo sobre os processos e instrumentos para as parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil. Sucintamente, o MROSC regulamenta os diversos instrumentos jurídicos para as parcerias de todo o amplo universo das OSCs com Estado, incluindo – mas não apenas – o processo de titulação como OS ou OSCIP. (BRASILIA, 2015).

⁶⁴ De acordo com o Portal Nacional das OS (<https://web.archive.org/save/https://www.portaldasos.com.br>), 25 estados já contam com Leis de Qualificação de OS, o que tem estimulado a criação de Decretos Municipais de qualificação das entidades para gerir unidades do Estado em âmbito local. Segundo o Mapa das OSC do IPEA, tanto as OSs quanto as OSCIPs têm atuação concentrada na Região Sudeste (38% e 52%, respectivamente), com uma pequena diferença na distribuição espacial, sendo a Região do Nordeste a segunda com maior presença de OSs (22,7%), enquanto a Região Sul é a segunda com maior presença de OSCIPs (17,8%).

Janeiro (ERJ), a qualificação das OSs se deu a partir de 2009, com a promulgação da Lei nº 5.498 de 07 de julho de 2009, sendo sucedida pela ampliação do marco jurídico para a qualificação das OSs em setores específicos de política⁶⁵. Dentre todas as OSCs atuantes no ERJ (67.476 ao todo), 14% delas possuem titulação de OS ou OSCIP.

A narrativa mobilizada pelos ideólogos do modelo é que essa figura jurídica estimularia uma maior participação da sociedade civil organizada na provisão de políticas públicas, configurando um processo de “publicização” do Estado (BRASIL, 1998, p. 7), em que o caráter participativo estaria garantido na conformação dos conselhos de administração das OSs, supostamente abertos a variados segmentos dos beneficiários diretos da política (BRASIL, 1998, p. 11).

A partir da revisão das leis de qualificação das OS, refletida nos contratos de gestão e nos estatutos da maioria das entidades, a participação é esperada na composição pluralista dos Conselhos de Administração, que inclui representantes do Estado (de 20%-40%), da sociedade civil (40%-50%) — de acordo com os estatutos de cada OS —, demais membros do conselho (10%-30%) e representantes dos empregados (10%). Já a expectativa de controle se restringe aos relatórios semestrais de gestão e às fiscalizações sistemáticas exercidas pelas secretarias estaduais.

Contudo, na prática, ambos os mecanismos de controle não se concretizam por completo. Segundo levantamento de campo realizado nas OSs de Saúde no ERJ, por exemplo, não encontramos evidências de dinâmicas participativas na eleição dos Conselhos Administrativos, ao mesmo tempo em que os

⁶⁵ Por exemplo, a Lei 6.043/2011, que qualifica as OSs de Saúde, Lei 6.339/2012, que qualifica as OSs no âmbito de Emprego e Geração de Renda, e Lei 6.470/2013, que qualifica as OSs no âmbito de Ensino, Pesquisa, Lazer, Meio Ambiente e Esporte.

funcionários da Secretaria Estadual de Saúde (SES/RJ) admitem a existência de desafios para a fiscalização por parte dos gestores, devido à autonomia que a OS desfruta na sua gestão.

De acordo com os dados da SES/RJ, das 111 entidades atuantes nessa política, 35 obtiveram certificações como OS entre abril de 2012 e fevereiro de 2020. Durante esses anos, as entidades certificadas têm mantido e renovado contratos para a gestão de diversas unidades de saúde, particularmente UPAs e hospitais de referência nos municípios da Região Metropolitana. Um levantamento desse processo contratual indica que apenas quatro OSs de Saúde concentram a maior parte dos contratos de gestão celebrados com o Governo do ERJ, sendo 69 contratos (de um total de 124) assinados desde finais de 2011.

Durante a gestão da pandemia de COVID-19, a atuação das OSs de Saúde assumiu contornos dramáticos no estado do Rio de Janeiro. Denúncias apuradas na CPI da ALERJ sobre essas entidades revelaram uma “caixinha da propina”, que teria sido alimentada com R\$ 50 milhões de reais recebidos de propinas pagas por cinco OSs de Saúde para obterem seus Contratos de Gestão⁶⁶. Afinal, o estado assinou dois grandes contratos, sendo um deles alvo das investigações do Ministério Público, o que desencadeou o afastamento do governador e fundamentou o seu pedido de impeachment. Por exemplo, o contrato com a OS-IABAS por R\$ 770.5 milhões, que tinha por objetivo a construção e gestão de sete hospitais de campanha em seis municípios, até dezembro de 2020, teve como resultado a construção de apenas duas unidades emergenciais e que funcionavam parcialmente.

⁶⁶ Ver em: <https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/09/16/pelo-menos-cinco-organizacoes-sociais-alimentaram-a-caixinha-da-propina-da-saude-do-rj-diz-mpf.ghtml>. Acesso em: 06 set. 2022.

Uma revisão mais geral de todos os contratos (não apenas motivados pela pandemia) mostra que a SES/RJ tinha celebrado diversos contratos com onze OSs de Saúde por um valor total de R\$ 2,3 bilhões, enquanto o Fundo Estadual de Saúde recebeu como repasses do Governo Federal aproximadamente R\$ 1,2 bilhões no mesmo período⁶⁷. Essas diferenças não apenas revelam como as despesas com as OSs absorvem quantias significativas dos recursos oriundos do SUS, mas também o quanto o modelo induz uma privatização velada da política, como argumentado por diversos autores (DE MORAIS et al., 2018). Portanto, trata-se de mais um mecanismo oriundo de uma alteração regulatória que reforça e aprofunda a lógica privatista na gestão urbana.

A adoção das parcerias público-privadas e das operações urbanas na gestão territorial da cidade

No processo de renovação urbana promovido nos últimos anos no Rio de Janeiro, percebe-se a criação de novos arranjos de gestão nos territórios reconfigurados, sobretudo por meio da instituição de PPPs (Parcerias Público-Privadas) e OUCs (Operações *Urbanas* Consorciadas), em parte promovidas no contexto da preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016. Como destaca Hackworth (2007, p. 61), “um dos fundamentos da governança neoliberal a nível local é a cooperação público-privada. Estas alianças podem variar consideravelmente na forma, mas crescentemente espera-se que os governos municipais sirvam como facilitadores do mercado, em vez de atuar nas falhas dos mercados”.

Vários são os exemplos no caso do Rio de Janeiro. A Lei Complementar Municipal nº 101 de 2009 designou a região

⁶⁷ Ver em: <https://web.archive.org/save/https://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada>. Acesso em: 06 set. 2022.

do Porto do Rio de Janeiro como Área de Especial Interesse Urbanístico e instituiu a Operação Urbana Porto Maravilha, que tem como objetivo a revitalização da região portuária. A execução das obras do Porto Maravilha foi realizada por meio da aprovação da maior parceria público-privada do Brasil. O contrato de PPP foi assinado em novembro de 2010 entre a CDURP - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto e a concessionária vencedora da licitação pública, a Porto Novo S/A⁶⁸.

