

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

JÚLIA ERMINIA RISCADO

UM PORTO EM DISPUTA: INTERESSES E REPRESENTAÇÕES NOS
PROJETOS DE REVITALIZAÇÃO PORTUÁRIA NA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO (1980-2010)

Niterói

2019

JÚLIA ERMINIA RISCADO

UM PORTO EM DISPUTA: INTERESSES E REPRESENTAÇÕES NOS
PROJETOS DE REVITALIZAÇÃO PORTUÁRIA NA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO (1980-2010)

Tese apresentada ao Departamento de
Ciência Política (PPGCP) do Instituto de
Ciências Humanas e Filosofia (ICHF) da
Universidade Federal Fluminense (UFF),
para a obtenção do título de Doutor em
Ciência Política.

Área de concentração: Estado e
sociedade

Orientador: Prof. Dr. Ari de Abreu Silva

Niterói
2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UFF /BIBLIOTECA ICHF

RISCADO, Júlia Erminia.

Um porto em disputa: interesses e representações nos projetos de revitalização portuária na cidade do Rio de Janeiro (1980-2010) / Júlia Erminia Riscado. - 2019. 161 f.

Orientador: Ari de Abreu Silva.

Tese (doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Departamento de Ciência Política.

1. Revitalização portuária – Brasil - Teses. 2. Revitalização portuária – Rio de Janeiro – Teses. 3. Ciência Política – Teses. I. Silva, Ari de Abreu. II. Universidade Federal Fluminense. Departamento de Ciência Política. III. Título.

JÚLIA ERMINIA RISCADO

UM PORTO EM DISPUTA: INTERESSES E REPRESENTAÇÕES NOS
PROJETOS DE REVITALIZAÇÃO PORTUÁRIA NA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO (1980-2010)

Tese apresentada, como requisito parcial
para a obtenção do título de Doutor, ao
Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, da Universidade Federal
Fluminense.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ari de Abreu Silva (Orientador)
Departamento de Ciência Política – UFF

Prof.^a Dr.^a Maria Antonieta Parahyba Leopoldi
Departamento de Ciência Política - UFF

Prof.^a Dr.^a Fernanda Ester Sánchez García
Escola de Arquitetura e Urbanismo - UFF

Prof. Dr. Cezar Teixeira Honorato
Departamento de História - UFF

Prof. Dr. Paulo Mesquita D'Ávila Filho
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Prof.^a Dr.^a Célia Regina do Nascimento de Paula
Departamento de Direito - UCAM

Niterói
2019

AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo aos meus pais, Maria José e José Carlos, pelo apoio emocional e a estrutura financeira que me ofereceram ao longo de toda a minha trajetória acadêmica. Sem isso, não seria possível me dedicar plenamente à pesquisa.

Em segundo lugar, embora não menos importante, agradeço ao meu orientador, Ari de Abreu Silva. Acredito que seus ensinamentos foram muito maiores do que as orientações. Ari é um ser humano incrível, que mesmo tendo passado por situações pessoais complicadas, sempre agiu com educação e gentileza com todos ao seu redor.

Agradeço também ao professor Cezar Honorato, por se mostrar sempre disponível para tirar alguma dúvida ou apenas conversar, e professor Rodrigo Horochovski, pelas contribuições essenciais feitas durante a última Anpocs. Em particular, devo mencionar a Professora Maria Antonieta Leopoldi, que esteve presente desde as etapas iniciais da pesquisa que deu origem à tese. Devo mencionar ainda, a Professora Ismênia de Lima Martins, minha orientadora de iniciação científica, por ter visto potencial na menina tímida vinda de Jacarepaguá.

Agradeço aos professores e colegas do PPGCP que contribuíram para minha inserção no campo da Ciência Política e, conseqüentemente, para o enriquecimento do meu texto. À Secretaria do PPGCP, em especial, ao sempre prestativo Manoel.

Agradeço ainda à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio financeiro imprescindível ao desenvolvimento da pesquisa e a PROPPI pelo suporte necessário para a execução das atividades fora do Estado do Rio de Janeiro.

Além dos agradecimentos de ordem acadêmica, devo lembrar do apoio dos amigos e familiares indispensável para o desenvolvimento da pesquisa. À minha irmã, Priscila, por sempre me fazer considerar o meu lugar na Ciência Política. Aos amigos de graduação e de mestrado Arthur, François, Henrique e Thiago por compartilhar as dores e as delícias da vida de pós-graduando. E,

por fim, aos meus amigos Aílton, Allan, Gisele, Pedro e Sergio por me ajudarem nos momentos em que precisava conversar, dançar e relaxar.

“Pense que toda a cidade deve ter sua fisionomia própria. Isso de todos se parecerem é gosto dos Estados Unidos; e Deus me livre que tal peste venha a pegar-nos. O Rio, meu caro Machado, é lógico com ele mesmo, como a sua baía o é com ela mesma; e o Rio o é também porque está de acordo com o local em que se assentou.”

BARRETO, Lima. Vida e morte de M. J. Gonzaga de Sá. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1961, p. 65.

RESUMO

A tese apresenta uma análise das propostas de revitalização urbana elaboradas para a região portuária do Rio de Janeiro a partir da década de 1980 até 2009, com a implementação do Projeto Porto Maravilha. O objetivo deste trabalho foi avaliar os processos que estão por trás das disputas em torno da gestão daquele espaço. Ademais, buscou-se identificar os legados das trajetórias institucionais que impactaram a formulação da agenda urbana e as estratégias dos grupos de interesse envolvidos nos projetos elaborados. Para isso, se fez necessário traçar um painel histórico da interação entre as esferas econômica e política com o intuito de observar os reflexos do surgimento de novas demandas sociais e do remodelamento comportamental do empresariado na elaboração de propostas de intervenção urbana.

Palavras-chave: Revitalização Portuária. Gestão Urbana. Grupos de Interesses. Rio de Janeiro. Brasil.

ABSTRACT

This study presents an analysis of urban revitalization proposals elaborated for the port region of Rio de Janeiro from the 1980s until 2009, with the implementation of the Porto Maravilha Project. The objective of this work was to evaluate the processes that are behind the disputes around the management of that space. In addition, we sought to identify the legacies of the institutional trajectories that affected the formulation of the urban agenda and the strategies of the interest groups involved in the projects elaborated. For this, it was necessary to draw a historical panel of the interaction between the economic and political spheres in order to observe the reflexes of the emergence of new social demands and the behavioral remodeling of the entrepreneurs in the elaboration of urban intervention proposals.

Keywords: Port Revitalization. Urban Management. Interests Groups. Rio de Janeiro. Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura I: Síntese do Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon	40
Figura II: Estruturação do mecanismo de financiamento promovido pelas CEPACs	101
Figura III: Sequência histórica de acontecimentos que interferiram na elaboração de projetos para a zona portuária do Rio de Janeiro	125
Figura IV: Mapa da área de abrangência do Acordo de Cooperação Técnica para a área portuária do Rio de Janeiro (RJ)	130
Figura V: Vista da Gamboa no Rio de Janeiro (RJ)	137
Figura VI: Área portuária do Rio de Janeiro (RJ)	138
Figura VII: Moinho na área industrial do Porto do Rio de Janeiro (RJ)	138
Figura VIII: Limites detalhados e mapa oficial	146

LISTA DE TABELAS

Tabela I - População Urbana e Total Populacional na América Latina	109
Tabela II - Distribuição do PIB por setores econômicos nas capitais brasileiras-2005	139
Tabela III - As cinco maiores arrecadações de Imposto Sobre Serviços por Regiões Administrativas – 2001, 2004 e 2006 – e a RA do Centro	140
Tabela IV - Área das construções licenciadas, segundo as áreas de planejamento 1996-2006	141

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ)

Associação de Dirigentes do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro (ADEMI/RJ)

Associação Nacional do Solo Urbano (Ansur)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Banco Nacional da Habitação (BNH)

Caixa Econômica Federal (CEF)

Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)

Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI)

Comissão Pastoral da Terra (CPT)

Comissão de Valores Mobiliários (CVM)

Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (Cdurp)

Comunidades Eclesiais de Base (CEB)

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)

Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ)

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)

Federação Nacional dos Arquitetos (FNA)

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)

Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)

Instituto Histórico Artístico Nacional (IPHAN)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Instituto Pereira Passos (IPP)

Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)

Organização dos Estados Americanos (OEA)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)

Programa de Revitalização de Sítios Históricos (PRSH)

Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR)

Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN)

Secretaria Nacional dos Programas Urbanos (SNPU)

Sindicato de Arquitetos do Estado de São Paulo (SASP)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO I.....	24
I.1 - As instituições na Ciência Política	25
I.2 - Novos institucionalismos.....	25
I.3 – <i>Path Dependence</i> e retornos crescentes.....	30
I.4 – A perspectiva institucionalista nas políticas públicas.....	33
I.5 – Os reflexos dos novos institucionalismos na agenda governamental.....	37
CAPÍTULO II.....	43
II.1 – Entre autoritarismos e propostas democráticas.....	43
II.2 – Transição democrática no Brasil.....	50
II.3 – Espaços de participação na transição democrática.....	66
II.4 – A inserção política do empresariado brasileiro.....	69
CAPÍTULO III.....	74
III.1 – Participação popular na Reforma Urbana.....	75
III.2 – Estatuto da Cidade (1988-2001): Antecedentes.....	83
III. 2.1 - ECO-92 e Habitat II.....	82
III. 2.2 - A influência do urbanismo moderno na elaboração de recomendações internacionais.....	88
III.3 – O Estatuto da Cidade e a busca pela cidade ideal.....	93
III.4 – Operações Urbanas Consorciadas.....	98
CAPÍTULO IV.....	104

IV.1 – Administração portuária no Rio de Janeiro.....	104
IV.2 – Projetos de revitalização e a construção de modelos de cidade.....	111
IV.3 – Propostas de intervenção para a zona portuária do Rio de Janeiro.....	118
IV.3.1 – Década de 1980.....	119
IV.3.2 – Década de 1990.....	125
IV.3.3 – Anos 2000: primeira fase.....	127
IV.3.4 – Anos 2000: segunda fase.....	129
IV.4 – O cenário de implementação do Porto Maravilha.....	135
IV.5 – O Projeto Porto Maravilha.....	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	155

INTRODUÇÃO

Antecedentes

Em minha dissertação de mestrado, desenvolvida no Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGH/UNIRIO), busquei levar a cabo uma proposta ainda incipiente para o campo: observar como temas relativos ao desenvolvimento urbano foram se tornando cada vez mais relevantes para o campo do patrimônio, principalmente durante a década de 70. Além disso, procurei mostrar como a noção de ambiência foi se tornando um ponto de convergência entre a preservação de bens e as áreas de planejamento urbano e desenvolvimento socioeconômico.

Desse modo, procurei analisar o Projeto de Proteção e Revitalização do Morro da Conceição e seus entornos, elaborado pelo IPHAN, uma iniciativa de preservação e revitalização para essa região do Centro do Rio de Janeiro. Procurando estabelecer um contraponto com a iniciativa de âmbito federal, analisei ainda o Projeto Corredor Cultural, de caráter municipal, que junto à análise das chamadas cartas patrimoniais, contribuíram para o entendimento das discussões que permearam o campo do patrimônio entre meados da década de 1960 até o final de 1980.

Pretendi ainda, demonstrar como as leituras acerca das áreas circunvizinhas aos bens tombados foram apresentadas nos debates sobre a preservação de bens e de conjuntos arquitetônicos no espaço urbano ao longo das diferentes conjunturas históricas. O processo de expansão urbana e o desenvolvimento econômico das grandes cidades foram aspectos que interferiram profundamente para os rumos atuais da preservação do patrimônio arquitetônico e cultural urbano. Em meados da década de 1970, o tema do patrimônio passou a aparecer com mais incidência nas propostas de políticas de reabilitação e revitalização dos centros urbanos.

Tais políticas procuraram ampliar a compreensão do bem ou conjunto arquitetônico enquanto monumentos históricos. Esse movimento implicava

na tomada de consciência de que a proteção do patrimônio devia se conceber como um projeto urbano de conjunto. A configuração do espaço urbano seria entendida a partir da convergência de elementos representativos para o passado e para o presente dessas sociedades.

A partir dessa perspectiva, o patrimônio arquitetônico, cultural e histórico se tornaria significativo também para outros importantes segmentos da economia, do turismo e planejamento urbano. Durante esse período, destacou-se o papel da UNESCO na elaboração de relatórios que reforçavam a necessidade de investimento no setor de turismo a fim de promover, desenvolver e sustentar o patrimônio cultural nacional. Esses estudos dialogaram também com temas como planejamento urbano e desenvolvimento econômico, uma vez que pretendiam servir como fontes de suporte para a elaboração de futuras propostas de plano de desenvolvimento a serem consideradas pelo governo brasileiro.

Esse estudo suscitou alguns temas que caberiam ser desenvolvidos em um momento posterior. Pareceu-me mais instigante analisar o processo de urbanização na cidade do Rio de Janeiro a partir das tensões provocadas pelas políticas de revitalização urbana.

Com o intuito de responder tais inquietações, ingressei no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, no ano de 2015, com o objetivo de desenvolver uma análise sobre o processo de urbanização do Rio de Janeiro a partir dos projetos de revitalização na zona portuária da cidade. A partir da década de 1980 foram identificadas as primeiras iniciativas com as características do modelo de revitalização urbana.

Ao contrário dos projetos de intervenção urbana desenvolvidos que propuseram um ordenamento espacial pautado no modelo de cidade ideal no começo do século XX, a ideia de revitalização urbana previa a execução de mudanças estruturais e funcionais que respeitassem os elementos culturais, históricos e sociais estabelecidos. Geralmente, esses projetos se caracterizam pelos grandes investimentos em infraestrutura e na criação de novas atrações

de consumo e/ou entretenimento em localidades pouco assistidas pelo poder público.

Esse modelo de gestão urbana adotada por administrações nacionais e locais, em parceria com agentes privados, introduziu mecanismos comportamentais típicos da iniciativa privada à administração pública. Seu aspecto inovador, contudo, não produziu mudanças efetivas na participação e a representação dos cidadãos na formulação de uma agenda urbana, que se manteve limitada frente aos interesses específicos de setores políticos e econômicos influentes.

Baseada nesse cenário, a pesquisa procurou traçar uma análise das propostas de revitalização urbana elaboradas para a região portuária do Rio de Janeiro a partir da década de 1980 até 2009, quando foi implementado o Projeto Porto Maravilha. O recorte temporal estabelecido se fez necessário para avaliar os processos que estão por trás das disputas em torno da gestão daquele espaço, identificando os legados das trajetórias institucionais, que impactaram a formulação da agenda urbana, e as estratégias dos grupos de interesse envolvidos nos projetos elaborados.

Quadro teórico-metodológico

Para o desenvolvimento da pesquisa foi determinante o contato com a produção de estudos sobre institucionalismo histórico, política pública e governança urbana. A observação de casos similares em outras cidades, brasileiras e estrangeiras, também auxiliaram na compreensão dos principais elementos envolvidos no funcionamento do Estado.

As interações estabelecidas entre os diferentes atores nos ambientes institucionais envolvem conflitos de interesse, de valores e de recursos político-financeiros são determinantes na identificação de um problema e, conseqüentemente, na elaboração de uma política. No campo das políticas públicas, os novos institucionalismos trouxeram importantes contribuições para o exame da capacidade estatal na continuidade ou expansão de políticas, da

implementação de novas ações e do jogo político que envolve tais iniciativas (BERGER, 1981; HALL, 1986; KATZENSTEIN, 1978).

Com um olhar mais atento às espacialidades, temporalidades e complexidades que cercam a dinâmica institucional, o institucionalismo histórico se adequa de modo mais eficaz aos estudos sobre processos decisórios e formulação de agendas. É no contexto institucional, composto pela burocracia, pelo legado de outras políticas e com a capacidade da agência humana, que se constituirá uma política.

O conceito de retornos crescentes, utilizado na perspectiva institucionalista histórica, reforça a noção de trajetórias políticas ao salientar as dificuldades de alteração dos caminhos institucionais já consolidados. Isso porque, a introdução de novos arranjos institucionais demandaria novas formas organizacionais e o estabelecimento de novas interações institucionais com indivíduos, organizações e demais instituições.

Essa abordagem converge com a literatura nacional e internacional que trata da noção de governança. Diferentes áreas de estudos e correntes teóricas utilizam o conceito de governança (RHODES, 1996; STOKER, 1998), o que explica seus mais distintos significados e usos (LEVI-FAUR, 2012). Na América Latina, o termo surgiu na década de 1990, associado às políticas de reforma estabelecidas a partir dos debates internacionais sobre redução da intervenção estatal na economia e ampliação dos mecanismos de mercado na política.

No cenário internacional, a transformação no comportamento governamental foi identificada, sobretudo, nos governos Ronald Regan nos Estados Unidos e Margareth Thatcher no Reino Unido (SAETREN, 2005). Nesse momento, o surgimento de novas ideias e valores contribuiu para a consolidação de novas práticas de administração pública definidas como Nova Administração Pública (*New Public Management* – NPM).

Sob a influência de práticas oriundas da iniciativa privada, o conjunto de reformas norteadas pela NPM pretendeu instituir um modelo de administração pública pautado na redução de custos e na excelência dos serviços prestados. A noção de governança se associava à busca por eficiência e à disseminação

de boas práticas de gestão e de políticas públicas¹. Tal perspectiva exigia novas formas organizacionais por meio da redução do aparato administrativo do Estado, de privatizações, do estabelecimento de parcerias com o terceiro setor e do desenvolvimento de competências de regulação.

No entanto, parte do debate internacional questionou a eficiência e a universalidade da agenda neoliberal. As discussões provocadas se baseavam nos resultados divergentes das políticas de reformas aplicadas e na postura ortodoxa sustentada por organismos multilaterais, como FMI e Banco Mundial, que desconsiderou os contextos e as condições das políticas executadas nos países em desenvolvimento (DINIZ, 2010).

As críticas ressaltaram a necessidade de discutir caminhos e formulações estatais para alcançar o desenvolvimento pretendido (MOORE, 1993). Nesse sentido, para compreender as assimetrias econômicas e políticas existentes entre os diferentes países que compõem a comunidade internacional tornava-se indispensável considerar a autonomia estatal, suas instituições e dinâmicas políticas próprias.

Outro conceito de governança significativo na literatura da América Latina e no Brasil está vinculado a experiências de participação, controle social e democratização da gestão pública. Essa abordagem ganhou espaço durante a redemocratização, quando o processo de regulamentação da gestão descentralizada de políticas públicas em diversas áreas estabeleceu novas formas de interação entre governo e sociedade, conferindo “maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, 2002, p. 89).

Essa produção não trabalhou com uma definição específica de governança, mas como uma perspectiva analítica para observar processos

¹ A noção “boa governança” (*good governance*) sintetizou a ideia de boas práticas na gestão pública. Criada pelo Banco Mundial, a expressão era utilizada para indicar “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (Banco Mundial, 1989, p. 1).

políticos que conduzam a determinados resultados. Ou seja, como um instrumento de orientação para identificar e compreender formas de atuação e organização do Estado, ressaltando os mecanismos de participação social nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Apesar de algumas exceções, como a literatura recente sobre movimentos sociais que trouxe ao centro da análise as múltiplas conexões entre Estado e organizações da sociedade civil (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004; TATAGIBA, 2011), a maior parte da produção não conseguiu dar conta das significativas transformações políticas e institucionais desde a redemocratização. Ao priorizarem o aspecto da autonomia para tratar da participação e dos movimentos sociais, essas análises desconsideraram as redes de interações estabelecidas com outros atores sociais - inclusive o Estado - igualmente relevantes para a construção de suas demandas (MARQUES, 2015).

A percepção dessa dinamicidade, por sua vez, traz a noção de governança o sentido de ampliação das interações “no qual fronteiras entre o público e o privado se tornam pouco definidas” (STOKER, 1998, p. 17, tradução nossa). Segundo Patrick Le Galès (2011, p. 748), trata-se de “um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para atingir objetivos específicos, discutir e definir coletivamente em ambientes fragmentados e incertos”.

Amparado nas proposições de Stoker (1998) e Le Galès (2011), Eduardo Marques (2015, p. 188) definiu governança como:

(...) os padrões de relação entre os atores estatais e não estatais, conectados por relações formais e informais, legais e ilegais, que operam nas várias fases da produção de políticas no interior de ambientes institucionais específicos e fortemente influenciados pelos legados políticos e de políticas de cada setor de política pública.

Essa definição adota um caráter amplo e não normativo que permite identificar e diferenciar os padrões de governança estabelecidos em um determinado momento. Para a análise de políticas urbanas, reconhecer as distintas configurações de atores, redes e instituições auxilia na compreensão da produção de políticas.

Tomando como referência os debates teóricos sobre o conceito de governança e seus desdobramentos para a análise das políticas urbanas, pretende-se observar a introdução de novos arranjos institucionais e novas formas organizacionais na gestão da zona portuária carioca. Com isso, espera-se compreender como essas novas formas de interação podem ser – ou não – suficientes para haver alteração dos atores predominantes municipais, interferindo diretamente na elaboração do Projeto Porto Maravilha.

Estrutura da tese

O primeiro capítulo desta pesquisa foi dedicado a discussões de ordem teórica sobre os novos institucionalismos, compreendendo que as correntes oferecem caminhos distintos para analisar as relações entre instituições, interesses, estratégias e identidades dos atores. Ao valorizar os processos de longa duração, o institucionalismo histórico permite uma maior observação quanto aos aspectos que explicam a reprodução ou a mudança das relações institucionais.

Essa abordagem mais complexa, atenta às temporalidades e especificidades de cada trajetória histórica, impactam diretamente as análises de políticas públicas. Sob um olhar atento aos momentos de constituição e desenvolvimento de uma política valoriza-se o estudo das etapas de formulação das agendas governamentais.

As mudanças no clima internacional e no interior dos governos – como alternância de governos, em cargos de direção de estatais ou variações orçamentárias – interferem diretamente na definição de prioridades políticas. Conseqüentemente, o processo de inclusão de um problema na agenda governamental responde aos contextos interno e externo. Mas, além disso, pode refletir uma dinâmica de atuação de empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) capaz de influenciar a opinião pública e orientar a agenda governamental.

Com base nesta discussão, o segundo capítulo apresenta um olhar sobre a participação dos atores empresariais na estrutura institucional nas diferentes configurações políticas do país. A aproximação política de setores do empresariado brasileiro com a classe política foi determinante para a formulação e condução dos projetos de desenvolvimento nacional tanto nos governos democráticos quanto nos militares.

O terceiro capítulo recupera o período de abertura política para observar a emergência de novos atores e a inclusão de pautas alternativas que ajudaram a formular o texto constitucional de 1988. É nesse momento que o debate sobre os modelos de cidade contemporânea e os mecanismos de gestão participativa aflora no país.

A instituição do Estatuto da Cidade, em 2001, consolida esses esforços com a criação de um texto legal que trata dos mecanismos necessários para a garantia da função social da propriedade, do respeito ao meio ambiente e da definição do papel da administração pública na gestão urbana. Nesse momento foi instituído o modelo de Operação Urbana Consorciada, utilizado no Projeto Porto Maravilha.

O quarto e último capítulo traz uma análise sobre as propostas de revitalização portuária na cidade do Rio de Janeiro. Desde a década de 1980 é possível notar que essa região foi uma arena de conflitos de interesses por parte de diferentes grupos, como agentes públicos, políticos, empresariais e em grupos da sociedade civil. Em 2009, todavia, observou-se uma convergência entre parte desses atores em torno de um projeto comum, no caso, o Porto Maravilha.

I. COMPORTAMENTO INSTITUCIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL

Neste capítulo serão apresentados alguns aspectos de ordem teórica e conceitual que envolvem o estudo das trajetórias institucionais e seus desdobramentos na construção de uma agenda governamental. As discussões apresentadas operam na instrumentalização analítica necessária para a compreensão dos arranjos e mecanismos institucionais observados ao longo da pesquisa.

A partir deste recorte o capítulo foi dividido em cinco partes. Nas duas primeiras é apresentado um breve histórico sobre os estudos das instituições políticas e três métodos analíticos que representam os novos institucionalismos: institucionalismo de escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico.

A terceira parte trata dos conceitos de *path dependence* e retornos crescentes na abordagem institucionalista histórica. Por meio da exposição teórica pretendeu-se reforçar a importância do processo histórico na tomada de decisões e na alteração ou permanência de arranjos institucionais.

Por fim, o capítulo traz um olhar sobre a influência dos institucionalismo nos estudos de políticas públicas e os reflexos dos novos institucionalismos na agenda governamental. No último caso, foram ressaltados o modelo “Múltiplos Fluxos” (*Multiple Streams Model*) e a atuação dos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) para abordar a dinâmica que envolve a formulação de uma agenda.

I.1- AS INSTITUIÇÕES NA CIÊNCIA POLÍTICA

O estudo das instituições políticas é uma das principais áreas temáticas da Ciência Política. Antes mesmo da consolidação da corrente teórica institucionalista da primeira geração é possível identificar em autores como Aristóteles, Locke, Tocqueville e nos autores de “O Federalista” a centralidade das instituições na configuração de regimes políticos.

Entretanto, o antigo institucionalismo se caracterizou pela produção de análises que tinham como objetivo entender os comportamentos políticos e seus resultados. Por conta disso, os estudos se voltaram às estruturas administrativas, legais e regimentais que compunham as instituições (STEINMO *et all*, 1992).

A partir da década de 1960, o institucionalismo passou a ser duramente criticado por sua pouca cientificidade e incapacidade em compreender os fenômenos originários do período pós-guerra, como fascismo, nazismo e socialismo. É preciso destacar que nesse momento havia um intenso debate em torno das especificidades empíricas e metodológicas que firmariam a Ciência Política como campo científico. A necessidade em dar conta dos modelos governamentais que emergiam nos países latino-americanos e a presença de teóricos europeus exilados em universidades norte-americanas contribuíram para a ascensão da perspectiva comportamentalista (PERES, 2008).

Pouco mais de uma década depois, com o surgimento do neoinstitucionalismo ou novo institucionalismo, as instituições regressaram ao foco analítico. No Brasil, a vertente atendeu aos anseios de uma literatura que buscava explicar a combinação de arranjos e mecanismos institucionais que davam forma à estrutura democrática recém estabelecida (ABRANCHES, 1988; LINZ e STEPAN, 1999; MAINWARING, 1997).

I.2 – NOVOS INSTITUCIONALISMOS

É possível observar como, ao longo dos anos, a Ciência Política e a Sociologia Política recorreram aos estudos comparados para explicar grandes temas, como as origens e as dinâmicas dos regimes democráticos e autoritários entre diferentes trajetórias históricas. Em reação às análises comparadas que adotavam perspectivas alinhadas à nova economia institucional e ao behaviorismo, característicos dos anos 1960 e 1970, criou-se a chamada corrente neo-institucionalista.

Dentro desta classificação há, pelo menos, três métodos analíticos distintos: institucionalismo de escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico. Em comum, todas buscam explicar o “papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 194). Entretanto, os diálogos com as escolas anteriores produziram diferentes formas de compreensão da estrutura social que vai moldar a arena política e definir as instituições.

As três abordagens são aplicadas nos estudos de políticas públicas. Entretanto, o institucionalismo de escolha radical tornou-se a mais popular. Criada com o intuito de compreender as estabilidades comportamentais identificadas no Congresso norte-americano, que se mantinham nas mais distintas composições, esta vertente teórica ressaltou o papel dos mecanismos institucionais no controle das atividades e da ação dos agentes públicos (WILLIAMSON, 1973; NORTH, 1981). A partir da década de 1990 o institucionalismo de escolha radical passou a ser utilizado também no estudo de outros fenômenos políticos, como o comportamento de coalizões e o desenvolvimento de instituições políticas.

O institucionalismo de escolha racional se caracterizou por ressaltar pressupostos comportamentais na vida política. Neste caso, a ação de um ator estaria necessariamente atrelada à expectativa construída sobre o comportamento de outros atores. Não haveria espaço para arranjos institucionais espontâneos, exceto uma interação estratégica estruturada pelas próprias instituições (HALL e TAYLOR, 2003, p. 206).

É correto dizer que esta interpretação pressupõe que determinados atores criam as instituições de modo a sobrepor o interesse de uma coletividade à certas preferências individuais. Assim, a concepção de uma agenda se daria por meio de interações precisas e de ganhos determinados pela “troca” entre os atores.

A noção de democracia como um conjunto de regras pré-estabelecidas inviabilizaria a ascensão de novos atores e a inclusão de novas demandas à agenda política. Consequentemente, esta estrutura política tornaria mais difícil a possibilidade de aperfeiçoamento das instituições, como apontou Ellen Immergut:

Longe de oferecer diretrizes infalíveis para ações de governo (que podem, então, ser usadas para “forçar-nos a sermos livres”), na verdade, esse “caldeirão de bruxas” precisa ser controlado por limites institucionais que garantam alternância no governo e deem à oposição oportunidades de exercer o veto político. (...) Embora seja extremamente consistente, a conclusão de que a vontade popular é insondável significa, na prática, abandonar a busca por padrões substantivos e adotar uma atitude política antiintervencionista. (IMMERGUT, 2007, p. 168).

No institucionalismo sociológico, originado da teoria das organizações, os processos culturais são determinantes no comportamento institucional. Este aspecto não interfere diretamente na eficácia das organizações, mas na capacidade das instituições de difundir e de sustentar normas, valores, códigos e práticas sociais (POWEL; DI MAGGIO, 1983; MARCH e OLSEN, 1984).

Nesse sentido, apesar do caráter endógeno das escolhas individuais, o comportamento social seria entendido como o resultado de uma seleção baseada em alternativas apresentadas em determinado cenário e, por isso, sujeito a limites cognitivos, físicos e temporais. Portanto, a ação racional seria, em última instância, uma construção social.

Ao priorizarem os comportamentos institucionais, os estudos vinculados ao institucionalismo sociológico tenderam a analisar formatos e procedimentos institucionais. Os estudos comparados reforçaram essa ideia ao identificarem semelhanças entre as composições organizacionais dos mais diferentes contextos, superando as fronteiras nacionais.

Todavia, o problema do institucionalismo sociológico reside justamente na dimensão cognitiva atribuída às instituições, que explicará a influência exercida nas preferências individuais mais elementares. Os indivíduos seguem convenções, regras e valores internalizados e, com isso, se comportam dentro dos modelos institucionais estabelecidos. Diferentemente do institucionalismo de escolha radical, o indivíduo responde ao contexto institucional e ao que se sobrepõe a ele.

Os estudos de política comparada são igualmente relevantes no institucionalismo histórico (BERGER, 1981; HALL, 1986; KATZENSTEIN, 1978). Neste caso, contudo, o foco analítico se encontra no desenvolvimento político e econômico de Estados, regiões e cidades. A partir da investigação histórica busca-se estabelecer uma observação mais atenta sobre as variáveis que determinam as singularidades de cada processo, como as relações estabelecidas entre empresariado e governo, o processo político decisório e a participação política de atores ou de representações da sociedade civil.

Por meio da confrontação de ideias ou da continuidade de certos elementos, o contato com as escolas anteriores foi fundamental na formulação do institucionalismo histórico. Da teoria de grupos de interesses, por exemplo, há o cuidado com as especificidades das trajetórias nacionais nas análises da estrutura política ou econômica de um país. Observar os conflitos e as negociações entre atores e grupos sociais em cada contexto implica na redução de generalizações ou de reducionismos nas comparações.

A influência do institucionalismo estrutural-funcionalista se apresenta no protagonismo da organização institucional política e das estruturas econômicas no comportamento coletivo. Todavia, na corrente histórica, o Estado passa a ser visto como um ator autônomo composto por instituições capazes de estruturar as interações sociais e, conseqüentemente, de promover situações políticas específicas (SKOCPOL, EVANS E RUESCHEMEYER, 1985).

As instituições atuam na coordenação dos comportamentos individuais, que possuem natureza endógena, por meio da institucionalização de padrões, normas e valores. Tendo como base a teoria dos jogos, esta interpretação

reconhece nas imposições institucionais os mecanismos que conduzirão ao equilíbrio. Entretanto, se diferencia ao apontar a existência de múltiplos equilíbrios institucionais, cada qual com disposições particulares que serão delimitadas de acordo com o poder de negociação de seus atores participantes.

A narrativa analítica (BATES et al, 1998; LEVI, 2006) auxilia na identificação do processo de seleção, disputa e solução que envolve o equilíbrio ou uma mudança institucional. O emprego de uma narrativa atenta ao sequenciamento e a temporalidade dos processos expõe o lugar essencial da perspectiva histórica para a corrente.

Reconhecendo as limitações existentes para o desenvolvimento de uma análise histórica global, estudiosos do institucionalismo histórico se voltaram à utilização da narrativa analítica em contextos e comportamentos institucionais específicos. Isso significa a construção de modelos que reconheçam os atores-chave, seus interesses e as regras que vão orientar seus comportamentos. De que maneira as interações estratégicas podem auxiliar ou dificultar o equilíbrio institucional em um determinado cenário? Quais razões para alcançar ou para manter esse equilíbrio?

Nesse sentido, a narrativa pode ser considerada a principal ferramenta para avaliação de processos ou de situações distintas que apresentam resultados equivalentes. Amparada por um suporte teórico específico, a condução narrativa descortina o problema.

(...) Interpretações de observação equivalentes se apoiam em teorias comportamentais marcadamente diferentes. Para dar uma explicação, devemos sair do jogo e investigar os referentes empíricos. Precisamos determinar como as crenças do oponente moldam seu comportamento. Essa mistura de raciocínio estratégico e pesquisa empírica ajuda a definir o método da narrativa analítica. (BATES et al., 1998: 241)

Os institucionalistas históricos compreendem a causalidade como desdobramento de fatores diversos, porém particulares aos contextos de origem, que podem ser identificados separadamente. As normas formais e informais, os códigos de conduta e as regras que constituem as instituições são

aspectos singulares que, uma vez analisados em conjunto, tornam-se essenciais para a observação das características de uma configuração política e econômica específica.