A Porto Novo administra, e seguirá administrando por 15 anos, em regime de concessão administrativa, os serviços e obras de revitalização, operação e manutenção da Área de Especial Interesse Urbanístico Região do Porto do Rio de Janeiro, incluindo a gestão de serviços públicos, como limpeza, iluminação, sistema viário e saneamento básico. Por sua vez, a Parceria Público-Privada do Parque Olímpico, a segunda maior do país, sendo relativamente similar a anterior, concedeu serviços e gestão de uma extensa área urbana da cidade, situada na região da Barra da Tijuca, à iniciativa privada. Durante as Olimpíadas de 2016, o local recebeu competições de 14 modalidades olímpicas e nove paralímpicas. Os recursos públicos envolvidos nessa parceria foram aplicados na forma de isenções fiscais e de obras de infraestrutura. Além disso, no setor de transportes, também se destaca uma PPP vinculada à implantação e gestão do sistema VLT, na área portuária.

A partir dos exemplos acima descritos, tem-se que as Parcerias Público-Privadas concedem a administração de equipamentos e serviços públicos por um determinado período de tempo, além de implicar a participação do Estado por meio de alguma modalidade de transferência de recursos públicos, como isenções fiscais, obras de infraestrutura, transferência de patrimônio, ou

⁶⁸ Consórcio vencedor da licitação composto pelas construtoras OAS LTDA, Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.

de recursos orçamentários. Os contratos celebrados no contexto de PPPs revelam duas questões importantes. A primeira diz respeito à mudança no padrão de atuação das empresas privadas, que passam de executoras de grandes obras a gestoras de equipamentos e serviços públicos. A segunda questão está relacionada aos riscos da subordinação da gestão de equipamentos e de espaços públicos à lógica do mercado, tendo em vista que as empresas gestoras desses equipamentos e espaços públicos passam a tomar decisões vinculadas à eficácia econômica e à maximização do lucro de seus investimentos. No caso do Porto Maravilha e do Parque Olímpico há que se ressaltar que a gestão privada diz respeito a grandes espaços urbanos da cidade.

A subordinação desses instrumentos à lógica privatista também fica clara no exemplo da OUC do Porto, que não prevê qualquer investimento em habitação de interesse social na região, nem um espaço institucional de participação social na sua gestão. Existe um Plano de Habitação de Interesse Social da Região Portuária, elaborado e aprovado em 2015, como resultado da pressão dos movimentos sociais e de exigências institucionais do governo federal em função do aporte de recursos do FGTS, mas esse plano não é parte da Operação Urbana e nunca foi efetivado. Da mesma forma, é impressionante a invisibilização dos cortiços na região, que não são objeto de nenhuma política voltada para a promoção de melhoria das suas condições de habitabilidade.

As contradições da OUC e da PPP do Porto Maravilha são tantas que não cabem no espaço deste artigo, sendo bons exemplos para demonstrar os arranjos e consequências da dominância privatista na gestão urbana. A expectativa de investimentos privados parece nunca se consolidar, ao passo que o poder público permanece sendo o maior fiador dos projetos. No caso do Rio de Janeiro, abordado neste artigo, as PPPs e OUCs citadas parecem fragmentadas em múltiplas arenas, interesses e espaços de cir-

culação de capital, deixando grandes áreas da cidade com um futuro incerto e marcado por intensas disputas.

Reviver Centro e o Plano diretor: alterações urbanísticas no Rio de Janeiro

Os últimos anos, no Rio de Janeiro, foram marcados também por alterações na legislação urbanística realizadas no contexto da inflexão ultraliberal e sob o paradigma da liberdade econômica. As propostas legislativas se afinavam, com maior ou menor grau de ambiguidade, com uma visão mercadológica e arrecadatória da cidade, alinhadas com interesse de frações capitalistas ligadas ao setor imobiliário e financeiro, como a “Lei dos puxadinhos” (Lei Municipal 219/2020), a OUC do Parque Inhoáiba (PLC nº 72/2022), o Plano Diretor (Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011, em revisão no momento da redação deste texto, em 2022) e o Projeto Reviver Centro (Lei Complementar Nº 229 de 14/07/2021).

Para além do alinhamento a uma visão da cidade voltada para o mercado e para a arrecadação, as propostas e alterações legislativas dos últimos anos também tiveram em comum a baixa - ou nenhuma - participação popular, o que, por vezes, colocou em dúvida a própria validade dos seus respectivos processos legislativos.

Dados os objetivos do presente texto, abordaremos, de forma exemplificativa, as propostas e processos legislativos do Projeto Reviver Centro e do Plano Diretor, ainda em tramitação. O Programa Reviver Centro, em síntese, tem por objetivo incentivar o uso habitacional na região central, promovendo a mistura social com a residência de populações de diferentes rendas. Para alcançar esse objetivo, o programa prevê a implementação de vários projetos e mudanças na legislação, que visam viabilizar

economicamente empreendimentos residenciais, em especial retrofits de prédios comerciais.

O programa foi proposto por projeto de lei apresentado sem consulta à população, durante o processo de revisão do Plano Diretor e sem se relacionar com ele, em movimento orquestrado para evitar que a revisão mais ampla do ordenamento urbanístico municipal pudesse inviabilizar a proposta. O projeto desconsidera a população que mora, vive e trabalha na área central, em sua grande maioria pertencente a classes populares. A proposta de viabilizar e incentivar empreendimentos habitacionais voltados para classes mais altas, sem que se tenha um programa de habitação de interesse social e estímulo à permanência das classes populares no centro da cidade, tende a gerar processos de expulsão dos atuais moradores e usuários - usualmente chamados de gentrificação - conforme demonstrado por diversas experiências internacionais.

É de suma importância mencionar ainda, de modo a complementar o cenário apresentado neste texto, que em 29 de abril de 2021 foi lançado o Decreto nº 48.806 que tem como objetivo a realização de uma “intervenção especial de ordenamento urbano” na área central da cidade. Esse decreto se insere em uma lógica de “limpeza territorial”, que possa tornar o centro da cidade mais atrativo para classes mais abastadas. Assim, trata-se de coibir, entre outras, “qualquer atividade de comércio ambulante”, “guarda ou armazenagem de quaisquer bens, mercadorias, móveis e objetos de uso pessoal” e “usos de moradia”. Com esse decreto, que passou a vigorar no dia 1º de maio de 2021, a Prefeitura do Rio de Janeiro vem promovendo a expulsão de camelôs, ambulantes e pessoas em situação de rua do Centro da cidade, com o recolhimento de pertences e mercadorias desses agentes.

Outra alteração legislativa expressiva para a análise aqui pretendida é a revisão do Plano Diretor da Cidade, realizada

por meio do Projeto de Lei Complementar nº 44/2021. Ainda em discussão na Câmara de Vereadores no momento de redação deste artigo, várias das propostas no texto elaborado pelo executivo municipal reproduzem a lógica mercadológica descrita ao longo deste capítulo.

Dentre elas, cabe destacar a previsão e protagonismo das operações interligadas na estrutura de intervenção pública na cidade - que privilegia os proprietários e especuladores imobiliários - e a alteração do coeficiente básico construtivo de toda a cidade para 1 (um), expandindo enormemente a possibilidade de uso da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Com o uso da OODC, a cidade e o desenvolvimento urbano passam a ser fonte importante de arrecadação para os cofres públicos sem que, no entanto, haja qualquer dispositivo que direcione essa arrecadação para investimentos em áreas ou projetos de interesse social.