Ao privilegiar as trajetórias institucionais, a vertente histórica propõe avaliar a influência das instituições no comportamento dos indivíduos e as assimetrias de poder que impactam tanto o desenvolvimento institucional quanto a determinação de situações políticas. Sob esta ótica, o foco não reside na liberdade dos indivíduos em estabelecer acordos, mas na capacidade das instituições de restringir o processo de decisão a alguns grupos de interesse (HALL e TAYLOR, 2003, p. 200).

O estudo das trajetórias reforça ainda o caráter particular de cada desenvolvimento histórico e atenta para questões emergentes no âmbito institucional. A *path dependence* ou a dependência da trajetória é uma das principais perspectivas analíticas do institucionalismo histórico por destacar o impacto de legados políticos em escolhas políticas futuras.

I.3 – PATH DEPENDENCE E RETORNOS CRESCENTES

A noção de *path dependence* ou dependência da trajetória tem origem na economia da tecnologia e, no campo da Ciência Política, está diretamente atrelada a abordagem institucionalista histórica. Explorar este referencial teórico-metodológico é fundamental para a compreensão das trajetórias institucionais, de modo a observar como suas mudanças e permanências geram legados capazes de interferir em processos decisórios governamentais.

Complementar às discussões sobre a definição do conceito, Lipset e Rokkan (1967) foram pioneiros em articular as escolhas cruciais da vida política à ideia de legado. Por meio de recuperação histórica seria possível identificar as circunstâncias decisivas que determinariam a continuidade ou a transformação de uma trajetória.

Collier e Collier (1991) nomearam esse período de transição política e econômica de “momento crítico”. Uma vez concluído, inicia-se a reprodução do

legado deixado pelas escolhas e decisões tomadas na conjuntura anterior. Thelen (1999), contudo, ressaltou que os momentos críticos não devem ser entendidos como temporalidades marcadas pela ruptura institucional. Simultaneamente, podem servir tanto para a formação de instituições quanto para mudanças incrementais.

Já Kato atentou aos “fatores em questão num momento particular [que] determinam variações nas sequências sociopolíticas, ou nos resultados dos países, sociedades ou sistemas. Nesse sentido, eventos passados influenciam a situação do presente e a história conta” (1996).

De modo mais contundente, Margareth Levi afirmou que além do reconhecimento sobre a importância histórica é preciso atentar para as barreiras impostas pela consolidação de certos arranjos institucionais e para as implicações de revertê-las:

Dependência de trajetória significa, se é que significa algo, que uma vez que um país ou uma região começou uma trilha, os custos de reversão são muito elevados. Haverá outras opções, mas os obstáculos em certos arranjos institucionais obstruem uma reversão fácil a partir da escolha inicial. Talvez a melhor metáfora seja uma árvore, ao invés de um caminho. No mesmo tronco há muitos ramos diferentes e galhos menores. Apesar de ser possível voltar ou para pular de um para o outro – e é essencial se o ramo escolhido morre – o ramo em que a pessoa (*climber*) começa é aquele que ela tende a seguir (LEVI, 1997, p. 28).

Promover análises de fenômenos políticos exigiu uma reorientação no uso dos argumentos de dependência da trajetória, distinta dos estudos de *path dependence* desenvolvidos pela Economia. A discussão de retornos crescentes na tecnologia contribuiu para criação de um ponto de contato entre os dois campos, uma vez que propõe um caminho distinto daquele pautado na busca de equilíbrio único e pela previsibilidade dos comportamentos econômicos.

Nas tecnologias com tendência a retornos crescentes (*increasing returns*), Arthur (1994) enfatizou a necessidade de abordar tanto as características quanto as condições que dão origem aos processos. A localização da produção no espaço vinculou as análises produzidas pela Economia à noção de dependência da trajetória. Diante disso, identificaram-se

quatro características presentes em uma tecnologia e em seu contexto social que suscitam retornos crescentes: custos fixos ou de instalação (*set-up*) elevados; efeitos de aprendizagem (*learning effects*); efeitos de coordenação (*coordination effects*); expectativas adaptativas (*pick the right horse*).

A perspectiva analítica proposta pela Economia trouxe ainda um novo olhar sobre as vantagens comparativas dos países no cenário internacional ao destacar a importância das decisões locais e dos investimentos na estruturação de cada perfil econômico (KRUGMAN, 1996; TYSON, 1993). Lançar luz sobre a sequência de eventos que levaram determinado país a condição de liderança em uma atividade econômica auxilia na superação de abordagens que “naturalizam” essas características específicas.

A fragilidade desta abordagem, como mostrou Pierson (2000), reside na imprecisão dos autores sobre as possibilidades de superação de outro país ou de declínio daquele que ocupa lugar de liderança no setor. Apesar de algumas limitações de ordem teórico-metodológica, não se pode negar a relevância da economia da tecnologia para o estudo dos retornos crescentes no âmbito das interações sociais.

Na Ciência Política, o conceito de retornos crescentes contribuiu para o desenvolvimento de um olhar mais atento sobre as trajetórias e as dificuldades de alteração dos caminhos institucionais já consolidados. Isso porque a noção mostra como a dificuldade de reversão do rumo institucional aumenta conforme o trajeto é percorrido.

No institucionalismo histórico o conceito é amplamente utilizado por contribuir no desenvolvimento de análises de comportamentos institucionais conectados aos contextos de origem, sendo consideradas as interações de interdependência estabelecidas com indivíduos, organizações e demais instituições. A introdução de novos arranjos institucionais demandariam a instauração de novas formas organizacionais e, por conseguinte, a criação de outras novas instituições complementares.

É possível dizer que o mundo político está propenso a processos de retornos crescentes por conta da atuação das instituições formais, que

reforçam a perpetuação das assimetrias de poder, e do papel central da ação coletiva na política. Tal situação pode ser explicada pelas relações de dependência estabelecidas no contexto político que não dependem “apenas do que eu faço, mas (principalmente) do que os outros fazem” (PIERSON, 2000, p. 359).

A vida política expressa pelo setor público se baseia na garantia da ação coletiva. O conjunto de leis e normas representam os mecanismos de autoridade necessária para a coordenação dos diversos interesses presentes na sociedade. Entretanto, como lembram Marwell e Oliver (1993, p. 42), há uma forte tendência a ações isoladas (*free-ride*), capazes de incidir sobre a indivisibilidade da oferta (*jointness of supply*) dos bens públicos e de influenciar a política governamental.

Disputas por reeleição, por aprovação de leis ou por inclusão de pautas específicas na agenda governamental exemplificam situações que colaboram com a manutenção da desigualdade entre os atores políticos. O descompasso entre os níveis de influência na tomada de decisão interfere diretamente nos arranjos institucionais estabelecidos e, conseqüentemente, na permanência ou na reversão de trajetórias.

Desse modo, os conceitos de *path dependence* e de retornos crescentes reforçam a ideia de que o processo histórico é fundamental para a compreensão de decisões presentes. Além disso, servem para instrumentalizar os estudos que procuram entender os mecanismos de reprodução ou de estabilização que levaram à perpetuação de processos e/ou decisões político-institucionais.

I.4 – A PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A área de políticas públicas surgiu como conhecimento acadêmico na Ciência Política norte-americana, ainda na primeira metade do século XX. Reconhecida por seu caráter multidisciplinar, se consolidou a partir da

interlocução entre diversas disciplinas e abordagens teóricas. Por conta disso, a literatura especializada apresenta uma ampla relação de conceitos e vertentes que torna qualquer tentativa de definição teórica uma iniciativa arbitrária.

Para o presente capítulo não convém estabelecer um levantamento das inúmeras definições de política pública e tampouco confrontá-las. Entretanto, diante do reconhecimento do impacto de suas proposições para o campo, cabe destacar as leituras feitas por autores como Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom, David Easton e Thomas Dye.

Em 1936, Lasswell introduziu a noção de análise de política pública com o termo *policy analysis*. Seu intuito era aproximar conhecimento científico e ações governamentais. Ao indagar sobre o papel do Estado na elaboração e implementação de políticas públicas, procurou identificar quem obtém o quê, quando e como.

Quase duas décadas depois, Simon (1957) desenvolveu o conceito de “racionalidade limitada” (*bounded rationality*) para tratar do papel dos *policy makers* nos processos decisórios. Em sua interpretação reconheceu uma indisponibilidade, por parte dos decisores públicos, em estabelecer estruturas capazes de conter ao longo do processo de tomada de decisão a reprodução de interesses próprios.

O objetivo de Simon era aplicar o conhecimento em administração para resolver problemas de racionalidade limitada nas organizações por meio do treinamento de servidores em técnicas de análise de políticas públicas. Assim, seria possível desenvolver especialização e *expertise* no processamento de informações, além de contribuir para que os servidores aplicassem técnicas para tornar a organização mais eficiente.

Ao analisar criticamente a valorização do racionalismo nas ações de políticas públicas, Charles Lindblom (1959) atentou para as demais variáveis a serem consideradas nas análises de políticas públicas. No modelo incremental, a atuação de outros atores, as relações de poder e o papel dos grupos de

interesse eram vistos como aspectos relevantes na avaliação dos processos de formulação e tomada de decisão.

Outra importante contribuição para o campo foi o modelo analítico elaborado por David Easton (1965), que introduziu a noção de sistemas políticos como um conjunto de interações pelos quais ocorre a distribuição autoritária de valores para uma sociedade. Utilizando dos conceitos *inputs* e *outputs*, a proposição percebe as políticas públicas como a manifestação do processo político.

Para Thomas Dye (2010), uma política pública seria “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Nesse sentido, o foco da análise está na função do governo e sua posição, ativa ou inativa, frente a uma questão. Segundo esta perspectiva teórica, o governo é o agente mais relevante na constituição de uma política pública.

Fundamentais entre as discussões de ordem teórica e metodológica nas políticas públicas, tais estudos permanecem relevantes para o entendimento do campo científico e seus desdobramentos recentes. Diante da complexidade em compreender todos os níveis, práticas e graus de organização que envolvem uma política pública é necessário observar os impactos da abordagem neo-institucionalista.

Diferentemente da perspectiva pluralista, que adota o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de *decision-making*, o pressuposto institucionalista vai procurar nas estruturas institucionais do Estado a resposta das posições e das interações entre os grupos políticos que influenciam uma política pública. Nesse sentido, a crítica feita por Skocpol (1985) é importante para salientar a discrepância existente entre as demandas vindas da sociedade (*outputs*) e o conteúdo das decisões públicas (*inputs*).

Seu argumento está pautado na ideia de que o Estado é “muito mais que um simples foro em que os grupos sociais formulam demandas e empreendem lutas políticas ou estabelecem acordos” (p. 83). A noção de autonomia estatal complementa essa linha de pensamento ao identificar que nem sempre os

objetivos perseguidos serão reflexo de demandas ou de interesses de grupos sociais.

Cada Estado possui uma história própria, o que interfere diretamente na capacidade da burocracia em elaborar e implementar políticas. Examinar atentamente cada caso torna possível o reconhecimento dos graus de autoridade e de insulamento estatais, bem como o papel dos grupos de interesse nas decisões políticas.

Entre as vertentes do novo institucionalismo nota-se como ponto em comum a revisão sobre o lugar do Estado nas perspectivas de análise. Nela, a capacidade estatal é explicada a partir de seu insulamento e da forma como se insere na sociedade. Esse movimento ampliou o enfoque analítico dos estudos que passaram a tratar também de outros níveis de governos, das instituições governamentais, das dinâmicas eleitorais e partidárias, além da ingerência de políticas consolidadas no comportamento e nas reivindicações de atores sociais.

No campo das políticas públicas, os novos institucionalismos trouxeram importantes contribuições para o exame da capacidade estatal na continuidade ou expansão de políticas, da implementação de novas ações e do jogo político que envolve tais iniciativas. Na tentativa de compreender os fatores que orientarão tais acontecimentos recorre-se a observação do funcionamento da burocracia pública e da atuação dos *policymakers*.

Com um olhar mais atento às espacialidades, temporalidades e complexidades que cercam a dinâmica institucional, o institucionalismo histórico se destaca por incorporar a perspectiva histórica na análise de políticas públicas. A investigação incorpora os processos de constituição e desenvolvimento de uma política.

Nesse sentido, esta corrente se integra de modo mais eficaz nos estudos sobre processos decisórios e formulação de agendas. É no contexto institucional, composto pela burocracia, pelo legado de outras políticas e com a capacidade da agencia humana, que se constituirá uma política.

I.5 – OS REFLEXOS DOS NOVOS INSTITUCIONALISMOS NA AGENDA GOVERNAMENTAL

Parte substancial da produção acadêmica em políticas públicas considera que os estudos na área impliquem em responder sobre o espaço que cabe aos governos nos processos de elaboração e de implementação de políticas. Tal afirmação se insere em uma abordagem estatista e dialoga diretamente com a noção de autonomia relativa² do Estado. Apesar da possibilidade de influências externas (atores da sociedade civil) e internas (agentes públicos), se reconhece a preponderância na atuação estatal.

Dar enfoque à ação governamental na formulação de uma política pública torna-se relevante quando há o intuito de avaliar esta ação e/ou as mudanças nos rumos destes processos. Com base nesta perspectiva, entende-se que nesta fase é possível observar de modo mais concreto os propósitos e projetos de um governo, o que se mantém das plataformas eleitorais e o que foi alterado para ser aplicado à realidade.

Outro aspecto merecedor de atenção é o papel dos formuladores de políticas para determinar a inclusão de um tema na agenda governamental. Diante de uma situação na qual diversos assuntos estão colocados, aguardando a atenção destes mesmos formuladores, cabe atentar para as motivações que conduzem à escolha de um determinado assunto ou tema, tornando-o um problema.

Diferentes atores e grupos buscam influenciar o processo de tomada de decisão, recorrendo ao uso de influência política. Deve-se ainda levar em consideração à construção de narrativas baseadas na seleção de informações, dados e modelos, de modo a favorecer um curso de argumentação e persuasão específico.

² Nicos Poulantzas (POULANTZAS, 1977) elaborou a noção de autonomia relativa para tratar do funcionamento específico do Estado capitalista. Segundo o autor, a autonomia relativa estatal seria estabelecida a partir de sua relação com as classes ou frações dominantes. Essa condição seria explicada a partir das funções sociais do Estado, que atenderiam interesses de grupos específicos e, com isso, fixariam os limites de atuação dos mesmos frente ao Estado.

É preciso notar que o processo de formulação também pode ser orientado por atores, dentro e fora do governo, com a finalidade de desenvolver soluções. Entretanto, para que um problema integre a agenda é necessário que haja uma conjuntura política favorável ao seu reconhecimento. O movimento de convergência em torno de uma questão ocorre nos casos de mudanças de governo ou diante a ascensão política de forças oriundas da sociedade, ou seja, de variação do clima nacional (*national mood*).

Dessa maneira, o processo decisório deve ser compreendido como o momento em que a intenção é expressa pelos atores com poder de definir um curso de ação ou, por outro lado, o momento de evitar que uma ação seja adotada (CAPELA, 2005). Entre os modelos mais utilizados para análise do processo decisório de políticas públicas é preciso destacar os modelos de “Equilíbrio Pontuado” (*Punctuated-Equilibrium Theory*) e de “Múltiplos Fluxos” (*Multiple Streams Model*).

Desenvolvido por Baumgartner e Jones (TRUE *et all*, 2007), o modelo de equilíbrio pontuado propõe identificar os caminhos que levam determinadas questões a comporem uma agenda. Quando um problema é tratado apenas por um pequeno grupo, composto por agentes públicos, comunidades técnicas e grupos de poder, se estabelece o “monopólio político” (*policy monopoly*). As possibilidades de ascensão de novos atores e propostas ficaria restrita aos momentos de ruptura do equilíbrio estabelecido.

Para que um novo problema consiga superar este cenário e tornar-se parte da agenda governamental é preciso apresentar um novo entendimento sobre si próprio (*policy image*). Esse reposicionamento institucional abre caminho para a atuação de novos atores e a inclusão de novas propostas na pauta. Após o processo de mudança gerado pela inclusão da política consolida-se um novo ponto de equilíbrio.

Na visão de John Kingdon (1995), os cientistas políticos tenderiam a negligenciar as análises sobre os processos pré-decisórios. Com isso, alguns aspectos, essenciais para compreensão da política em sua totalidade, seriam negligenciados ou mereceriam maior detalhamento. O que levaria agentes

públicos e/ou privados a se dedicarem mais por determinados temas? Como certas questões se tornam itens nas agendas de governo? Como tais escolhas são feitas? E porque algumas questões não são consideradas?

Uma política pública é composta por um conjunto de quatro fases: o estabelecimento de uma agenda; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas; as escolhas frente às alternativas disponíveis; e, por fim, a implementação. Para explicar os processos pré-decisórios de formação da agenda (*agenda-setting*) e de formulação de políticas governamentais (*policy formulation*) desenvolveu o modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1995).

Este modelo compreende a agenda governamental como um conjunto de temas que em um determinado momento passam a receber mais atenção do governo. Diante da infinidade de questões que se apresentam, identifica-se a existência de um subconjunto formado por questões em via de se tornarem políticas, denominado agenda decisional. Além disso, reconhece outra subdivisão nas agendas especializadas para áreas de educação, saúde e transporte.

Em meio a esta “anarquia organizada” se encontram os três fluxos decisórios de forma relativamente independente: *problems*, *policies* e *politics*. No primeiro fluxo o modelo busca compreender como algumas questões passam a ser vistas como problemas, sendo incorporadas à agenda governamental. O segundo fluxo trata da viabilidade de uma proposta e a proposição de alternativas ou soluções para sua aplicação. É nesse momento que atuam as *policy communities*³ na promoção de ideias a serem recebidas entre população e formuladores. No terceiro fluxo são ressaltados as coalizões e os processos de negociação que caracterizam o ambiente político.

Porém, em momentos críticos estes fluxos convergem (*coupling*) e promovem mudanças na agenda governamental. Segundo Kingdon, a

³ Composto por acadêmicos, funcionários públicos, técnicos, agentes públicos, representantes de grupos de interesses, entre outros, trata-se de um agrupamento, em geral momentâneo, com a finalidade de promover alternativas para uma determinada área.

possibilidade de contato entre os fluxos surge diante de um novo problema reconhecido por meio de indicadores, eventos e feedback (*problems stream*) ou quando há alterações na dinâmica política (*politics stream*), como mudanças no interior do governo e no clima nacional. Assim, tratam-se de situações transitórias como nos casos de mudanças de governo, mudanças orçamentárias ou em cargos de direção em estatais, por exemplo.

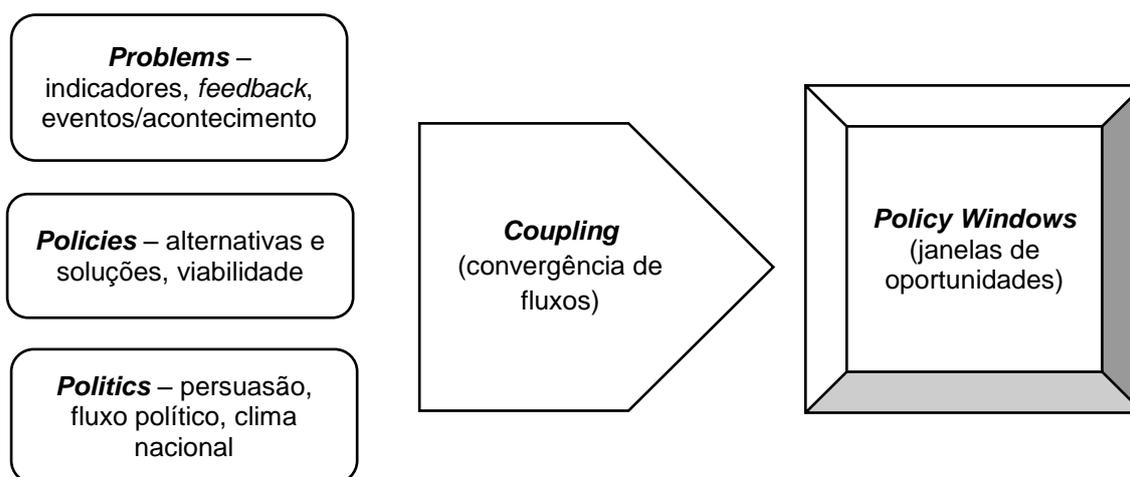


FIGURA I: Síntese do Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon.

Fonte: Elaborado a partir de Kingdon (1995).

A presença dos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) no momento de abertura de janelas de oportunidades (*policy windows*) também é fundamental na adoção de novos rumos por parte dos governos. Dialogando com Dahl e Lindblom, Kingdon utiliza a ideia de barganha para explicar a atuação destes atores no campo político de modo a terem seus interesses atendidos. Sua capacidade de influenciar a agenda governamental se refletiria ainda na visibilidade conferida pela imprensa.

Diferentemente do papel de destaque atribuído à mídia na imposição de temas para a agenda que estabeleceu Secchi (2009), Kingdon considerou seu papel restrito à divulgação dos acontecimentos e decisões governamentais. Ao limitar a atuação da mídia à condição de divulgadora de informações, percebe-

se que o foco de sua análise se encontra na dinâmica política existente na alta cúpula da administração pública e nos *policy entrepreneurs*.

Sob tal perspectiva consideram-se atores visíveis, dotados de credibilidade pela mídia e reconhecimento frente ao restante da sociedade civil, como presidente, ministros, assessores, secretários de Estado e membros do parlamento. Uma vez afinados quanto às prioridades políticas, tais atores agiriam em conjunto de modo a criarem um ambiente que favorecesse a tomada de decisão.

O processo de inclusão de um problema na agenda não deve ser visto como algo impositivo. Ao contrário, trata-se de uma combinação de ideias e alternativas em busca da ampla aceitação da mudança. A leitura feita por Kingdon entende a estrutura política a partir de um movimento de causa-efeito presente na dinâmica de jogo. Ou seja, as ações governamentais seriam postas em prática após serem testadas, aperfeiçoadas e aprovadas por especialistas.

Em uma discussão mais recente sobre a atuação dos *policy entrepreneurs* (CHRISTOPOULOS, 2006; MINTROM e NORMAN, 2009) compreende-se que, embora não se encontrem necessariamente em uma posição formal de autoridade, estes indivíduos costumam ocupar posições estratégicas em suas áreas profissionais e exercer influência na opinião pública por meio virtual. Além de defenderem seus interesses específicos com investimento em recursos, capital social e estabelecimento de coalizões políticas, tais atores acabariam se consolidando como um subgrupo presente no espaço político para facilitar a difusão e incorporação de suas ideias (ZAHARIADIS, 2007).

Esta representação de interesses é tratada ainda em trabalhos sobre a atividade do *lobby* no Brasil (ARAGÃO, 1994; MANCUSO, 2007; OLIVEIRA, 2004; RAMOS, 2005; VIANNA, 1994). Em sua forma lícita, o *lobby* torna-se um instrumento positivo para o processo democrático, sendo capaz de servir como “canal de comunicação entre os interesses organizados e o poder público” (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p. 123). Todavia, o desequilíbrio de ordem

financeira entre os diferentes segmentos sociais interfere diretamente na condução desta atividade quando passa a servir para o favorecimento de interesses específicos.

A partir deste viés analítico, considera-se a existência de um modelo de interação paralelo ao governamental e significativamente presente na dinâmica política que envolve a concepção de agenda. Por levarem características comuns do meio empresarial à gestão pública, como capacidade intelectual, visão estratégica e habilidades na concepção e condução de grupos, tais atores dependem da manutenção das redes de influência para se manterem dentro daquele contexto. Com isso, para manter sua capacidade de ação política precisam estimular uma alteração no comportamento dos atores políticos, tornando-os mais afinados aos padrões empresariais.

Esta questão será tratada de maneira mais detalhada no capítulo seguinte a partir de um olhar sobre a participação de atores empresariais na estrutura institucional em diferentes configurações políticas. Com base na leitura proposta pelo Institucionalismo histórico apresentada neste capítulo, será possível observar a atuação de setores do empresariado nacional na configuração de arenas decisórias e na formação de endógena de interesses. Qual é o lugar desses atores e qual sua influência nas mudanças dos diferentes tipos de arranjos institucionais? E quando as instituições do Estado não mudam?

II. TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E PERMANÊNCIAS INSTITUCIONAIS: reflexos para a agenda urbana

O presente capítulo parte do debate iniciado anteriormente sobre novos institucionalismos e elaboração de agendas governamentais para tratar da inserção do empresariado brasileiro nos processos decisórios em diferentes configurações políticas. Na primeira parte, a teoria democrática contemporânea serve de suporte para a compreensão do contexto histórico nacional, especialmente sobre o período de transição democrática.

Analisar a relação desenvolvida entre Estado e setores do empresariado nacional no contexto de reorganização política é importante para a compreensão das interações estabelecidas em momentos de mudanças institucionais. A trajetória do empresariado mostra ainda uma especificidade comportamental que será determinante no estabelecimento de novas formas de interação com os segmentos estatais.

II. 1 – ENTRE AUTORITARISMOS E PROPOSTAS DEMOCRÁTICAS

Durante a primeira metade do século XX, os debates estiveram centrados no que Boaventura de Sousa Santos denomina “desejabilidade da democracia” (2002, p. 39). Ou seja, a partir de proposições teóricas buscou-se responder ao cenário internacional estabelecendo um modelo de sistema de governo democrático que representasse uma alternativa ao autoritarismo vigente em alguns países europeus.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a democracia baseada na perspectiva liberal tornou-se hegemônica no concerto das nações. O estreitamento das relações entre os Estados e a criação de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, contribuíram para a construção de consensos em torno do modelo de democracia a ser adotado.

Neste momento, iniciou-se o período conhecido como Era de Ouro (HOBBSAWN, 1995, p. 253), marcado pelo franco crescimento econômico em países de diferentes regimes políticos. Na década de 1950, por exemplo, houve uma expressiva ascensão dos países da Europa Oriental e URSS.

Tal cenário, no entanto, atingiu de modo mais contundente os países desenvolvidos e de economia capitalista, como os da Europa Ocidental e o Japão. O rápido processo de reestruturação pós-guerra serviu para fortalecer o modelo econômico e, ao mesmo tempo, afastar o possível avanço de ideias comunistas e demais manifestações de oposição (1995, p. 254).

Todavia, o próprio impacto desenvolvimentista e a expansão da população urbana serviram para intensificar, entre determinados setores da sociedade civil, o questionamento acerca do alcance deste progresso econômico e social. Assim, despontou uma outra vertente teórica que dominou os estudos de democracias ao longo da segunda metade do século XX. Nela, diversos pesquisadores procuraram analisar os modelos democráticos implementados e as formas de participação política dos cidadãos.

Entre as análises acerca dos processos políticos e sociais que levaram diferentes países à instauração de regimes democráticos ou autoritários, destacam-se Barrington Moore (1983) e Adam Przeworski (1988). O primeiro estabeleceu uma tipologia criada a partir do acompanhamento das trajetórias de países asiáticos, da Europa Ocidental e Estados Unidos para identificar três tipos de modernização: pela via autoritária, comunista e revolucionária-burguesa.

Embora tenha evitado estabelecer generalizações ao demarcar as peculiaridades de cada caso, ressaltou uma posição de influência dos países analisados frente aos demais. Por dependerem econômico e politicamente dos “grandes e poderosos”, os países dito “menores” não necessitariam de apreciação mais aprofundada uma vez que “as causas decisivas de sua política residem fora das suas fronteiras” (MOORE, 1983, p. 11).

Influenciado pelas teorias marxistas em ascensão, Przeworski refletiu sobre as tensões presentes na relação capitalismo e democracia em paralelo

às alternativas socialistas. A emergência do socialismo, por volta de 1850, foi observada como um movimento que concluiria a revolução iniciada pela burguesia. Tratava-se, com isso, de estender o “princípio democrático do campo político para o social, de fato primariamente econômico” (1988, p. 42).

Esta proposta de sociedade se constituiria de modo completamente independente da sociedade burguesa e de suas instituições políticas. Entretanto, a ideia de uma “sociedade dentro da sociedade” não seria suficiente. Era preciso projetar sua escada ao poder político necessário para a constituição de uma sociedade socialista.

Embora fossem vistos com algumas ressalvas, já que eram parte da estrutura política e social existente, o voto e a formação de partidos políticos compostos pela classe trabalhadora serviam como instrumentos para alcançar esse objetivo. Entre os anarquistas esta opção era veementemente rechaçada por paralisar a ação socialista revolucionária que dava sentido ao próprio movimento.

A questão da participação política também foi tratada sob outra ótica pelos autores da vertente teórica denominada participacionista. A intensificação dos movimentos por direitos civis na década de 1960 abriu caminho para a elaboração de propostas alternativas ao modelo de democracia representativa liberal, tornando-se necessário superar o conceito de participação utilizado nas teorias democráticas liberais, que enfatizavam os riscos inerentes à ampla participação popular na política.

Na primeira geração de teóricos participacionistas, da qual fazem parte Pateman, MacPherson e Kaufman, a participação é vista como aspecto fundamental para a estrutura democrática. Nesse momento, o foco analítico se concentrou na oposição às teorias representativas, deixando para a segunda geração as consequências e viabilidade de modelos participativos.

A noção de igualdade política presente nas teorias representativas referiu-se ao sufrágio universal como meio dos cidadãos de exercerem influência sobre os líderes. A participação era compreendida apenas como um

mecanismo de proteção de interesses privados e/ou de arbitrariedades cometidas pelos representantes eleitos (PATEMAN, 1992).

Os padrões e critérios valorizados nas teorias representativas estabeleceriam uma justificação dos sistemas políticos em questão. Em contraposição, as teorias democráticas participativas primariam pela igualdade de poder político ao entenderem os cidadãos como partícipes nos processos de tomada de decisão.

É preciso destacar um viés menos radical entre os teóricos participacionistas. O modelo proposto por MacPherson (1978), por exemplo, se configurou a partir do desdobramento sobre o que se entende como democracia liberal. Nele, a plausibilidade de qualquer sistema político dependeria da competência das instituições econômicas e sociais em adaptar as pessoas para as quais o sistema político opera (1978, p.11). Desse modo, seria possível falar em modelos de democracia liberal sem a habitual vinculação à sociedade capitalista de mercado.

No início da década de 1970, Guillermo O'Donnell (1972) apresentou uma alternativa analítica para tratar o fenômeno do autoritarismo em países latino-americanos, distinta àquela apresentada nos estudos que se voltavam apenas à comparação entre países com sistemas políticos democráticos mais consolidados. Segundo sua interpretação, os resultados da articulação entre desenvolvimento socioeconômico elevado e democracia política acabavam por vincular a noção de progresso à qualidade de uma organização ou sistema político.

Diante disso, era preciso deixar de lado a conceituação comumente utilizada na Ciência Política e na Sociologia Política, que explora a relação entre dimensão política e dimensão socioeconômica, para adotar uma abordagem mais aprofundada sobre os problemas específicos a cada caso.

O surgimento da democracia política em algum momento de suas histórias tem sido, com algumas exceções importantes, a experiência geral dos países atualmente mais "desenvolvidos". Não há dúvida de que o crescimento socioeconômico gera, ou está altamente correlacionado, com a pluralização política. Mas a pluralização política e a democracia política não são as

mesmas. A pluralização política refere-se aos números e inter-relações entre unidades políticas dentro de um contexto nacional enquanto a democracia política é uma expressão institucional possível dentro de uma série de fatores - incluindo a pluralização política. (O'DONNELL, 1972, p.7. Tradução nossa.)

Para dar conta do cenário político contemporâneo que se desenhava na América Latina, não seria possível apenas incorporar os conceitos e os instrumentos que vinham sendo adotadas até aquele momento. Havia ainda a necessidade de revisão do modo como os dados quantitativos e qualitativos deveriam ser compreendidos e aplicados.

A crise econômica que atingiu grande parte dos países desenvolvidos na década de 1930 proporcionou, principalmente na Argentina e no Brasil, o fortalecimento da indústria doméstica e a emergência das classes trabalhadoras urbanas. Este cenário contribuiu para a alteração na dinâmica política nacional com o surgimento de novos setores que se contrapunham às velhas oligarquias políticas.

Esta nova coalisão política que se fundou na industrialização e na expansão do mercado doméstico teve como base discursiva a valorização do crescimento nacional em detrimento a dependência econômica e política internacional de outrora. A ampliação do papel do Estado aliada ao crescimento econômico foram aspectos fundamentais na sustentação dos governos populistas argentino e brasileiro.

O desenvolvimento econômico pautado na indústria estimulou a geração de empregos e promoveu um intenso deslocamento populacional do campo para as cidades. Diante deste cenário, o nacionalismo populista representado pelas figuras paternalistas de Perón e Vargas percebeu uma possibilidade de intensificar o controle governamental por meio do incentivo a criação de associações e no reconhecimento dos direitos trabalhistas.

Ao incorporar setores populares e permitir-lhes alguma voz na política nacional, os governos de Perón e de Vargas se assemelharam na capacidade de envolver ou excluir tais grupos dos processos decisórios. Todavia, o ineditismo da participação política na Argentina e no Brasil, mesmo em uma

posição subordinada, contribuiu para o alto grau de organização dos setores populares urbanos após as administrações populistas.

O colapso das políticas populistas correspondeu ao período de recuperação da economia internacional. A contenção da produção de setores voltados à exportação e a dependência de bens para atender a indústria doméstica contribuíram para o enfraquecimento da política econômica vigente.

Procurando conter a inflação que crescia cada vez mais, os países em desenvolvimento lançaram mão de planos de estabilização econômica. Esta medida, contudo, acirrou as tensões sociais existentes ao promover o contingenciamento do consumo e do poder de participação de setores populares. O legado do breve e intenso crescimento industrial foi uma profunda mudança na sua estrutura social nesses países.