Essas propostas trazidas pelo projeto de lei de revisão do Plano Diretor da cidade têm o potencial de beneficiar agentes do mercado imobiliário e financeiro que, a partir da inflexão ultraliberal e especialmente sob o paradigma da liberdade econômica, vêm determinando - de forma cada vez menos ambígua - os rumos da gestão urbana.

Como não poderia deixar de ser, a introdução dessas propostas se dá com a proposital insuficiência de participação popular no processo de elaboração do projeto de lei, com o objetivo de criar uma narrativa de consenso em torno de mais essa alteração legislativa com viés pró-mercado.

A falta, ou insuficiência de participação popular, é uma característica comum entre as alterações legislativas que adotam uma visão mais explícita pró-mercado, reforçada pela ideia de autojustificação trazida pelo paradigma da liberdade econômica.

Conclusão: o que fazer diante desse cenário?

Todos os temas abordados neste capítulo demonstram a transversalidade do paradigma da liberdade econômica nas mais diversas searas da gestão urbana e seus impactos - presentes ou potenciais - sobre as cidades, a partir dos exemplos da cidade do Rio de Janeiro, segunda maior do país.

A partir do cenário desenhado por meio da análise dos diferentes temas, e tendo em vista o potencial de mudança contido no momento social e político atual, algumas diretrizes se mostram fundamentais para o enfrentamento da capilarização da lógica privatista em nossas cidades. Dentre elas, destacam-se:

- a) A desmercantilização da gestão urbana com a revisão da legislação existente no sentido do fortalecimento da gestão pública e a promoção da justiça socioespacial.
- b) O fim da terceirização da gestão de serviços públicos para as OSs e OSCIPs, com valorização dos servidores públicos e da prestação direta de serviços pelo Estado.
- c) A incorporação da produção de habitação de interesse social e de medidas de retenção populacional em áreas objeto de OUCs, PPPs e OIs, de modo a evitar que o domínio da lógica privatista e pró-mercado tenha por consequência a expulsão da população de classes populares que ocupa essas áreas.
- d) A ampliação de canais de participação popular e social em todos os programas urbanos implementados pelo poder público.

Essas diretrizes conformam uma primeira agenda de intervenções e luta em prol da reversão do quadro de aprofundamento da visão privatista e mercadológica das cidades,

intensificado a partir da inflexão ultraliberal e do paradigma da liberdade econômica, seu corolário.

Referências bibliográficas

- BRASIL. (1998). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. Organizações sociais. **Cadernos MARE da reforma do Estado**, v. 2, 5^a edição, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado.
- BRASIL. (1995) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República / Câmara da Reforma do Estado.
- BRASÍLIA. (2015) **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014**. Secretaria Geral da Presidência da República. Laís de Figueiredo Lopes, Bianca dos Santos e Iara Rolnik Xavier (orgs.).
- DE MORAIS, H. M. M. et al. (2018). Organizaciones Sociales de la Salud: Una expresión fenoménica de la privatización de la salud en Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 1, p. 1–13.
- HACKWORTH, J. (2007). **The Neoliberal City**: governance, ideology, and development in American Urbanism. New York: Cornell University Press.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. (2020). **Mapa das organizações da sociedade civil**. Disponível em: < <https://web.archive.org/save/mapaosc.ipea.gov.br> >. Acesso em: 08 ago. 2022.
- LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. TABORDA, L. D. R. (2019). Associativismo no Brasil contemporâneo: dimensões institucionais e individuais. **Política & Sociedade**, v. 17, n. 40, p. 307–341.

CAPÍTULO 9

Lutas urbanas e o direito à cidade

Desafios para a construção de
convergências na heterogeneidade

TAÍSA SANCHES
MARIANA ALBINATI
ORLANDO SANTOS JUNIOR
FERNANDA AMIM
HUMBERTO MEZA

Os movimentos sociais brasileiros passaram por grandes transformações desde a década de 1980, especialmente depois da Constituinte. As questões urbanas e demandas por direito à cidade, em particular, ganharam destaque com a criação do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que articulou organizações e movimentos, sendo fundamental para a garantia dos artigos 182 e 183, a respeito de políticas urbanas, na Constituição de 1988. Após a promulgação do texto da Constituição, no entanto, havia ainda muito a avançar e diversos grupos nacionais se incorporaram ao movimento original, formando o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU. Suas proposições foram fundamentais para a construção do Estatuto da Cidade, em 2001, e para a criação do Ministério das Cidades, em 2002.

O caráter progressista e desmercantilizador das proposições articuladas por movimentos sociais, conquistadas nos anos 2000, encontrou importantes barreiras à implantação de uma agenda urbana popular, no cenário neoliberal de desregulamentação e mercantilização das cidades. A inflexão ultraliberlal, em 2016, também marcou um significativo aumento da criminalização dos movimentos sociais. Nesse contexto, intensificado desde então, as demandas por direito à cidade se transformaram. Movimentos sociais urbanos passaram por grandes transformações, que englobam a constituição de redes, denúncias de violação dos direitos humanos e sociais e estratégias de internacionalização.

Neste texto, analisamos as transformações recentes dos ativismos e movimentos sociais urbanos a fim de refletir sobre como a demanda por direito à cidade é acionada a partir dessa atuação. Procuraremos explorar como as ações dos ativistas e movimentos sociais, no Rio de Janeiro, têm se aproximado ou distanciado dos ideais presentes no conceito de direito à cidade.

Compreendemos movimentos sociais como relações, que alargam suas próprias fronteiras e tornam o ativismo como um

processo pautado por conflitos compartilhados. Partindo dessa perspectiva, não só nos deparamos com uma visão dinâmica da ação coletiva, como iluminamos o processo por meio do qual o movimento social estende seus limites. Ao alargar as fronteiras, os movimentos incorporam uma diversidade de atores ao ativismo (academia, ONGs, mídia, burocratas do Estado, militantes partidários etc.), utilizando mecanismos que permitem também, aos próprios movimentos sociais, a inserção nos espaços institucionais do sistema político.

O capítulo toma como marco temporal para reflexão a rearticulação das lutas e conflitos urbanos em função dos megaventos e do reordenamento espacial da metrópole nas últimas duas décadas, a fim de investigar como anda a agenda de lutas na cidade do Rio de Janeiro nos dias atuais. Tal investigação aponta caminhos para a compreensão das novas formas de participação política, evidenciando uma maior presença de componentes relacionados ao mercado na construção das demandas urbanas.

O direito à cidade: um grito e uma utopia emancipatória

Para realizar as análises propostas neste capítulo, é necessário resgatar algumas ideias presentes na concepção do direito à cidade, formulada originalmente por Henri Lefebvre (1991) e muito discutida por David Harvey (2014). O ideário do direito à cidade afirma a cidade como um valor de uso comum, como uma obra coletiva a ser construída e vivida a partir da autonomia e dos desejos dos agentes. Segundo os passos de Marcuse (2012), podemos dizer que o direito à cidade se traduz num grito por reivindicações materiais concretas decorrentes da vida cotidiana, como exigência de um projeto utópico emancipador.

Cumpre esclarecer que ao apresentar o conceito de direito à cidade, Lefebvre (1991) não o fez a partir de uma perspectiva do

direito dogmática, liberal e de bases individualistas. Ao contrário, ele introduziu o tema ressaltando a produção coletiva da cidade. Cabe destacar também que entendemos o direito como sendo “o modelo da legítima organização social da liberdade”, no qual os sentidos de legitimidade são atribuídos pela rua, pela sociedade (LYRA FILHO, 2005, p. 56). Por não ser um fenômeno exclusivamente estatal, apesar de com ele estar intimamente relacionado, a construção do direito pode ser desenvolvida por meio de diversas práticas sociais ancoradas em normas legais existentes, por atuarem em um “vazio normativo” ou até mesmo irem contra certa normatividade produzida de forma ilegítima pelas instituições formais do Estado⁶⁹ (ESCRIVÃO e SOUZA JUNIOR, 2016).

Trabalhar a partir desse referencial teórico crítico nos permite deslocar a centralidade da análise do plano dogmático, deixando de lado a abstração do mundo teórico e dos textos legais, para o plano da produção do espaço urbano. Dessa forma, refletir sobre o Direito à Cidade a partir das bases epistemológicas da Escola do Direito Achado na Rua, em conjunto com o Urbanismo Crítico, que concebe o espaço como sendo produzido dialeticamente, faz com que seja possível compreendermos as práticas espaciais insurgentes como processos de “legítima organização social da liberdade” (LYRA FILHO, 2005, p.56).

A reprodução social na cidade depende do acesso à moradia e aos demais bens e serviços urbanos. Nesse sentido, o Direito à Cidade significa o direito de todos e de todas ao acesso à habitação e aos serviços relacionados à vida urbana, necessários ao bem-estar coletivo, conforme os valores e as categorias de representação da sociedade.

⁶⁹ Incluímos aqui não apenas as leis e os atos normativos produzidos no âmbito do Legislativo e do Executivo, mas também as decisões judiciais proferidas no âmbito do sistema de justiça, devido ao fato de serem dotadas de força normativa, produzindo tanto efeitos de forma específica (casos concretos) quanto de forma difusa.

Mas a cidade capitalista, em sua forma material e simbólica, se traduz em um estilo de vida, uma forma de organização social. Portanto, o Direito à Cidade também inclui, talvez principalmente, o direito de dizer em que cidade queremos viver, ou seja, inclui o direito de recriar a cidade. Isso pode significar ter de destruir algumas formas físicas (estradas, prédios, barreiras físicas), instituições e formas jurídicas da cidade capitalista (para criação de uma nova forma física, com novas instituições e regras jurídicas). Enfim, significa ter possibilidades de recriação que sejam expressão de outros valores, de uma cidade desmercantilizada, que tenha valor de uso para seus cidadãos, onde as pessoas possam se realizar plenamente e serem felizes.

O Direito à Cidade, nessa concepção, é fundamentalmente um programa anticapitalista. No capitalismo contemporâneo, temos muitos conflitos materiais e simbólicos, disputas em torno da mercantilização e desmercantilização da cidade, pensada como um bem comum.

Cada conflito envolvendo o acesso a direitos coletivos, cada conquista pelo acesso à moradia, à terra urbana, à saúde, à educação e aos bens necessários à vida urbana estão todos relacionados à dimensão material vinculada à reprodução social, que diz respeito a um dos aspectos do direito à cidade. Também diz respeito a esse direito cada conflito envolvendo a ressignificação da cidade, no sentido do comum, vinculado ao direito de decidir e organizar coletivamente a cidade que se deseja.

O Direito à Cidade diz respeito, portanto, ao direito de recriá-la, de ter uma cidade radicalmente democrática, onde todos e todas possam participar das decisões relativas ao modo de organização da vida coletiva e à forma como o espaço urbano deve funcionar.

A partir dessa concepção, podemos dizer que os conflitos urbanos acontecem cotidianamente em torno da mercantilização

ou da desmercantilização da moradia, da terra e dos equipamentos coletivos, afirmando a necessidade de disputa por um entendimento da cidade como bem comum.

O desafio é avançar na construção de novos projetos de sociedade que promovam o direito à cidade. Nesse sentido, esse direito deve converter-se não apenas em um programa anticapitalista, mas em uma nova utopia capaz de ser traduzida em uma agenda articuladora dos movimentos sociais, uma espécie de unidade na diversidade, em busca de uma cidade justa, diversa e democrática para todas e todos.

A partir dessa caracterização, é possível desenhar uma agenda de pesquisa e observação dos movimentos, a fim de traçar caminhos de ampliação da participação popular na metrópole, como aciona a ideia de Direito à Cidade.

Lutas urbanas e os significados do direito à cidade

A partir das concepções apresentadas nas linhas acima, é possível propor uma tipologia das lutas urbanas atuais na metrópole do Rio de Janeiro, tendo em vista as formas como dialogam com o lema do Direito à Cidade. Considerando os movimentos sociais como processos dinâmicos, procuramos perceber a atuação dos ativismos relacionados ao urbano e suas transformações recentes. Pode-se afirmar que as lutas urbanas atuais se reconfiguraram de forma plural, porém pulverizada, ou seja, não estão concentradas em um único movimento representativo e se espalham pelo território da cidade. Nesse contexto, além das lutas urbanas tradicionalmente enfrentadas pelos movimentos sociais organizados, destacam-se as lutas coletivas pela reprodução social da classe trabalhadora nos territórios populares e o espraiamento das lutas identitárias, que promovem a apropriação do espaço urbano a partir das especificidades dos grupos sociais.

Buscando explorar as formas de ação dos movimentos e pensar caminhos de atuação conjunta, propomos a diferenciação de três dimensões da luta urbana contemporânea, muitas vezes presentes de forma simultânea na atuação dos diversos movimentos sociais. São elas: 1) Direito aos comuns urbanos; 2) Direito à cidade empreendedora; e 3) Direito *na* cidade. Cabe ressaltar que essas três dimensões devem ser concebidas como tipos puros, que, na prática, muitas vezes se encontram combinados. Em outras palavras, os movimentos sociais, mesmo que estejam de forma mais característica em uma dimensão, podem apresentar elementos dos demais tipos elencados, o que ocorre com frequência.

A primeira dimensão, relativa à produção dos comuns urbanos, emerge face à mercantilização da cidade e ao constante tensionamento produzido pelos projetos de precarização da vida dos trabalhadores e trabalhadoras, que fazem da própria reprodução social, em seus aspectos mais cotidianos, espaço de lutas coletivas. Essas lutas se expressam tanto em reivindicações por bens comuns urbanos – espaços públicos, memórias coletivas, objetos do patrimônio cultural etc. – vocalizadas por movimentos sociais urbanos com diferentes tipos e níveis de organização, como nas soluções cotidianas inventadas por trabalhadores e trabalhadoras precarizadas.

A pandemia evidenciou sobremaneira o papel da classe trabalhadora em prover assistência para sua reprodução social⁷⁰. Observou-se nos últimos anos o surgimento de inúmeras ações de gestão territorial da crise sanitária, envolvendo captação de recursos, distribuição de alimentos e itens de higiene, disseminação

⁷⁰ O Dicionário de Favelas Marielle Franco- Wikifavela publicou uma série de artigos enfocando a diversidade dessas ações promovidas pelas organizações das favelas cariocas: https://web.archive.org/save/https://wikifavelas.com.br/index.php?title=Coletivos_em_a%C3%A7%C3%A3o_contra_coronav%C3%ADrus.

de protocolos de saúde, criação de redes de assistência a doentes, mapeamento de casos e óbitos, entre outras. Essas ações foram capitaneadas por coletivos, ONGs, associações de moradores e outros movimentos com diferentes escopos, atuando localmente e em rede com iniciativas de outros territórios.