O cenário de exclusão dos setores populares a participação política e de adiamento das demandas foi crucial para a implantação dos golpes de 1964 e 1966. Os sistemas políticos autoritários em contextos altamente modernizados suprimiam a participação popular com medidas coercitivas e, às vezes, também por medidas de compensação econômica e de alcance psicológico.

Nos casos de Argentina e Brasil, o autoritarismo ganhou contornos específicos, o que levou O'Donnell a nomear esse tipo de sistema político de "burocrático-autoritário". A exclusão dos setores populares e de suas demandas tornou possível a reconversão da estrutura socioeconômica com a finalidade de estimular o crescimento econômico a partir do investimento em setores tidos como mais dinâmicos e eficazes. Os maiores beneficiados neste modelo eram os grandes empresários, forças armadas e tecnocratas da burocracia estatal que se encontravam à frente do poder político e econômico da época.

Ao observar os diferentes graus de coerção estabelecidos nos dois países, notou-se que o processo de contenção sobre a ação dos setores populares foi mais significativo no Brasil. Anterior ao regime militar, tal aspecto se tornou essencial para a compreensão do período de transição democrática a

partir de uma lógica conjuntural (CODATO, 1997; GASPARI, 2002; GEDDES, 2001).

II. 2 – TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

Sob a influência dos estudos de Guillermo O'Donnell acerca do “autoritarismo-burocrático” nos governos latino-americanos incorporou-se uma perspectiva analítica que enfatizou a dimensão histórica dos processos de consolidação e abertura política no país (CODATO, 1997; GASPARI, 2002; GEDDES, 2001; LIMA JÚNIOR, 1993). Ao considerar atores, condicionantes políticos e ideológicos, novos enfoques e abordagens passou-se a integrar outros olhares sobre o período de redemocratização.

É necessário lembrar que a presença dos militares na política nacional nunca foi uma novidade na história da República, especialmente nos momentos de maior tensão entre políticos e civis (STEPHAN, 1971). Sua expansão pode ser vista como a expressão máxima da aversão às políticas sociais em curso e ao desenvolvimento de uma estrutura democrática que permitia a ascensão política de atores ou temas inconvenientes aos parâmetros militares.

Seu controle ocorreu inicialmente na instauração de um governo, sucedido pelo aparelhamento estatal e, por fim, nas instituições representativas que definiam a cena política nacional. Todavia, a presença das Forças Armadas na cena política e seu controle na estrutura estatal interferiram diretamente no interior do aparelho militar. Em resposta à desestabilização que se configurava dentro da categoria e à iminência de sua expansão para o regime foram iniciadas ações de “distensão política” (CODATO, 2005, p. 83) nos governos Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985).

A conduta governamental voltada à contenção de discordâncias e rivalidades internas, no entanto, não objetivou a conclusão do projeto militar. Ao contrário, buscou garantir segurança para a manutenção do regime ao adotar um modelo político mais liberal e revogar algumas medidas de exceção.

Embora seja caracterizado por muitos cientistas políticos e historiadores como um período de instauração e consolidação do regime militar, é preciso ressaltar que certas medidas de flexibilização também existiram nos governos antecessores. A atuação do Ministério do Trabalho em Castello Branco (1964-1967), por exemplo, refletiu essa posição de ambiguidade em que ora repreendia manifestações contrárias, ora promovia uma nova política para os trabalhadores, o “novo trabalhismo” (NAGASAVA, 2018).

Em contraposição às iniciativas da gestão João Goulart de ampliação da participação política nos diferentes setores da sociedade, o presidente da República junto à equipe econômica da ditadura estabeleceu um novo tipo de relação com os trabalhadores e sindicatos. A inserção de nomes influentes como Arnaldo Sussekind⁴ e Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva⁵ contribuiu para a estruturação de um plano de ações que combinassem conhecimento técnico e atendimento aos interesses do regime.

No comando da pasta, Sussekind promoveu intervenções e prisões de sindicalistas, executou uma política de arrocho salarial, introduziu o fracionamento do 13º salário e aprovou a Lei da Greve⁶. Ao mesmo tempo, conferiu estabilidade aos trabalhadores com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço⁷ (FGTS), incorporado posteriormente à CLT. Cabe

⁴ De família tradicional e influente no meio jurídico, Sussekind se destacou pela experiência no Conselho Nacional do Trabalho em 1938, quando ainda cursava Direito, e por ter integrado a comissão que consolidou as Leis do Trabalho (CLT), instituídas em 1943. Suas ponderações apresentavam uma visão diametralmente oposta àquelas defendidas por Jango, o que se tornou aspecto crucial para sua escolha como ministro do trabalho de Castello Branco.

⁵ Foi ministro do Trabalho e Previdência Social no governo Humberto de Alencar Castelo Branco, de 1 de agosto de 1966 a 15 de março de 1967, e também do governo Ernesto Geisel.

⁶ O direito de greve é uma garantia constitucional assegurada ao trabalhador. No entanto, em 1º de junho de 1964, foi sancionada a lei número 4.330 que revogou o decreto-lei nº 9.070, de 15 de março de 1946. Conhecida como Lei Anti-greve, detalhou as regras para a realização de greve, que na prática ficavam proibidas. Com isso, foram impedidas quaisquer reuniões públicas, como por exemplo, assembleias.

⁷ O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é um fundo criado para proteger o trabalhador demitido sem justa causa, mediante a abertura de uma conta vinculada ao contrato de trabalho. No início de cada mês, os empregadores depositam em contas abertas na [Caixa Econômica Federal](#), em nome dos empregados, o valor correspondente a 8% do salário de cada funcionário. Nesse sistema de estabilidade, os empregados com mais de um ano de tempo de serviço e que fossem dispensados antes de completarem o [decênio](#) seriam indenizados com o correspondente ao valor de um mês de salário para cada ano trabalhado. Ultrapassados os 10 anos de serviço essa indenização tinha seu valor dobrado.

salientar que a medida, aparentemente favorável apenas aos trabalhadores, convergia com os interesses políticos de contenção das atividades sindicais, assegurou a geração de poupança interna que pudessem prover recursos para a habitação e favorecia o empresariado ao estimular a permanência do funcionário no emprego, garantindo a continuidade da produção.

Essa perspectiva sobre o período de transição democrática, no entanto, se torna mais rica se aliada a uma produção bibliográfica recente que trata das formas históricas de constituição do Estado brasileiro. Assim como o estudo de René Dreifuss (1981) sobre a participação do empresariado brasileiro na preparação do golpe de Estado de 1964, outros pesquisadores se dedicaram a compreender a estreita relação entre instituições estatais e entidades associativas, inclusive, durante os governos militares.

Nesse grupo se inserem os trabalhos dos historiadores Renato Lemos (2012), Demian Melo (2012) e Pedro Campos (2017). Lemos e Melo se voltaram ao debate historiográfico acerca do caráter “civil-militar” do golpe, localizando o contexto no qual se insere essa construção teórica e as apropriações pela historiografia recente:

Em suma, a argumento “civil-militar” da forma como vem sendo apresentado pela historiografia recente como “grande novidade”, ao se distanciar do estudo da dinâmica da luta de classes como nervo da política, acaba por reproduzir a pobre visão corporativa dos militares, significando um retrocesso no conhecimento já acumulado pela pesquisa acadêmica sobre o golpe e a ditadura. Pois enquanto Dreifuss apresentou a natureza de classe desses “civis”, as novas abordagens em tela perdem-se numa descrição dos elementos “civis” que teriam protagonizado as principais ações (ou as mais visíveis) sem que sejam estabelecidos seus nexos sócio históricos (MELO, 2012, p. 49).

Assim, a expressão “civil-militar” não representaria o sentido genérico que foi incorporado no vocabulário acadêmico, jornalístico e dos movimentos sociais. Segundo Dreifuss (1981, p. 417), o termo indicava a presença de uma “maioria esmagadora dos principais técnicos em cargos burocráticos” que, em decorrência de sua origem industrial e bancária, deveria ser “chamada mais precisamente de empresários, ou, na melhor das hipóteses, de tecno-empresários”.

Ao identificar uma atuação mais consistente por parte de um determinado grupo, tais autores passam a reconhecer a existência de uma hierarquia na participação desses atores civis. Essa leitura compreende as mobilizações organizadas por setores das classes médias e religiosos como representações da polarização política que se instaurou naquele período. Já as entidades associativas empresariais, embora conservassem razoável autonomia, se integravam ao Estado para defenderem seus interesses corporativos frente aos demais setores burgueses e às demandas dos trabalhadores.

Desse modo, se estabelece outra abordagem sobre as relações entre Estado e sociedade ao identificar a presença das entidades associativas empresariais na própria constituição estatal. Sua influência, contudo, não pode ser confundida com a ideia simplista de que o Estado serve de instrumento para esses grupos. Durante o período da ditadura militar observou-se, entre disputas e consensos, o estabelecimento de uma dinâmica institucional específica que favoreceu a criação de entidades empresariais enquanto foi cerceada a associatividade dos trabalhadores.

Ao analisar o ramo da construção civil, Pedro Campos apresenta uma análise sobre “as lutas que se operavam no interior do aparelho de Estado durante a ditadura e como os empreiteiros se situavam em meio a esses conflitos” (2017, p. 33). O recorte escolhido retratou, de modo mais detalhado, a atuação de organismos da sociedade civil e sua representação junto ao aparelho estatal, interferindo diretamente nas medidas e políticas aplicadas no período.

Com o objetivo de examinar a estrutura estatal e a inserção dos empresários entre 1964 e 1988, o estudo buscou nas particularidades de um setor do empresariado brasileiro – sua organização, interesses e projetos – compreender o perfil empresarial-militar do regime político estabelecido a partir de 1964:

Para compreender a ditadura civil-militar brasileira, pensamos que não basta focar os sujeitos que lideraram as agências do aparelho de Estado entre 1964 e 1988 - especificamente os militares, como é mais usual na bibliografia -, mas também as classes sociais e suas frações, os organismos da sociedade

civil e sua representação junto ao aparelho estatal, de modo a explicar as políticas e medidas implantadas no período.

Para entender a organização dos empreiteiros em seus aparelhos privados de hegemonia e as políticas estatais da época da ditadura, não pensamos a política como dimensão separada do resto da realidade social. Assumimos o postulado da totalidade, entendendo que as diversas dimensões do real estão imbricadas entre si e não podem ser entendidas separadas do todo (CAMPOS, 2017, p. 34).

Por outro lado, o apoio do empresariado era fundamental para a sustentação do projeto nacional imposto pelos militares. A criação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), em 1964, com o objetivo de reestruturar a estabilidade macroeconômica do país e retomar o seu crescimento consolidou essa relação ainda nos primeiros anos do regime. E, apesar do arrocho monetário e do crescimento industrial experimentado, não se conseguiu escapar da recessão. Como lembrou Baer (2002), o PAEG promoveu um crescimento econômico proporcional ao aumento da concentração de renda:

(...) a participação na receita nacional de 40% dos que pertencem aos grupos de renda mais baixa caiu de 11,2% em 1960 para 9% em 1970; a dos seguintes 40% caiu de 34,4% para 27,8%, enquanto os 5% pertencentes aos grupos de renda mais alta aumentaram sua fatia de 27,4% para 36,3%. Há também evidências consideráveis de que o salário real tenha primeiro declinado na segunda metade da década de 1960, para então subir a uma taxa significativamente menor que a dos aumentos de produtividade (BAER, 2002, p. 99).

Em 1967, Costa e Silva assumiu a presidência e colocou Delfim Netto no Ministério da Fazenda. Com o intuito de promover uma profunda mudança no setor, os gastos do governo foram expandidos e a política monetária flexibilizada. O foco da nova administração era garantir o crescimento industrial de longo prazo e promover a desinflação progressiva, superando de vez o modelo anterior vinculado ao PAEG.

No artigo intitulado “Onde reside a realidade nacional”, publicado no Jornal O Estado de São Paulo⁸, Delfim Netto mostrou preocupação com os efeitos da inflação no desenvolvimento da economia nacional:

Tanto o combate à inflação quanto a estabilização da produção industrial em torno de seu padrão normal de longo prazo apresentam-se, portanto, como pré-condições à retomada do desenvolvimento econômico. A política econômica executada em 1967 e a delineada para 1968 são calcadas nos objetivos de redução das taxas de inflação, estabilização do nível de atividade em torno de sua tendência de longo prazo e retomada do desenvolvimento acelerado.

O programa de desenvolvimento instituído no governo Costa e Silva – Programa Estratégico de Desenvolvimento – refletia o ideal expresso por Delfim ao propor medidas que incentivassem a produção industrial, ampliassem o mercado interno e investisse em infraestrutura. No plano educacional, entretanto, o projeto de taxaço do ensino superior público levou a uma intensa mobilização estudantil que se somou às reivindicações de outros setores da sociedade civil por melhoria salarial e liberdade pública. O clima tenso também se estendia no interior das forças armadas, com antigas divergências ainda não superadas.

As condições pouco favoráveis dificultaram a implementação bem sucedida do programa de desenvolvimento do governo, o que trouxe bastante preocupação de setores do empresariado nacional. A Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), por exemplo, chegou a entregar uma carta⁹ dirigida à Costa e Silva. Nela, os empresários lembravam que o clima de violência no país poderia afetar a economia nacional, sendo necessário que o Presidente fortalecesse sua autoridade frente às greves e manifestações populares.

⁸ Matéria publicada na edição de 18 de abril de 1968. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/>. Acessado: 10/12/2018.

⁹ Na edição de 26 de outubro de 1968, o jornal Folha de São Paulo trouxe como na capa a matéria intitulada “Empresários fazem apelo a Costa”. No documento, empresários representados pela Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) expressaram o temor que as manifestações fizessem com que o Brasil caminhasse “para o terrorismo”. Acessado em: <https://www1.folha.uol.com.br/banco-de-dados/2018/10/1968-empresarios-apelam-a-costa-e-silva-por-mais-autoridade-do-governo.shtml>.

De fato, a pressão sobre o regime militar levou a cúpula do governo sugerir ao presidente que editasse um ato institucional com o intuito de conter as manifestações ditas subversivas. Instituído em 13 de dezembro de 1968, o Ato Institucional Nº 5 previu uma série de medidas, como fechar o Congresso Nacional, cassar os direitos políticos de qualquer cidadão e suspender o direito de *habeas corpus* para crimes políticos. Durante o ano de 1969, 333 políticos tiveram seus direitos políticos suspensos e o Congresso permaneceu fechado até outubro daquele ano, quando foi reaberto para eleger Médici. Essa medida tornou-se também eficaz para conter a ascensão dos movimentos grevistas¹⁰, contrários à manutenção da política salarial iniciada em Castelo Branco.

Com a edição do AI-5, a política econômica praticamente restringiu suas ações à redução da taxa de inflação com o objetivo de superar as deficiências da política de caráter gradualista. Em 5 de janeiro de 1969, em matéria publicada pelo jornal Folha de São Paulo, o então Ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, explicou os novos rumos do governo para a economia:

Qual é a perspectiva que se abre, agora, ao Governo? É a de assestar um golpe mortal na inflação. É isto que nos preocupa hoje (...). Até agora o nosso combate teve que ser dosado porque havia o risco de se enfrentar a inflação de maneira tão drástica que isso viesse a produzir a estagnação, a paralisação da economia. E a esse preço nós não queríamos combater a inflação. Mantivemos a inflação sob controle. Agora temos de derrotá-la e podemos derrotá-la, porque ela decorre principalmente do déficit do governo e do custo do dinheiro, do preço dos juros. Queremos atacar a inflação nessas duas frentes de uma maneira bastante rigorosa (...). A taxa de crescimento de 1968 foi a maior taxa de crescimento nos últimos oito anos, e indica que retomamos os níveis de crescimento acelerado e desta vez, autossustentáveis, sem risco de colapso e por isso podemos tentar um golpe à inflação que não seja mortal para o desenvolvimento. Podemos enfrentar a inflação tranquilos agora, porque a economia está

¹⁰ “A aplicação da política salarial ocasionou três movimentos grevistas importantes no ano de 1968: o primeiro em abril, envolvendo os metalúrgicos do município de Contagem, na região metropolitana de Belo Horizonte; o segundo em julho, em Osasco (SP), e o terceiro na área rural da cidade do Cabo (PE), durante o mês de outubro. Ainda no campo da política salarial, duas medidas merecem registro: em dezembro de 1968 foram estabelecidas sanções para os empresários que sem motivo justo retivessem salários depois dos prazos previstos em lei e, em junho do ano seguinte, foi criado um abono de emergência com o objetivo de atenuar os efeitos do achatamento salarial”. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/artur-da-costa-e-silva>. Acessado: 10/12/2018.

recuperada, todos os índices foram positivos, o aumento de empregos foi impressionante em 1968 (...) ¹¹.

Os planos para a economia foram, de certo modo, suplantados pela doença de Costa e Silva que levou ao poder uma Junta Militar em setembro daquele ano. Diante disso, no dia 08 de outubro, foi anunciada a escolha do General Emílio Garrastazu Médici para assumir a Presidência.