Ainda no âmbito das lutas em torno dos comuns urbanos, o campo da cultura tem sido objeto de importantes construções na metrópole do Rio de Janeiro. Em contraposição ao projeto de mercantilização e branqueamento da região portuária da capital, emergiram, junto com o desenterramento do Cais do Valongo⁷¹, novos sujeitos coletivos que vêm se apropriando da região, conhecida como Pequena África, produzindo suas próprias narrativas patrimoniais e usos do espaço. Por toda a região metropolitana, coletividades diversas têm se organizado em torno da museologia social⁷², buscando reconhecimento público para aspectos da memória social de grupos e territórios subordinados. A criação de museus sociais ou museus de território, entre outras iniciativas de patrimonialização de memórias sociais da classe trabalhadora, tem servido, em muitos casos, como reforço para o reconhecimento da legitimidade da ocupação de territórios populares diante das ameaças de remoção.

Chama a atenção ainda o surgimento recente de diversos espaços comuns, em toda a região metropolitana, produzidos por grupos subordinados em torno de suas vivências específicas. A partir de identidades culturais não necessariamente territoriais – pessoas negras e LGBTQIA+, mulheres, entre outros grupos –

⁷¹ Achado arqueológico reconhecido em 2017 como Patrimônio Mundial pela UNESCO, o Cais está dentro dos limites da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, projeto icônico do ideário do empreendedorismo urbano.

⁷² A Rede Favela Sustentável produziu um mapeamento dessas ações, que pode ser acessado em: https://web.archive.org/save/https://favelasustentavel.org/wp-content/uploads/2020/11/2020-11-Guia_Museus_Memorias_ESPE-LHADO.pdf.

vêm sendo produzidos espaços comuns voltados para as lutas contra a violência, pela moradia, pelo lazer, expressão cultural, formação etc. São, portanto, espaços de diferentes tipos, disputando a cidade branca patriarcal e hetero-cis-normativa.

Vale salientar ainda, conforme afirma Federici (2014), que a questão dos comuns urbanos – sua produção ou a defesa contra o cercamento pelo mercado - diz respeito, de forma direta, à vida das mulheres que, “como sujeitos principais do trabalho reprodutivo, tanto histórica como atualmente, dependem mais que os homens do acesso aos recursos comuns, e estão mais comprometidas com sua defesa” (FEDERICI, 2014, p.151). No Rio de Janeiro, práticas de coletivização do trabalho reprodutivo capitaneadas por mulheres, fortemente dificultadas e invisibilizadas pela lógica individualista disseminada no contexto do neoliberalismo, seguem sendo construídas, a exemplo da mobilização em torno da agricultura urbana⁷³ e de outras ações voltadas especialmente para a questão da segurança alimentar dos grupos mais vulnerabilizados.

Os exemplos citados, como parte de um breve panorama das lutas pelos comuns na metrópole do Rio de Janeiro, ajudam a delinear esse tipo analítico, pois evidenciam formas de ação coletiva que partem da vivência de problemas comuns e buscam mobilizar a solidariedade social, local ou de territórios-rede, colocando foco sobre o potencial de auto-organização e autogestão dos grupos subordinados, em lugar de enfocar a demanda por políticas públicas estatais.

Assim, como veremos no próximo tipo proposto, a mobilização social em torno de comuns urbanos pode também ser entendida como resultado da baixa efetividade da atuação estatal na solução de problemas vividos pelos grupos mais vulnerabilizados da sociedade.

⁷³ Ver, por exemplo, o capítulo 6 desta publicação, de autoria de Luciana Lago, Fernanda Petrus e Luisa Ferrer.

A segunda dimensão a ser evidenciada é aquela que trata da aproximação da agenda das lutas urbanas com a gramática do empreendedorismo. Embora surja também da baixa efetividade da atuação estatal, nela há a troca do Estado pelo mercado como agente provedor de soluções. Lideranças sociais de diversos territórios populares na metrópole do Rio de Janeiro, em especial das favelas da capital, passaram a se identificar como empreendedores sociais, quando integrados a grandes organizações que prometem impulsionar sua atuação a partir da oferta de formação e acesso a financiamentos privados.

Difundida no capitalismo de acumulação flexível, a noção de empreendedorismo é carregada de um discurso ideológico que, de forma conveniente para a flexibilidade que marca esse momento na produção capitalista, naturaliza a precarização do trabalho e a quebra de benefícios trabalhistas. Nesse sentido, Harvey fala de uma “cultura empreendimentista”:

Hoje o empreendimentismo caracteriza não somente a ação dos negócios, mas domínios da vida tão diversos quanto a administração municipal, o aumento da produção do setor informal, a organização do mercado de trabalho, a área de pesquisa e desenvolvimento, tendo até chegado aos recantos mais distantes da vida acadêmica, literária, artística, etc. (HARVEY, 1992, p. 161).

Tal cultura permeia e orienta diversos momentos da socialização e também pode ser observada na atuação dos agentes coletivos nas favelas da metrópole do Rio de Janeiro, como relatam Ribeiro e Moraes (2022). Segundo os autores, tais iniciativas de inserção e reconhecimento de favelas, via empreendedorismo, acabariam por bloquear transformações estruturais e conflitos urbanos.

No entanto, é necessário observar o fenômeno de maneira mais próxima, ao passo que os grupos encontram soluções para suas demandas também a partir da inserção no mercado. Organizações como a Central Única de Favelas e Gerando Falcões, por exemplo, têm atuado de maneira próxima a coletivos e movimentos favelados buscando a inserção das comunidades no mercado de distintas formas. A Gerando Falcões tem como lema “transformar a pobreza das favelas em peça de museu antes que Marte seja colonizado”. A CUFA, por sua vez, promove o evento ExpoFavela, que tem como objetivo dar visibilidade a empreendedores e startups de favelas. O discurso dessas instituições é representativo de um movimento que reflete não apenas a busca da cidadania via consumo, mas também de reconhecimento midiático, ao passo que a inclusão digital é uma das questões colocadas.

Por fim, a terceira dimensão, relativa ao que se denomina direito *na* cidade, refere-se às formas de atuação de movimentos voltados às demandas por institucionalização de serviços públicos. A tipologia se inspira no que Susan Parnell e Edgar Pieterse (2010) denominaram *rights-based city*, que traduzimos como direito na cidade. Os autores propõem tal termo ao fazerem referência a políticas públicas descentralizadas como ferramenta fundamental para a diminuição das desigualdades urbanas e maior efetivação dos direitos humanos nas cidades, mencionando a política de orçamento participativo do Brasil como exemplo. Para eles, tal conceito é fundamental para o desenho de “formas inovadoras de avançar o debate sobre o Estado desenvolvimentista e coloca (o conceito) uma agenda mais empoderadora na mesa em contraste com a agenda da governamentalidade neoliberal” (Idem, p.149 – tradução nossa).

A tipologia proposta é interessante ao pensarmos nas formas de atuação dos movimentos sociais com a institucionalidade

do Estado, buscando, por meio do diálogo com secretarias e demais braços estatais, a efetivação de direitos a partir do acesso a serviços públicos. Como apontam Ana Lucia Britto, Suyá Quintsrl e Mariana Dias no capítulo 8 deste livro, em casos em que o Estado se omite da garantia de acesso a direitos, a atuação coletiva se mostra fundamental na demanda e efetivação das políticas públicas.

Movimentos que demandam saneamento básico, moradia, mobilidade urbana, saúde, educação, cultura e demais equipamentos urbanos têm tido um papel fundamental no enfrentamento das desigualdades socioespaciais e na ampliação da cidadania urbana. Margit Mayer (2009), porém, analisando demandas similares, coloca que muitos deles não chamam a atenção para problemas estruturais das cidades e de seus habitantes. Assim, representariam um uso distante do conceito original de Lefebvre, que propôs a apropriação (e a construção) do espaço por aqueles a quem ele foi negado.

Inflexão ultraliberal e a emergência de contramovimentos

Além da tipologia proposta, em que o ideário do direito à cidade está presente, há ainda que considerar uma nova forma de ação coletiva claramente reacionária-conservadora, que parece emergir no contexto da inflexão ultraliberal. Tal forma se distingue dos movimentos sociais em diferentes aspectos, apesar de interagir com alguns dos seus elementos, tomados separadamente, por vezes acionando seus repertórios de ação e performances característicos. Diferentemente dos movimentos inspirados no direito à cidade, suas inspirações são ideários conservadores.

Pelo seu caráter reacionário-conservador, essa nova forma de ação poderia ser caracterizada, ainda que provisoriamente, como

contramovimento social (REZENDE, 2016) ou antimovimento social. Trata-se de uma atuação coletiva que ainda precisa ser mais bem pesquisada e compreendida, mas podemos dizer, de forma muito geral, que ela parece se caracterizar pelos seguintes aspectos: (i) negação da política e da democracia como esfera pública de regulação dos conflitos e da convivência com o outro, com o diferente; (ii) formas centralizadas e opacas de decisão, fortemente hierarquizadas; (iii) formas de controle comportamental vinculadas a instituições religiosas conservadoras, em geral igrejas neopentecostais; (iv) repertório de ação assentado no controle difuso de redes sociais, com a produção e difusão de notícias próprias (incluindo uma vasta produção de notícias falsas, as chamadas fake news) e voltadas para públicos específicos; (v) existência de vínculos com grupos milicianos armados, os quais sustentam e legitimam as suas ações coletivas, fortalecendo a “militarização insidiosa da vida nas cidades” e a “urbanização militar”, tal como formulado por Graham (2016, p. 26).

O autor desenvolveu essa formulação a fim de dar conta da “mudança paradigmática que torna os espaços comuns e privados das cidades, bem como sua infraestrutura e suas populações civis, fonte de alvos e ameaças”, o que se “manifesta no uso da guerra como metáfora dominante para descrever a condição constante e irrestrita das sociedades urbanas – em guerra contra as drogas, o crime, o terror, contra a própria insegurança” (GRAHAM, 2016, p. 26).

Por fim, essa nova forma de ação coletiva parece ser profundamente heterogênea no seu interior. Na verdade, o que a unificaria não é uma campanha ou reivindicação clara, pois não há unidade, a não ser pela negação. Isso nos permite o uso do prefixo “anti” para a caracterização dessa nova forma de ação política – antiesquerda, antidemocracia, antiliberdade. Outra característica

é a existência de lideranças mais ou menos carismáticas, que conseguem agregar um conjunto amplo de pessoas e de diversas organizações de base territorial, intermediando relações entre os interesses coletivos e o sistema institucional legal ou ilegal.

No Brasil, particularmente no Rio de Janeiro, parecem emergir diversas formas de ações coletivas nos territórios populares que se aproximam das características elencadas do que podemos chamar de contramovimentos sociais, ainda que invisibilizados por não se organizarem no formato tradicional dos movimentos sociais.

Essas ações parecem ganhar força, principalmente nos territórios populares controlados por grupos milicianos, que, no caso da cidade do Rio de Janeiro, crescem e dividem com o tráfico o poder sobre as favelas. Enquanto as milícias avançam no controle armado dos territórios populares, incidindo sobre as suas formas de ação coletivas, no âmbito nacional emergem outras formas de organização política, que atuam na mediação entre valores, agendas e práticas nacionais e locais.

Nesse contexto, emergem grupos de ultradireita, que se autoafirmam conservadores, de direita ou extrema direita, e que, em geral, apoiam e seguem o presidente Jair Bolsonaro, tido por eles como liderança. Entre esses grupos, destacam-se: NasRuas, Movimento Avança Brasil (MAB), Patriotas Bolsonaristas, Movimento Brasil Conservador (MBC), Revoltados Online, Movimento Conservador e o Movimento Brasil Livre (MBL). De todos esses, o MBL é o único que rompeu e declarou oposição ao governo Bolsonaro.

É necessário colocar na agenda de pesquisa essas formas de ação coletiva que estão emergindo, ainda muito invisibilizadas e incompreendidas. Afinal, elas envolvem redes de informação, controle disciplinar e intermediação de interesses individuais e coletivos nos territórios populares. Entre as formas de ação coleti-

va que emergem nesses territórios e as organizações políticas que atuam na escala nacional é provável que exista uma série de instituições mediadoras. Elas são responsáveis por difundir certos valores e práticas que legitimam a inflexão conservadora pela qual atravessa o país. É fundamental, portanto, compreendê-las.

Considerações finais: os desafios para a construção de convergências

O presente texto teve a intenção de elaborar um breve diagnóstico das lutas urbanas, a partir de três tipologias de ativismos pela construção do espaço urbano: as lutas pelos comuns urbanos, o ativismo nas bordas do empreendedorismo e a disputa pelo arranjo e execução das políticas públicas. Ademais, o texto ilumina a existência de uma recente forma de ação social, classificada como contramovimento, ao passo que não busca a ampliação do diálogo, mas sim o seu contrário.

Tendo em vista a tipologia sugerida neste capítulo, duas ressalvas parecem necessárias. Primeiro, nosso esforço de classificação não esgota todas as possibilidades de diagnósticos e compreensões das lutas que surgem no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Nossa objetivo foi esboçar tipos puros de ação dos movimentos para iluminar características presentes no contexto atual, considerando que a atuação dos agentes envolvidos com esse processo coloca em constante diálogo as distintas dimensões aqui esboçadas.

Nossa proposta de classificação, por outro lado, está longe de avaliar efeitos e efetividade das lutas brevemente retratadas. Os conceitos e a forma como os mobilizamos para compreender as próprias categorias de movimento social e Direito à Cidade nos oferecem retornos para a compreensão de que as lutas açãoam diversas redes, ampliam suas fronteiras e renegociam

constantemente sua identidade coletiva, atualizando seus confrontos.

Tal compreensão vai ao encontro da noção de Harvey (2014), que reivindica o direito à cidade como um processo em contínua atualização. As lutas que acionam repertórios para disputar a formação do espaço urbano não apenas visam usufruir da cidade tal qual ela é, mas explicitam o direito de reconstruí-la, de alicerçá-la ao ideário de equidade e justiça social, tornando o espaço urbano (assim como o direito de decidir sobre ele) em objeto de disputa.