Em seu discurso de posse, intitulado “Mundo sem fronteiras”, Médici arrogou-se ao papel de coordenador máximo da nação e convocou o povo “à participação de todos os que acreditam na compatibilidade da democracia com a luta pelo desenvolvimento, para que ninguém se tenha espectador e todos se sintam agentes do processo” ¹². Nesse sentido, a ideia de progresso expressa reconhecia a pluralidade do país, porém encontrava na figura do presidente um ponto de unidade nacional necessário para o progresso almejado.

O elemento discursivo era importante para reforçar o ideário nacional-desenvolvimentista do regime que ganhava força com o significativo crescimento econômico experimentado (posteriormente denominado “milagre econômico”), a vitória na Copa do Mundo de 1970 e a promulgação da Lei nº 5.296/1971 ou Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Paralelamente, o período foi marcado pelo aumento considerável das práticas repressivas e da tortura como política de Estado, promovendo a desarticulação da ação de opositores e manutenção de um clima relativamente estável politicamente.

De outubro de 1969 a março de 1974, o país estabeleceu grandes metas para a política econômica que adotou como opção estratégica o modelo agrícola-exportador. Para isso, o governo ditatorial precisava investir no meio rural e conceder melhorias nas condições de trabalho no campo, como se

¹¹ O trecho foi retirado da matéria “Ministro Hélio Beltrão analisa os decretos promulgados pelo Governo”, publicada na edição de 05 de janeiro de 1969 no jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do>. Acessado: 10/12/2018.

¹² Em seu discurso de posse intitulado “Mundo sem fronteiras”, Emílio Garrastazu Médici dirigiu sua fala aos “Homens do país” e se colocou como a representação de todos esses homens: “Venho como sempre fui. Venho do campo, da fronteira, da família; venho do povo, da caserna; venho de minha terra e de meu tempo”. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/discurso-de-posse/discurso-de-posse/view>. Acessado: 10/12/2018.

observou na fala de Médici durante reunião com o Ministério do Trabalho e da Previdência Social:

Convoquei esta reunião do Ministério – a primeira do ano – para o exame de importantes medidas de interesse para a nação. Entre estas se encontra a que diz respeito à instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural. (...) Ao assumir a Presidência da República, proclamei fé no homem do campo, acentuando que o dever desta hora é a integração do homem do interior no processo de desenvolvimento nacional. (...)

Por outro lado, reconhecia que “desde os anos 50, nosso esforço desenvolvimentista vem sendo predominantemente industrial, de forma desequilibrada em relação ao setor agrícola (...) Dessa forma, nossa política de desenvolvimento (...) visará ao incremento substancial da produção agrícola e ao aumento das exportações, o que certamente haverá de motivar rápida ampliação do mercado interno e induzirá a própria expansão do setor industrial¹³.

A retórica do modelo agrícola-exportador representava a estratégia adotada pelo governo Médici para a economia nacional. Investir na expansão da agricultura e das exportações contribuiria diretamente para o crescimento diversificado da indústria no país. De fato, a agropecuária apresentou índices positivos durante o governo (11,4% em 1971, 4,1% em 1972 e 3,5% em 1973). Entretanto, a política econômica trouxe impactos muito mais expressivos para os setores da produção industrial, como o crescimento da indústria de tratores de 47% em 1970, 57% em 1971 e 32% em 1972.

Durante a primeira metade do governo Médici, a política econômica colheu os frutos de um substancial crescimento econômico que veio acompanhado da estabilização inflacionária. Foi, a partir de 1972, que este modelo se deparou com seus primeiros desafios.

As altas taxas de crescimento e o ritmo acelerado de investimentos sobrecarregaram a produção nacional. Além dos estímulos internos, a recuperação das economias europeias e norte-americanas promoveu a

¹³ “Uma vida melhor”, mensagem de Médici na reunião ministerial no Palácio do Planalto em 29/03/1971. FONTE: MÉDICI, E. G. *Tarefa de todos nós*. Brasília: Imprensa Nacional, 1971.

expansão do comércio mundial, o que intensificou a demanda e o preço de alimentos e matérias-primas industriais¹⁴.

Com isso, iniciou-se uma crise motivada pelo superaquecimento da economia. O problema da concentração de renda ainda permanecia e foi um dos principais pontos de crítica entre opositores da política econômica desenvolvida. Em resposta, o governo propagou o discurso de que era necessário garantir o aumento da riqueza nacional para depois reparti-la.

Em abril de 1973, o então Ministro da Agricultura, Luís Fernando Cirne Lima, pediu demissão do cargo alegando divergências com a política econômica adotada pelo governo. Porém, apesar do mal-estar provocado pela divulgação da notícia em meio a censura imposta pelo regime, a autoridade obtida pela gestão Médici conseguiu conter a situação de instabilidade.

Momentos antes a sucessão presidencial houve, entre círculos militares e políticos vinculados ao governo, uma intensa articulação em torno do nome que viria a substituir Médici. Em resposta às pressões internas e se mostrando em concordância à posição da Arena, o então Presidente da República indicou o nome de Ernesto Geisel para sucedê-lo.

Composto por 125 delegados indicados por membros do Congresso e assembleias estaduais, o colégio eleitoral¹⁵ ficaria incumbido de escolher pelos candidatos registrados pelos dois partidos legais, Arena e MDB. A oposição feita pelo MDB, embora previamente derrotada, lançou as candidaturas de Ulisses Guimarães e Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho para Presidente e Vice-Presidente, respectivamente.

Em março de 1974, Geisel assumiu a chefia do cargo com o objetivo de promover a distensão do regime. No entanto, após tentativa frustrada de aprovar o projeto de reforma judiciária que havia acordado com os ministros do

¹⁴ Segundo dados referentes aos meses de janeiro de 1972 e 1973, os preços dos alimentos cresceram 54,0% em 1972 e 43,2% em 1973. Já os preços das matérias-primas industriais apresentaram alta de 29,4% em 1972 e 74,2% em 1973. FONTE: MANDEL, Ernest. *La crisis*, 2º ed. Barcelona: Editorial Fontamara, 1977.

¹⁵ De acordo com o disposto na Constituição de 1967, as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República seriam realizadas por um colégio eleitoral.

STF logo após sua posse, recorreu ao AI-5 para fechar o Congresso e outorgar emendas constitucionais. A imposição da reforma rejeitada anteriormente pela Câmara dos Deputados e de medidas que garantiram o controle da sucessão presidencial de 1979 tornou a possibilidade de abertura política mais remota (KOERNER, 2018).

A oposição feita pelo MDB¹⁶, ao bloquear a votação da reforma judiciária com o objetivo de forçar uma negociação sobre o fim do AI-5, serviu de pretexto para que o governo assumisse uma postura centralizadora frente ao processo de distensão. Esse comportamento se alinhava à ideia compartilhada entre dirigentes do regime de que o modelo político implementado desde 1964 ainda não estava plenamente institucionalizado. As condições de diálogo e de negociação com a elite estatal civil seriam reestabelecidas na estrutura política estatal, porém com uma maior concentração de poder no Presidente da República.

Assim, a transformação pretendida pelo regime se efetivaria dentro de uma, ainda limitada, expressão de dissenso pela oposição oficial¹⁷. Paralelamente, essa medida tencionou amenizar a importação de conflitos políticos e ideológicos da cena política para a estrutura hierárquica e organizacional militar. Nesse sentido, não seria “como uma volta dos militares aos quartéis, mas como a expulsão da política de dentro deles” (MARTINS, 1979-1980, p. 22).

Essa postura satisfazia ainda às necessidades da economia nacional, que começava a sofrer com a queda na taxa de crescimento, com o impacto da crise do petróleo e a dificuldade em reduzir as importações. Conseqüentemente, no plano das relações internacionais, observou-se o

¹⁶ Além da oposição oficial do MDB, a rejeição ao projeto de reforma judiciária contou com a oposição externa por parte de setores da imprensa e organizações da sociedade civil, que temiam uma maior dificuldade para expressarem suas demandas.

¹⁷ Durante os anos de governo Geisel as ações repressivas à ameaça terrorista e subversiva ainda era forte. Recentemente, um memorando de 1974 elaborado pelo então diretor da CIA, William Egan Colby, e endereçado ao secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, comprovando que o General Ernesto Geisel sabia e autorizou a execução de opositores durante a ditadura militar tornou-se público pelo governo dos EUA. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-memorando-diretor-da-cia-diz-que-geisel-autorizou-execucao-de-opositores-durante-ditadura.ghtml>. Acessado em: 18/12/2018.

aprofundamento de uma política externa mais pragmática, que diferia do propagado por setores mais conservadores do governo.

Em 1975, por exemplo, a Companhia Brasileira de Entrepósitos e Comércio fechou um contrato de exportação de trezentas mil toneladas de soja para a União Soviética. Na mesma ocasião, o país se reaproximou dos países árabes do Oriente Médio, exportadores de petróleo e opositores a Israel. Segundo o Jornal do Brasil de 14 de março de 1976, o chanceler Azeredo da Silveira teria declarado a Henry Kissinger, seu colega norte-americano, que “se vocês tivessem um milhão de barris de petróleo para nos fornecer diariamente, talvez essa mudança não fosse tão brusca”¹⁸.

Tais ações foram duramente questionadas pela chamada “linha dura” por estarem se afastando dos propósitos originais do regime. Entretanto, o aprofundamento da abertura política e a reorientação do modelo econômico vigente tornavam-se cada vez mais necessários para a sobrevivência dos militares na vida política nacional. Durante o discurso de saudação de fim de ano ao povo brasileiro em 1976, Geisel reafirmou sua fidelidade aos princípios instaurados com o advento dos regimes militares. Porém, priorizou a adequação do país ao cenário internacional:

E, pois, ante o reconhecido agravamento da conjuntura, entendeu o Governo... que se impunha, desde logo, dar ao país um salutar tratamento, no sentido de reajustá-lo com a realidade internacional. Por mais doloroso que viesse a ser, reconhecia-se conscientemente, que isto seria preferível a que se mantivesse superaquecida a nossa economia, a qual, mais dia, menos dia, teria de adaptar-se, e tanto mais brusca e depressiva, quanto mais tardiamente, às realidades de uma conjuntura mundial, em rápida deterioração, segundo dimensões imprevisíveis¹⁹.

No ano seguinte, durante pronunciamento aos dirigentes nacionais da Arena, Geisel deu mais um passo no processo de distensão política ao

¹⁸ Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC>. Acessado: 10/12/2018.

¹⁹ Saudação de fim de ano ao povo brasileiro, pela televisão em 29 de dezembro de 1976. Disponível: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1976/81.pdf/view>. Acessado em: 18/12/2018.

questionar medidas excepcionais, como o AI-5, e sinalizar para o diálogo com setores representativos da sociedade civil:

Em pronunciamento de 19 de agosto de 75, feito pela televisão, corrigiam-se interpretações por demais estreitas do conceito de distensão, encarado com a conotação exclusivamente política de restabelecimento do chamado “Estado de Direito”, mediante a pura e simples supressão do AI-5. Nessa atitude do Governo buscou-se ver um desvio, se não um retrocesso, da linha estratégica anteriormente seguida.

(...)

Não destoaram dessa incansável pregação democrática, as palavras de incentivo ao Partido do Governo, quando de sua memorável Convenção Nacional de 21 de setembro de 1975, no plenário da Câmara dos Deputados em Brasília: “... devemos poder e saber e querer apresentar alternativas básicas e bem delineadas para esse duro combate que é a vida de um povo, com vistas à conciliação da ordem com o progresso, do desenvolvimento máximo com a segurança indispensável, da amplitude mais liberal de franquias individuais com o grau irredutível de responsabilidade para com a Nação em seu conjunto, responsabilidade esta — ônus implícito da participação na vida democrática. Aí está a essência de toda a problemática política que a cada povo lhe cumpre, em cada fase de sua história, solucionar de acordo com suas características próprias, as tradições de seu passado e suas aspirações de um futuro melhor, no panorama internacional realista em que se encontra inserido o eterno conflito potencial entre o Indivíduo e o Estado.”²⁰

Além das divergências existentes no interior do regime, Geisel enfrentava o crescimento do movimento de luta pela anistia²¹ e a retomada do movimento operário²². Em respostas as pressões exógenas, conseguiu aprovar um pacote de medidas que convergiam com a proposta de abertura política “lenta, gradual e segura” já em desenvolvimento pelo governo. A revogação do AI-5 e do Decreto-Lei nº 477, que previa a expulsão de estudantes por motivos

²⁰ Discurso aos dirigentes nacionais da ARENA no palácio da Alvorada em 1 de dezembro de 1977. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1977>. Acessado: 18/12/2018.

²¹ A partir de 1975, se consolidou uma frente política e social que mobilizou movimentos sociais e setores da oposição com o intuito de lutar em favor da democracia, investigação dos desaparecimentos e da anistia aos presos e exilados pela ditadura.

²² Em maio de 1978, os metalúrgicos de São Bernardo do Campo (SP) realizaram a primeira greve dessa categoria desde 1964. Este acontecimento projetou o presidente do seu sindicato, Luís Inácio da Silva, ao cenário político nacional.

políticos, o reestabelecimento do *habeas-corpus* para crimes políticos e a redução de exigências para a criação de novos partidos foram algumas das medidas aprovadas pelo Congresso por meio da Emenda Constitucional nº 11²³.

Para dar continuidade à política de distensão, Geisel indicou os nomes de João Baptista Figueiredo e de Antônio Aureliano Chaves de Mendonça para suceder os cargos de presidência e vice-presidência. Mesmo com a oposição do MDB, fortalecida por setores militares e políticos arenistas descontentes, a chapa venceu as candidaturas do general Euler Bentes e do senador Paulo Brossard.

O desafio para o governo Geisel, contudo, se deu nas eleições para renovação das assembleias legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Apesar da Arena ter conseguido manter a maioria nas casas, a oposição feita pelo MDB crescia e se fortalecia cada vez mais.

É nesse contexto que João Baptista Figueiredo assumiu a Presidência da República em 1979. Ao receber a faixa presidencial das mãos de Geisel, ressaltou seu propósito em dar prosseguimento às políticas desenvolvidas no governo que se encerrava. Destacou a importância das boas relações com todos os países do concerto das nações, estejam eles na América Latina, na África ou na Europa Ocidental e na América.

Em seu discurso nota-se a preocupação em buscar um equilíbrio entre os diferentes interesses. Por um lado, se mostrou compromissado com os objetivos originais do regime. Por outro, acenou para algumas pautas consideradas importantes para movimentos e representações da sociedade civil envolvidos na luta pela redemocratização.

Reafirmo, portanto, os compromissos da Revolução de 1964, de assegurar uma sociedade livre e democrática. Por todas as

²³ A Emenda Constitucional de nº 11, de 13 de outubro de 1978, só entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1979. Apesar dos avanços, estabeleceu uma nova Lei de Segurança Nacional (LSN) que conferia ao Presidente o poder de decretar “medidas coercitivas emergenciais”. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1970-1979/emendaconstitucional-11-13-outubro-1978-366947-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado: 18/12/2018.

formas a seu alcance, assim fizeram, nas circunstâncias de seu tempo, os presidentes Castello Branco, Costa e Silva, Emílio Médici e Ernesto Geisel.

Reafirmo: é meu propósito inabalável — dentro daqueles princípios — fazer deste País uma democracia. As reformas do eminente Presidente Ernesto Geisel prosseguirão até que possam expressar-se as muitas facetas da opinião pública brasileira, purificado o processo das influências desfigurantes e comprometedoras de sua representatividade.

(...)

Reafirmo o propósito de fazer da cidade um chão e teto habitáveis. Não a troca da miséria pela promiscuidade. Não o câmbio de uma forma de pobreza por outra — tão mais cruel, porque mais próximos os bens da civilização.

Reafirmo a minha determinação de garantir a cada trabalhador a remuneração justa em relação ao trabalho produzido, às suas necessidades como chefe de família e à harmonia entre os vários segmentos da sociedade. Recordando as imortais palavras do Santo Padre Leão XIII: “Do trabalho do operário nasce a grandeza das Nações”.²⁴

Durante o governo Figueiredo (1979-1985) deu-se sequência ao processo de “abertura política”. O fim do bipartidarismo, instituído pela Lei nº6.767 de 20 de dezembro de 1979, promoveu a constituição de novas forças políticas. Sob a presidência de Ulisses Guimarães, o MDB se tornou o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Já a Arena se transformou no Partido Democrático Social (PDS) que, presidido pelo senador José Sarney, também contou com dissidentes do antigo MDB. As outras legendas criadas em 1980 foram: o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Popular (PP).

Com origem no movimento operário da região do ABC paulista, o PT contou com o apoio de intelectuais, grupos socialistas e correntes ligadas às comunidades eclesiais de base para sua fundação. Enquanto isso, o PTB e o PDT se constituíram como duas legendas que tinham em comum a vinculação ao trabalhismo de João Goulart e Getúlio Vargas. Criado a partir da dissidência do PTB, o PDT contou com a liderança do gaúcho Leonel Brizola.

²⁴ Discurso ao receber a faixa presidencial das mãos do Presidente Ernesto Geisel em 15 de março de 1979. Disponível: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/1979/01.pdf/view>. Acessado em: 18/12/2018.

Já o PP foi criado com o objetivo de se tornar uma oposição “popular, progressista e nacionalista” do governo, contou com lideranças políticas como o então governador do Rio de Janeiro, Chagas Freitas, o senador mineiro, Tancredo Neves, e o então deputado Federal e diretor do Banco Nacional, Magalhães Pinto. A presença de Magalhães Pinto e de outros nomes do empresariado nacional, como o diretor do Banco Itaú Olavo Setúbal²⁵, não foi suficiente para promover a expansão do partido no cenário nacional, que acabou sendo incorporado ao PMDB em 1982.

A política de distensão no governo Figueiredo ficou marcada também por impulsionar a retomada das atividades sindicais reprimidas após 1964. E embora o controle governamental ainda incidisse sobre entidades e movimentos reivindicativos dos trabalhadores, a partir de 1978, sucessivas greves tomaram o território nacional chegando a afetar a indústria de ponta²⁶. Em resposta ao cenário de instabilidade que se desenhava, o Ministério do Trabalho interviu nos sindicatos envolvidos.

Os conflitos com setores progressistas da Igreja Católica também se agravaram durante o governo Figueiredo com a aprovação do Estatuto do Estrangeiro. Aprovada pela Lei nº 6.815/1980, a medida instituía a repressão às atividades políticas exercidas por estrangeiros e atingia diretamente aos padres originários de outros países em atividade no país naquele momento²⁷.

Nesse processo pendular, o projeto militar se sustentava atuando ora com mais ora com menos violência. A política de transição não escapou do controle militar durante os governos Geisel e Figueiredo. Ao contrário, iniciado no interior do regime, era por si só um movimento de caráter conservador.

²⁵ Olavo Setúbal se tornou o presidente da seção paulista do PP.

²⁶ Apesar dos trabalhadores já contarem com a CLT - Consolidação das Leis do Trabalho -, estrutura sindical e direito de greve garantido na Constituição, a repressão política instaurada com o golpe militar de 1964 impossibilitava a organização dos trabalhadores, tanto sindical quanto grevista. No entanto, o arrocho salarial e a carestia provocados pela política econômica da época combinado com o discurso de distensão política promovido por Figueiredo levou a rearticulação dos movimentos sindicais. Liderados pelos trabalhadores do setor metalúrgico na região do ABC Paulista, o movimento grevista iniciado em maio de 1978 chegou ao ápice no ano seguinte, quando cerca de 200 mil metalúrgicos aderiram à greve.

²⁷ Dos 12.664 padres em atividade no Brasil, 5.044 tinham nacionalidade estrangeira.

Como é possível observar, as crises econômicas e políticas que marcaram aquela época refletiram a instabilidade do arranjo institucional estabelecido pelo regime, exigindo da cúpula militar uma mudança na forma política necessária para a manutenção do autoritarismo. E, como lembrou Codato (2005, p. 91), o fundamental era manter o processo decisório centralizado no Poder Executivo para que os militares continuassem a controlar a vida política.

A eleição indireta que indicou Tancredo Neves e José Sarney para a presidência e a vice-presidência em 1985 representou a participação da coalizão das elites conservadoras no comando do processo de transição política. Esse momento se caracterizou pela transformação do regime ditatorial-militar em direção à desagregação e consequente transição, sem rupturas, para um regime liberal democrático com o governo Sarney (1985-1989).

Todavia, a realização de eleições relativamente livres durante a década de 1980 “geraram uma dinâmica própria” (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 39). Coube à sociedade civil atuar no aceleração deste processo por meio de pressão dos mais diversos atores, grupos e entidades.

O processo de redemocratização lento e gradual foi acompanhado por diferentes agentes sociais que se uniram em torno da candidatura de Tancredo Neves. Posteriormente, a elaboração da Constituição de 1988 serviu para consolidar esses esforços na tentativa de restaurar a Federação e oferecer meios para a participação democrática de seus cidadãos. Ao mesmo tempo, refletiu na mudança de postura de setores do empresariado quanto a sua inserção na vida política do país.

II. 3 – ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

A literatura que trata do processo de transição política quase sempre converge ao reconhecer a importância do processo de redemocratização para o aumento do poder político de entidades subnacionais e a ampliação de iniciativas de consolidação do “empoderamento” das comunidades locais a partir da adoção de um projeto político democratizante e participativo (SOUZA,

2004). O desafio da construção democrática estaria, segundo Evelina Dagnino (DAGNINO, 2002), na descontinuidade deste processo. Ainda que em determinados momentos compartilhem dos mesmos interesses, Estado e sociedade civil estabeleceriam um diálogo quase sempre conflituoso. Tal situação poderia ser explicada pela existência de aspectos presentes em ambas as partes que impediriam a ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública.

Na esfera estatal, a instabilidade política dos projetos, a pouca transparência e acesso a informações, a falta de recurso e uma burocracia excessiva caracterizariam dificuldades estruturais à plena participação popular. Enquanto no âmbito da sociedade civil, destacou a falta de capacitação técnica e política para defender suas demandas e o perigo da cooptação ou da dependência de um agente qualificado como entraves nesse processo.

Diante deste cenário, Dagnino considerou como maior desafio dos regimes democráticos contemporâneos, como o Brasil, o estabelecimento de consenso entre os diferentes agentes em torno de um projeto político. Nesse sentido, os espaços públicos seriam fundamentais para o reconhecimento da pluralidade e articulação das diferenças, uma vez que abririam caminho para a configuração do interesse público.

Ao analisar a trajetória do empresariado como ator político no Brasil, Eli Diniz e Renato Boschi (DINIZ e BOSCHI, 2000) examinaram a organização e a reestruturação do setor privado desde o processo de redemocratização. Nota-se nesse estudo um esforço em compreender a mudança na estrutura do Estado brasileiro e, conseqüentemente, a reorientação na forma de representação política deste grupo.

A abordagem que coloca o desmantelamento do aparato institucional estabelecido na era Vargas e a retenção da participação política da sociedade civil como aspectos que explicariam a mudança na estrutura econômica nacional é refutada nesta análise. Diferentemente do que pontua boa parte da literatura a respeito do tema, as discordâncias presentes na relação Estado e sociedade seriam aprofundadas com a progressiva complexificação na

estrutura social e organizacional desencadeada a partir dos anos de 1970. Assim, não seria possível tratar de um aprofundamento na fragmentação social, mas de um processo de reordenamento na organização social.

Ao utilizar dados de levantamentos anteriores observou-se, por exemplo, que o número de empresários eleitos em 1986 para a Constituinte ficou entre cerca de 32% a 45,26%. Deste grupo, pouco mais de 20% era composto por empresários urbanos, o que mostra ainda a pouca necessidade por parte dos empresários industriais e financeiros em se fazerem representar no Legislativo (DINIZ e BOSCHI, 2000, 2000, p. 15).

Porém, seria possível notar a capacidade de adaptação do empresariado industrial no aumento expressivo de sua atuação política durante o governo de transição de José Sarney. Com a intensificação da mobilização social e da participação política de diferentes grupos da sociedade civil exigiu-se do Estado maior envolvimento quanto a sustentação e a promoção do desenvolvimento econômico nacional.

Foi a partir daí, e adentrando-se pela década de 90, que se tornou claro o esgotamento do antigo modelo de desenvolvimento e do seu arcabouço institucional, notadamente a desconstrução da ordem estatal vigente e seus vínculos com a sociedade expressos numa readaptação da estrutura corporativa e na redefinição das formas de acesso ao Estado. A prioridade atribuída à estabilização macroeconômica, implicando essencialmente a reforma do Estado e de sua redução com vistas ao ajuste fiscal, além de uma agenda de redefinição da própria Constituição recém promulgada traduziram-se numa profunda reestruturação das relações entre os poderes, com uma centralização expressiva do processo de tomada de decisão no próprio Executivo, um esvaziamento da capacidade governativa do Congresso e o fechamento dos canais de representação corporativa no interior do aparelho burocrático (DINIZ e BOSCHI, 2000, p. 17).

De acordo com esta interpretação, após a formulação da Constituição de 1988 o Congresso estaria orientado a aprovação de reformas constitucionais que compunham uma agenda neoliberal, como é o caso da Lei de Modernização dos Portos de 1993. E embora o governo Sarney mantivesse um presidencialismo de caráter centralista, aspecto determinante para a condução de reformas e políticas baseadas no modelo tecnocrático de gestão econômica, seria possível identificar certa convergência entre Executivo e Legislativo.

Aos poucos, a participação empresarial sairia dos conselhos e das comissões consultivas para entrar no Congresso, que se tornou uma importante arena de disputa entre os diferentes grupos de interesse. Desse modo, a vinculação não se daria mais apenas na esfera corporativa, mas também modo personalista e clientelista.

Ainda que tivessem como foco de análise o empresariado, Diniz e Boschi trouxeram relevantes contribuições para os estudos que tratam da relação Estado-sociedade e das formas de participação política vistos no país. As mudanças no modelo de desenvolvimento econômico durante os anos de 1970 e 1980, orientadas pelo Estado brasileiro, explicariam o movimento de adaptação por parte do grupo de empresários. Entre práticas corporativas, clientelistas, pluralistas e até irregulares como o *lobby*, tais agentes buscaram responder aos avanços do capitalismo industrial no país e, ao mesmo tempo, se manterem relevantes nos processos decisórios.

Nesse sentido, os autores tratam o descompasso nas experiências participativas como consequência de um processo de fragmentação de interesses, consequência da diversificação na estrutura estatal iniciada com a emergência da indústria nos anos 30. Nota-se, com isso, a emergência de novas formas de representação política de grupos relevantes para o campo econômico e político brasileiro. Ou seja, “nada mais que a emergência do velho” (DINIZ e BOSCHI, 2000, 2000, p. 21).

II. 4 - A INSERÇÃO POLÍTICA DO EMPRESARIADO BRASILEIRO

A aproximação do empresariado brasileiro com a classe política se consolidou tão logo iniciou o processo de industrialização no país. Com o tempo, aquele grupo se tornou determinante no desenho dos projetos de desenvolvimento nacional.

A organização dos industriais como classe tem origem no fim do século XIX, predominantemente nos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, duas importantes localidades para a economia agroexportadora da época. Nesse

momento, a indústria têxtil era responsável por 60% do capital industrial gerado e ainda sofria com os investimentos estatais em infraestrutura ligados à ascensão da economia cafeeira-exportadora.

De acordo com autores como Warren Dean (1971), Maria da Conceição Tavares (1972), José de Souza Martins (1986) e Wilson Cano (1998), a atividade cafeeira foi a responsável por criar as condições necessárias ao desenvolvimento industrial do país. A acumulação de capital da cafeicultura gerou excedente que, por iniciativa dos próprios fazendeiros de café, foi investido no desenvolvimento da atividade industrial. Tal iniciativa explicaria a transformação de parte da elite rural em “homens de negócios” (FERNANDES, 1987, p. 113).

Os investimentos em questão contribuíram para o surgimento da grande indústria no país. Segundo levantamento realizado pelo Centro Industrial do Brasil de 1907, pelo menos 39 mil operários trabalhavam nas grandes empresas do país. Deste número, 13 mil apenas na cidade do Rio de Janeiro. Com base nos dados apresentados, essa linha interpretativa considerou que o setor nasce tendo como base de sustentação a grande indústria:

As indústrias que surgiram no período já empregavam um grande número de trabalhadores e um capital de grande valor. Caracterizavam-se também pela profunda mecanização e pela consolidação da separação entre trabalhador e meios de produção – pressuposto fundamental do sistema capitalista. A industrialização brasileira não foi, portanto, precedida por nenhuma fase manufatureira. O seu início, já com plena mecanização do processo de trabalho, foi também uma exigência do próprio momento em que ela surgiu (PERISSINOTTO, 1991, p. 218).

Em outros trabalhos, contudo, o surgimento da indústria no país não esteve atrelado ao complexo agroexportador. Para Bresser-Pereira (2002, p. 146), “os empresários industriais do Estado de São Paulo, onde se concentrou a industrialização brasileira, não tiveram origem nas famílias ligadas ao café. Originaram-se em famílias imigrantes principalmente de classe média”. Nesse caso, como apontou Sérgio Silva (1976), não seriam os imigrantes pobres que vieram ao país como trabalhadores braçais, mas aqueles que possuíam recursos e vinham investir no setor industrial emergente do país.

Outro ponto de divergência entre estudiosos do empresariado industrial brasileiro reside na percepção sobre a capacidade organizativa da categoria. Oliveira Vianna (1987), Florestan Fernandes (1987) e Nelson Werneck Sodré (1967) apontaram para a incapacidade organizacional da categoria, capaz de minar qualquer atua o política contundente. Em contraposi o, Octávio Ianni (1989), Eli Diniz (1978), Renato Boschi (1979) e Maria Antonieta P. Leopoldi (2000) identificaram a atua o do empresariado atrelada   seus interesses de classe.

Para Octávio Ianni (1989, p. 94), a participa o política do empresariado industrial se estabelece após 1930, quando “as transforma es da estrutura econômica abriram possibilidades de amplia o e diversifica o da produ o industrial”.   nesse contexto que a burguesia industrial emergente passa a atuar no sentido de promover mudanças no aparelho estatal que beneficiassem a categoria. Conseqentemente, acabou contribuindo para um processo de reorienta o da política econômica do Estado.

Essa perspectiva reconheceu o caráter organizado e politicamente ativo na atua o do empresariado industrial brasileiro. Apesar da dependência em rela o ao Estado, como destacou Boschi (1979, p. 53-54), “os empresários puderam estabelecer um estilo de intera o entre os setores privado/público abrindo um espaço   participa o direta em questões-chave relacionadas aos seus interesses enquanto classe”. Essa especificidade comportamental do empresariado industrial, que não pode ser entendida como submissão, contribuiu e promoveu o estabelecimento de novas formas de intera o com os segmentos estatais.

De acordo com Maria Antonieta Leopoldi (2000), o corporativismo foi o meio encontrado pelos industriais de iniciarem os primeiros contatos e negocia es com o Estado. Com o tempo, as entidades da indústria e do comércio demonstraram força suficiente para atuarem de modo aut nomo frente aos acontecimentos da política nacional.

Os industriais do eixo Rio-São Paulo conviveram com regimes de tipo oligárquico, liberal e ditatorial. Desde 1930, contudo, conseguiram fazer com que o Estado, a despeito de sua presença crescente na economia, respeitasse a sua liberdade

de organização em entidades privadas, paralelas ao sindicalismo oficial.

(...) em nenhum momento recorrendo a um discurso que sugerisse intenções hegemônicas, a liderança da FIESP e CNI foi pondo em prática uma série de medidas, estabelecendo alianças estratégicas com o governo e com os militares, criando formas de controlar o movimento operário, ações que indicavam claramente sua busca de uma hegemonia política. (LEOPOLDI, 2000, p. 86-87).

A postura adotada pelo empresariado nacional foi determinante para que suas pautas fossem inseridas na agenda governamental por meio de influência exercida pelas entidades e confederações ou pela atuação de membros de entidades empresariais em cargos públicos. Durante o governo Dutra, Morvan Dias Figueiredo tornou-se Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, transmitindo os interesses da FIESP para tratar de questões trabalhistas, por exemplo. Merece destaque ainda a presença de dois industriais no Ministério da Fazenda entre os anos de 1949 e 1953, Guilherme da Silveira e Horácio Lafer²⁸.

Pode-se observar que a teoria encontrou dificuldade em compreender o comportamento do empresariado nacional. Em princípio, a literatura se voltou a composição dos primeiros industriais do país. Posteriormente, o foco analítico esteve na atuação política deste grupo de modo que seus interesses pudessem ser atendidos ou incorporados na agenda governamental.

Alguns trabalhos reconheceram a ativa participação política da burguesia industrial brasileiras durante o processo de industrialização tanto nos regimes democráticos quanto nos autoritários, como os anos do Estado Novo e na ditadura militar (DINIZ e Boschi, 1978; LEOPOLDI, 1984). Essa flexibilidade comportamental tornou-se característica fundamental para o entendimento da atuação do grande empresariado brasileiro na união em torno da instauração do regime militar e na campanha pela redemocratização, quando rompe com a

²⁸ Entre os anos de 1949 a 1953 o Ministério da Fazenda foi ocupado por Guilherme da Silveira, ligado à Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), e Horácio Lafer, ligado à FIESP. Como pontuou Agnaldo Sousa Barbosa, tal fato ajuda a explicar a proteção da indústria pela política cambial do governo no período. Fonte: BARBOSA, A. S. "Revisitando a literatura do empresariado industrial brasileiro: dilemas e controvérsias". In: CADERNO CRH, Salvador, v. 26, n. 68, p. 391-406, Maio/Ago. 2013

alta cúpula do Exército que se encontrava no poder desde 1964 para tornar-se um dos grupos mais atuantes na Assembleia Nacional Constituinte (DREIFUSS, 1981; PAYNE, 1994).