A criminalização de algumas formas de ativismo, por sua vez, especialmente na periferia da metrópole, impele os estudiosos do espaço urbano a ficarem atentos aos diversos experimentos de participação que disputam o direito à cidade, surgido nas bordas, mas em busca da centralidade discursiva sobre uma redistribuição dos recursos no espaço urbano.

Partindo dessa breve compreensão, algumas recomendações – elaboradas na intersecção entre o ativismo e o trabalho acadêmico – se tornam pertinentes:

A necessidade de repensar o ativismo para além das fronteiras consagradas dos movimentos sociais.

As disputas teóricas em torno dos movimentos sociais refletem parte de uma tradição analítica, consagrada no campo da ação coletiva, que tende a esvaziar o sentido político do ativismo que não reproduz padrões tradicionais disruptivos. É preciso reconhecer também a potência das lutas que se dão em diálogo com o mercado, com o Estado e em interação com os partidos políticos, obrigando os analistas a ampliarem o foco da compreensão do ativismo e a atualizarem as lentes para observação das relações construídas, das identidades em negociação e das agendas que

vêm sendo mobilizadas. O campo acadêmico ganha em metodologias e ferramentas analíticas, se ampliar as observações para as dinâmicas nativas dos atores em cena.

Urgência em apoiar e fortalecer os movimentos populares urbanos

A extensão acadêmica é útil para esse objetivo por contribuir para o fortalecimento da luta pela reconstrução do espaço urbano. São exemplos disso algumas articulações recentes exercidas por pesquisadores do INCT Observatório das Metrópoles na RMRJ, como as parcerias com o Movimento de Camelôs, no centro do Rio de Janeiro, com a Central de Movimentos Populares e com Movimentos de Cultura Popular, comprovando que é possível visibilizar o caráter político das disputas pela reconstrução do espaço urbano.

Reconhecer e visibilizar os mecanismos e narrativas para a cidadania

No decorrer do engajamento, os atores não apenas constroem uma nova identidade coletiva como explicitam, particularmente, os sentidos da cidadania presentes na disputa pela reconstrução da cidade. É necessário que as pesquisas reconheçam cada vez mais as contribuições políticas do ativismo e os seus impactos em múltiplas escalas, isto é, na atualização das narrativas da vida cotidiana e na reconstrução da própria institucionalidade pública.

Direito à cidade como construção de convergências

Por fim, é preciso promover debates e reflexões entre e sobre movimentos sociais, entendendo o ideário do direito à cidade como caminho para a construção de convergências.

Referências bibliográficas

- ESCRIVÃO FILHO, A; SOUSA JUNIOR, J. (2016). **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos** 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido.
- FEDERICI, S. (2014). “O feminismo e as políticas do comum em uma era de acumulação primitiva”. In: MORENO, R (Org.). **Feminismo, economia e política: debates para a construção da igualdade e autonomia das mulheres**. São Paulo: SOF Sempreviva Organização Feminista.
- GRAHAM, S. (2016). **Cidades sitiadas:** o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo.
- HARVEY, D. (2014). **Cidades Rebeldes**. Do Direito à Cidade à Revolução Urbana. São Paulo: Ed. Martins Fontes.
- LEFEBVRE, H. (1991). **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes.
- LYRA FILHO, R. (2005). **O que é direito?** São Paulo: Brasiliense.
- MARCUSE, P. (2012). “Whose Right(s) To What City?” In: BRENNER, N.
- MARCUSE, P; MAYER, M. (Orgs). **Cities For People, Not For Profit**. London: Routledge, pp. 24-41.
- MAYER, M. (2009). The ‘right to the city’ in the context of shifting mottos of urban social movements. **City**, v.13, n.2, pp.262-374.
- PARNELL, S; PIETERSE, E. (2010). The “Right to the City”: Institutional Imperatives of a Developmental State. **International Journal of Urban and Regional Research**, v.34, n.1, pp.146-162.
- REZENDE, P. (2016). **Movimentos sociais e contramovimentos:** mobilizações antiaborto no Brasil contemporâneo. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade Federal de São Paulo.
- RIBEIRO, L; MORAES, A. (2022). **A Nova Razão da Favela: da cidadania ao empreendedorismo**. Brasil de Fato, 12 de maio de 2022. Coluna Reforma Urbana e Direito à Cidade nas Metrópoles. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/05/12/a-nova-razao-da-favela-da-cidadania-ao-empreendedorismo>>.

LISTA DE AUTORES

Adauto Lucio Cardoso

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), coordenador nacional do projeto “Direito à cidade e habitação” e do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles.

Arthur Bernardo Lopes

Graduando em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (UFRJ).

Breno Serodio de Castro Rossi

Graduado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social pela UFRJ e, atualmente, é mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Atua nas áreas de Economia Urbana, Neoliberalização do Espaço e Política Urbana.

Bruno Frazão

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Veiga de Almeida (2021) e mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É membro do grupo de pesquisa Observatório das Metrópoles- Núcleo Rio e bolsista de extensão vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Participou da atividade de extensão “Morar, Trabalhar e Viver no Centro: mobilizações e ações de promoção do direito à cidade na área central do Rio de Janeiro” e atualmente faz parte do projeto “Informalidades e ilegalismos e seus impactos no associativismo e na produção de territórios populares”. Atua na área das ciências humanas, com foco na sociologia urbana e na relação espaço x psique. Também trabalha com fotografia, artes plásticas, dentre outras formas de expressão artística.

Claudio Dutra Crespo

Doutorando no IPPUR/UFRJ. É graduado em Ciências Sociais (UERJ) e mestre em Comunicação (UFF). Tecnologista do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Contato: claudio.crespo.2301@gmail.com

Erick Silva Omena de Melo

Professor adjunto do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles. Doutor em Política e Planejamento pela Oxford Brookes University e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Tem como principais focos de pesquisa os estudos sobre as relações entre Estado e Sociedade Civil, as coalizões de poder dominantes nas metrópoles e as transformações urbanas decorrentes de grandes projetos.

Fernanda Amim S. Machado

Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (2013) e mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2017). Atualmente, é doutoranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). É pesquisadora do Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ) e associada ao Instituto Cultura e Democracia.

Fernanda Petrus

Doutoranda na Universidade de Coimbra (Centro de Estudos Sociais-CES), graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2015) e mestre em Urbanismo pelo Programa de Pós-graduação em Urbanismo-Prourb/FAU-UFRJ (2019). É pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles, do Grupo de Estudos sobre Economia Solidária do CES (ECOSOL/CES) e extensionista do Núcleo de Solidariedade Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Soltec/NIDES/UFRJ). Desenvolve pesquisas e projetos de extensão universitária nos seguintes temas: autogestão urbana; economia popular solidária, tecnologias sociais e direito à cidade. Possui Bolsa de Investigação para Doutorado, cofinanciada pelo Fundo Social Europeu e por fundos do MCTES de Portugal, com apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).

Filipe Souza Corrêa

Professor adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), atua na graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social e na Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, sendo coordenador da Especialização em Gestão Pública. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, com estágio doutoral no German Institute for Global and Area Studies (Hamburgo, Alemanha), mestre em Planejamento Urbano e Regional e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É pesquisador do Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ) e pesquisador colaborador do Centro de Estudos Legislativos (UFMG). Desenvolve atividades de docência e pesquisa nos temas: governança urbana e a política do urbano; políticas públicas e seus impactos territoriais; desafios político-institucionais da governança metropolitana; geografia do voto, comportamento legislativo e a construção da agenda governamental.

Franklin Soldati

Graduado, mestre e doutor em Ciências Sociais, pela UFJF. Realizou estágio pós-doutoral em Cultura Política pela UENF-INCT-Observatório das Metrópoles. É professor substituto do IF SUDESTE, na cidade de Juiz de Fora. Atua na área de comportamento eleitoral e infraestrutura urbana.

Humberto Mario Meza

Graduado em Comunicação Social pela Universidade Centro-Americana (UCA) da Nicarágua, mestre em Ciência Política pelo IFCH-UNICAMP e doutor em Ciência Política, como membro do Núcleo de Pesquisa em Participação e Ação Coletiva, NEPAC, da UNICAMP. Pesquisador do INCT-Observatório das Metrópoles, Núcleo Rio de Janeiro, no campo do Associativismo, Participação Social e Ação Coletiva.

Juciano Martins Rodrigues

Doutor em Urbanismo (PROURB/UFRJ), pesquisador e membro do Comitê Gestor do INCT Observatório das Metrópoles - CNPQ/FAPERJ.

Lorenzo Gonçalves Valfré

Doutorando no IPPUR/UFRJ. É graduado em Arquitetura e Urbanismo (UFES) e mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ).

Contato: lorenzo934@gmail.com

Luciana Alencar Ximenes

Graduada em Arquitetura e Urbanismo (2013) pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), mestre pelo mesmo instituto (2018). Pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles. É bolsista do Programa Mestrado e Doutorado Bolsa Nota 10 da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Luciana Corrêa do Lago

Arquiteta, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, professora aposentada do IPPUR/UFRJ, professora do Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social (NIDES)/UFRJ e pesquisadora do Observatório das Metrópoles. Desenvolve pesquisas e projetos de extensão em territórios populares e trabalho de assessoria a movimentos sociais, nas áreas de economia popular solidária, cooperativismo, política urbana, tecnologias sociais e agricultura urbana.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Professor titular do IPPUR/UFRJ, professor associado do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e coordenador do INCT Observatório das Metrópoles. É também pesquisador IA CNPq.

Luisa Ferrer

Graduada em Ciências Biológicas, com licenciatura, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente, realiza mestrado no Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social (NIDES), também na UFRJ. Foi participante do Projeto de Extensão Capim Limão e cofundadora do Projeto CASA UFRJ. Trabalhou como estagiária na AS-PTA Agroecologia e Agricultura Familiar no Programa de Agricultura Urbana. Participa do Programa de Extensão Rede de Agroecologia da UFRJ (ReAU), da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU), da Articulação de Agroecologia do Rio de Janeiro (AARJ) e da Rede de Grupos de Agroecologia do Brasil (REGA Brasil). Suas áreas de interesse são: agroecologia, redes, articulação territorial, construção do conhecimento agroecológico, gestão participativa, aproximação consumidor-produtor, agricultura familiar e educação ambiental.

Marcelo Gomes Ribeiro

Professor do IPPUR/UFRJ e pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles, núcleo Rio de Janeiro. É graduado em Economia (PUC GO), mestre em Sociologia (UFG) e doutor em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ). Bolsista Produtividade, nível 2, do CNPq.

Contato: marceloribeiro@ippur.ufrj.br

Mariana Luscher Albinati

Graduada em Produção Cultural pela UFBA e doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. É professora adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles, atuando na interface entre cultura e cidade.

Nelson Rojas de Carvalho

Professor associado de Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da UFRRJ. Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Iuperj. Mestre em Política Comparada pela LSE. Pesquisador do Instituto Kellogg e do Observatório das Metrópoles. Áreas de pesquisa: eleições, legislativo, geografia do voto e poder local.

Orlando Santos Junior

Sociólogo, doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR / UFRJ), professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, e pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles.

Paula Guedes Martins Ferreira

Doutoranda no IPPUR/UFRJ. É graduada em Engenharia Mecânica (UFRJ) e mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ).

Contato: paulaguedes@poli.ufrj.br

Pedro Paulo Machado Bastos

É doutorando em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles e analista de transporte público do Instituto de Política de Transporte e Desenvolvimento (ITDP).

Priscila Coli

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-UFRJ (2011), com intercâmbio acadêmico na ENSA Paris-Belleville (2009-2010). Mestre em Urban Design pela GSAPP Columbia University (2014). Atualmente, é doutoranda em Planejamento Urbano com ênfase em Global Metropolitan Studies pela University of California, Berkeley, onde também coordena o grupo Latin American Cities. Sua tese está centrada na produção do espaço por grupos criminosos na periferia da metrópole.

Regina Tunes

Geógrafa, professora adjunta do Instituto de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Editora-Chefe do periódico GeoUERJ. Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE/FAPERJ) e Procidentista (FAPERJ/UERJ) com pesquisas voltadas para os temas da inovação, indústria e transformações na produção do espaço.

Samuel Thomas Jaenisch

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente, é pesquisador do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles, onde desenvolve pesquisa sobre políticas habitacionais e mercado imobiliário no contexto metropolitano do Rio de Janeiro. É bolsista do Programa Pós-Doutorado Nota 10 da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Sandra Lencioni

Geógrafa, professora titular sênior da USP e professora do Programa de Pós-Graduação da PUC-Rio, é pesquisadora do CNPq 1A. Publicou uma centena de textos voltados para os temas: região, metropolização e indústria, cabendo destacar os livros: "Região e Geografia" e "Metrópole, Região e Regionalização".

Taísa Sanches

Doutora em Ciências Sociais pela PUC-Rio. É pesquisadora de pós-doutorado (FAPERJ PDR10) e professora colaboradora no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Integra o Observatório das Metrópoles - Núcleo Rio de Janeiro.

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Graduada em Direito pela FDIR-UERJ, mestre em Direito da Cidade, pela mesma instituição de ensino, e doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR-UFRJ. É especialista em Sociologia Urbana pela UERJ e em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR-UFRJ. É conselheira sudeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e pesquisadora do Observatório das Metrópoles - Núcleo Rio de Janeiro. É autora do livro "Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil". Atua nas áreas de direito urbanístico, economia urbana e gestão fundiária.

Thais Velasco

É arquiteta e urbanista, mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), onde defendeu sua dissertação intitulada "O mutirão habitacional autogerido: trabalho coletivo em canteiro e transformações sociais". Atua como assessora técnica na coordenação de projetos de produção habitacional com movimentos sociais de luta pela moradia.

Utanaan reis

Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. Pós-graduando em Cidades, Políticas Urbanas e Movimentos Sociais pelo IPPUR/UFRJ. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisador do Observatório das Metrópoles - Núcleo Rio de Janeiro e do Observatório Baixada Cultural - OBaC. Pesquisa temas relacionados à cultura, à cidade, aos ilegalismos e ao direito à cidade.

LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Universidade do estado do Rio de Janeiro (UERJ)



ISBN 978-85-7785-778-4



9 788577 857784