Além disso, o setor se utilizou de diferentes canais de participação, como entidades de classe, alianças momentâneas estabelecidas entre burocratas e administradores de empresas públicas e a ação individual dos empreendedores políticos. Ao explorar novas formas de participação e representação política, o empresariado brasileiro se mostrou menos propenso à ações coletivas em torno de propostas integradas.

Para alguns autores, a característica demonstra a incapacidade do setor em influenciar o poder público. No entanto, como lembra Wagner Pralon Mancuso (2007, p. 137), essa tese desconsidera aspectos importantes. Em primeiro lugar, a organização e mobilização do empresariado sempre existiu ao longo dos anos, sendo mais contundente na década de 1990.

Ao propor uma política de combate a crise econômica que atingiu o país desde a década anterior, o governo Collor promoveu a abertura da economia brasileira ao comércio internacional. Esse movimento reduziu barreiras tarifárias para as importações e, ao mesmo tempo, auxiliou a inserção do país em novos mercados. Nesse momento, o Brasil se envolveu em novas negociações internacionais, como o processo de liberalização comercial da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

É nesse cenário que o empresariado brasileiro vai tomar consciência da necessidade em aprimorar sua organização e mobilização política. O papel da Confederação Nacional da Indústria (CNI) nesse processo foi fundamental para orientar a direção e as pautas a serem defendidas pelo empresariado nacional. Nesse caso, a estrutura corporativista passa a assumir a condição de empreendedor político.

No capítulo a seguir será observada a emergência de pautas alternativas que impulsionaram a abertura de canais de participação política para diversos atores e grupos sociais. Tais discussões serão fundamentais para compreendermos não apenas como esses setores vão construir suas pautas

em uma dinâmica de disputas de interesses, mas servem para enriquecer o entendimento sobre o comportamento de parte do empresariado nacional frente às mudanças institucionais e políticas no país.

III - DISPUTAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PAUTA NA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA URBANA DEMOCRÁTICA

A implantação de indústrias e a mecanização do campo intensificaram de maneira drástica os problemas de ordem social, econômica, política e cultural nas cidades. Além do crescimento demográfico e do desenvolvimento dos núcleos urbanos, as consequências e as destruições produzidas por duas guerras mundiais contribuíram para a emergência dos estudos sobre a questão urbana.

No Brasil, o tema ganhou força durante a elaboração da Constituição de 1988. Nesse momento, buscou-se unir esforços em torno da tentativa de restaurar a Federação e oferecer meios para a participação democrática de seus cidadãos. Com a retomada de pautas e valorização de novos temas, a questão urbana surgiu como elemento fundamental no processo de democratização do país.

A partir da década de 1990 outras preocupações surgem, como a ampliação da participação política direta da sociedade civil na gestão urbana. Eventos como a ECO-92 e a 2^o Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II serviram para impulsionar as reivindicações de diferentes representações da sociedade civil em torno da instituição de um projeto de Reforma Urbana que atendesse às suas demandas.

Ao mesmo tempo, deve-se ressaltar a influência das recomendações internacionais na orientação sobre a atuação dos Estados-membros na gestão de seus territórios. Dessa forma, é proposta uma avaliação mais profunda do contexto de criação do Estatuto da Cidade em 2001, que tem como um de seus principais instrumentos o modelo de Operação Urbana Consorciada.

III. 1- PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REFORMA URBANA

Considerado o marco zero na luta pela reforma urbana no país, o Congresso promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil em 1963 procurou integrar sua pauta ao plano das “Reformas de Base”, elaborado pelo governo João Goulart²⁹. Entretanto, a instauração do golpe militar no ano seguinte inviabilizou a progressão do debate na gestão pública. Somente no final da década de 1970 o tema da reforma urbana seria retomado, em consequência ao processo de redemocratização lento e gradual.

A união de diferentes agentes sociais em torno da candidatura de Tancredo Neves serviu para aproximar as inúmeras reivindicações e apresentá-las como direitos a serem adquiridos com a restauração da Federação. Com o intuito de reverter as desigualdades sociais e oferecer meios para a participação democrática de seus cidadãos elaborou-se a Constituição Federal de 1988.

Nesse momento de retomada de pautas e valorização de novos temas, a questão urbana surgiu como elemento fundamental no processo de democratização do país. Diferentes representações da sociedade civil atentaram para a importância das lutas pela reforma urbana, entre os quais se destacam alguns setores da Igreja Católica afinados aos propósitos da Teologia da Libertação, como era o caso das Comunidades Eclesiais de Base (CEB)³⁰ e da Comissão Pastoral da Terra (CPT).

²⁹ As “reformas de base” eram um conjunto de iniciativas – reforma administrativa, agrária, bancária, fiscal, urbana e etc. – que tinham como principal objetivo uma maior intervenção do Estado na economia, particularmente quanto aos investimentos estrangeiros no país. Esta proposta se mostrou afinada com a agenda da esquerda brasileira que já se preocupava com os reflexos negativos do intenso crescimento urbano.

³⁰ As Comunidades Eclesiais de Base, junto a Pastoral Operária e nomes como Luís Inácio da Silva, João Pedro Stédile e Frei Betto, fundaram em 1980 a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (Anamos). Seu intuito principal era centralizar a lutas populares e sindicais, porém não conseguiu sobreviver frente às pressões internas, o que contribuiu para o surgimento de outras agremiações, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983. Em 1989, foi criada a Pró-Central, voltada exclusivamente aos movimentos sociais. Em 1993 a organização deu origem à Central de Movimentos Populares (CMP). Fonte: GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. São Paulo, Vozes, 2003.

Tais esforços foram observados na elaboração do documento intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”³¹ de 1982. Resultado da 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), trouxe importantes considerações acerca dos usos do solo urbano e defendeu a função social da propriedade urbana.

Ao analisar as principais questões presentes na realidade urbana brasileira buscou-se compreender os aspectos que mais comprometem o acesso à moradia pelos habitantes das cidades brasileiras. Para isso, caracterizou a dinâmica de apropriação do solo por meio de três etapas interligadas: as migrações campo-cidade; a precarização das habitações sociais; iniciativas estatais e populares na promoção e controle do solo urbano.

O fluxo exponencial de pessoas oriundas de zonas rurais em direção às cidades promoveu um reordenamento territorial da população brasileira. O crescimento tanto vegetativo quanto do perímetro urbano agravou os problemas existentes nas cidades e metrópoles brasileiras. Este movimento, por exemplo, estimulou a rápida valorização do solo urbano que se tornou objeto de intensa especulação imobiliária.

O aumento no preço do solo transparece as desigualdades entre as diversas camadas sociais nas cidades. Os tipos de moradias e a disposição da infraestrutura urbana - rede de água, luz, esgoto, pavimentação, transportes públicos, hospitais, escolas e áreas de lazer – vão definir em quais espaços é garantido o pleno direito à convivência humana. Assim, reforça-se um sistema pautado na violação dos direitos elementares dos cidadãos.

Nos bairros centrais, geralmente dotados de boa infraestrutura, é possível perceber melhor a atuação dos empreendedores imobiliários no controle do valor do solo e na influência exercida sobre o poder público. A pressão pelo direito de construir livremente acaba por estimular mudanças na

³¹ “Solo Urbano e Ação Pastoral”. Disponível em: http://www.cnbb.org.br/arquivo/index.php?option=com_docman&view=download&alias=85-23-solo-urbano-e-acao-pastoral&category_slug=documentos-cnbb&Itemid=252. Acessado em 13 de março de 2018.

legislação do solo e, conseqüentemente, levar ao congestionamento dos serviços públicos.

Isso porque ao estabelecer uma infraestrutura complementar na região, o poder público onera ainda mais o restante da população por meio do aumento de impostos para cobrir tais gastos. Além de deixar boa parte do território urbano carente de infraestrutura e serviços básicos, deixa-se de investir em outros aspectos, como a construção de áreas verdes e de lazer para a população. Observa-se, assim, a retroalimentação de um ciclo de investimentos direcionados a uma pequena área urbana já assistida pelo poder público e que sofre com o esvaziamento de imóveis promovido pela especulação imobiliária.

A criação do Banco Nacional de Habitação³² (BNH) em 1964 pelo governo federal não trouxe, contudo, uma solução para a questão das moradias populares por excluir as famílias que não possuíam renda fixa ou abaixo de três salários mínimos. Sem resolver integralmente o problema, o Estado abre caminho para práticas de ocupação urbana clandestina e/ou irregular.

O direito universal à moradia é apresentado no documento elaborado pela Igreja Católica como aspecto fundamental para a integridade da vida familiar. Entretanto, sua crítica ao “espírito individualista” presente na condução da economia e a inexistência de um Estatuto voltado ao uso do solo urbano ultrapassaram o viés evangelizador, o que aproximou estes grupos progressistas de outras frentes de representação.

Outro exemplo de organização que buscou unir forças populares para tratar a questão urbana foi a Associação Nacional do Solo Urbano (Ansur). Criada em 1983, contou com o apoio de um corpo intelectual e técnico composto por entidades como a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e a Federação de Órgãos para

³² Criado a partir da Lei nº4.380 21 de agosto de 1964, o BNH foi um programa habitacional de investimento em infraestrutura urbana e comunitária. Tratou-se de um sistema que dispunha de mecanismos econômicos para estimular a aquisição de casa própria pela população de baixa renda e construir habitações de interesse social por intermédio da iniciativa privada.

Assistência Social e Educacional (FASE). Seu intuito era estabelecer uma plataforma única a partir dos seguintes pontos:

Em relação à propriedade imobiliária urbana – instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação de valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural;

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

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

Em relação à gestão democrática da cidade – conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo. (MARICATO, 1997, p. 311-312)

É neste contexto que ocorre, no ano de 1985, a formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Oriundo das lutas por moradia e democratização do espaço urbano, o MNRU reuniu movimentos populares, associações de moradores, sindicatos, ONGs e associação de profissionais envolvidos na política urbana, como arquitetos e engenheiros, para elaborar um projeto de lei que comporia o regimento da Assembleia Nacional Constituinte como Emenda Popular.

Entre as representações presentes podemos destacar a Federação Nacional dos Arquitetos, a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), a Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur), o Movimento dos Favelados, a Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, a Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), as Pastorais e os movimentos sociais de luta pela moradia. Havia ainda, como identificou Maria da Glória Gohn (1988), outros dois grupos de arquitetos. O primeiro, formado por ex-militantes de movimentos estudantis da década de 1960, enquanto o segundo era composto por um pequeno grupo de recém-formados com pouca experiência técnica e política. A iniciativa do Sindicato de Arquitetos do Estado de São

Paulo (SASP) contribuiu para a organização de grupos sem vinculação direta à academia e às entidades de classe.

O projeto de reforma urbana que se delineava propunha uma reorientação do padrão de política pública baseado em três princípios básicos: gestão democrática da cidade; regulação do solo urbano; e atendimento às necessidades urbanas das camadas populares (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 15). Ao adotar uma pauta comum sobre a reforma urbana, o MNRU pretendeu instaurar a regulação do uso e ocupação do solo urbano de modo a garantir a função social da propriedade privada e o acesso aos direitos coletivos fundamentais no contexto urbano. Ademais, este movimento de forças sociais convergentes estimulou a ampliação dos canais de participação política direta na gestão urbana.

Após vitória de Tancredo Neves nas eleições indiretas em 15 de janeiro de 1985 instituiu-se uma agenda de transição que foi dividida em três etapas. A primeira fase promoveu correções institucionais, ou seja, por meio da Emenda Constitucional nº 25 foi promulgado, entre outras medidas, o voto aos analfabetos, a legalização dos partidos comunistas e eleições para prefeitos de capitais e municípios considerados área de segurança nacional.

A segunda fase previa o estabelecimento de um amplo debate constitucional englobando todas as esferas da sociedade. O ambiente propício à organização de setores da sociedade civil culminou no Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte em 1985. Por fim, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, ocorrida em 1987.

É neste momento que as demandas populares entraram em contato com outras forças políticas e grupos de interesse, tornando o processo de conciliação uma tarefa muito difícil. Como apontou Tancredo Neves, ainda em 1984, a conciliação somente seria possível se houvesse predisposição a algum tipo de renúncia por parte de todos os atores envolvidos:

Aliás, a conciliação para ser efetiva não poderá ser um entendimento entre cúpulas partidárias. Esta seria uma conciliação elitista, uma marginalização do povo e até contra os seus interesses. A conciliação teria que se fazer em torno de um programa mínimo de ação política, em que se

contemplassem aquelas reivindicações decorrentes das mais sentidas exigências da nossa gente. Em torno desse programa se aglutinariam todos os segmentos da sociedade. O entendimento se faria de maneira estrutural, isto é, de forma vertical, abrangendo nos seus objetivos os interesses fundamentais das diversas categorias sociais, dando-se ênfase à situação aflitiva e desesperadora das camadas mais sofridas do nosso povo.³³

Tal situação pode ser observada quando confrontadas as posições adotadas pelos principais grupos envolvidos na inclusão da pauta urbana na constituição nacional. Na proposta de emenda escrita pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana se reivindicou medidas de controle público do exercício do direito à propriedade. Esta ideia era refutada veementemente pelas forças conservadoras que viam na adoção de uma política urbana de caráter intervencionista um impedimento ao pleno desenvolvimento do país.

Embora a proposta de base popular não tenha sido incorporada em sua totalidade é importante considerar o ineditismo da inclusão do tema no texto constitucional. Com apenas dois artigos inseridos no Título “Da Ordem Econômica e Financeira”, o capítulo “Da Política Urbana” trouxe importantes avanços, como o estabelecimento da autonomia municipal e a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes.

No artigo 182 fica estabelecido que o desenvolvimento das funções sociais da cidade dependeria da criação de um plano diretor, a ser aprovado pela Câmara Municipal. Em casos de não obrigatoriedade, os municípios ficam livres para aplica-lo ou não. Como apontou Liana Portilho de Mattos, embora a função social da propriedade não esteja necessariamente vinculada ao plano diretor deve-se evitar relacioná-la apenas ao dispositivo legal:

Subordinar a efetividade da função social exclusivamente às exigências de uma lei ordinária corresponderia a apartá-la do conteúdo do direito de propriedade e equipará-la a uma limitação urbanística exigível somente em casos previstos em lei. (...) a propriedade urbana cumpre sua função social quando

³³ Entrevista concedida por Tancredo Neves em Belo Horizonte e feita por José Álvaro Moisés, editor de LUA NOVA, e pelo repórter Hamilton Cardoso. “A transição e os atores”. Lua Nova, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 07-13, set. de 1984. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451984000200002&lng=en&nrm=iso>. Acessado: 19/03/2018.

(também) atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (MATTOS, 2003, p. 113).

Outro aspecto que associa a noção de função social à aplicação de um plano diretor é o tratamento acerca dos processos de desapropriação. Isso porque, a partir de uma lei específica para área incluída neste instrumento, fica facultado ao poder municipal exigir a adequação do terreno “não edificado, subutilizado ou não utilizado” sob pena de parcelamento ou edificação compulsória, cobrança de IPTU progressivo ao tempo de propriedade e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública com possibilidade de resgate em até dez anos. Percebe-se novamente a contribuição do plano diretor na garantia da função social da propriedade e na contenção da especulação imobiliária.

Complementarmente, o artigo 183 responde à concessão de uso ou posse de uma área de até duzentos e cinquenta metros quadrados após cinco anos de uso. Esse direito se restringe a qualquer indivíduo desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural ou que se trate de um imóvel público.

É possível observar a inovação da Constituição Federal de 1988 ao dedicar um espaço inédito às questões relativas ao contexto urbano. Por meio deste dispositivo houve uma normatização de medidas que serviram para nortear o exercício do direito de propriedade nas grandes cidades e metrópoles. Além disso, conferiu maior autonomia administrativa e capacidade política e financeira aos municípios.

Na década de 1990 outras preocupações são manifestadas, como a ampliação da participação política direta da sociedade civil na gestão urbana. Paralelamente, o estabelecimento das Leis Orgânicas municipais vai incorporar novos mecanismos institucionais participativos à organização política e administrativa dos municípios. Por meio de audiências e consultas públicas, conselhos e Fóruns³⁴ são estabelecidos os canais de participação na elaboração dos planos diretores e das políticas públicas locais.

³⁴ Após a Assembleia Constituinte foi criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) com o objetivo de promover a criação de uma agenda de políticas públicas em um nível jurídico-legal que garantisse direito à moradia, saneamento básico, saúde, educação,

Contudo, além dos movimentos sociais e organizações de caráter civil, outras representações se mobilizaram para garantir seus interesses. A presença de setores organizados do mercado imobiliário, financeiro e do turismo foi decisiva para a orientação das agendas urbanas locais.

III. 2 – ESTATUTO DA CIDADE (1988 – 2001): ANTECEDENTES

III. 2.1- ECO-92 e Habitat II

O Estatuto da Cidade é a lei³⁵ que regulamenta o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988. Durante o processo de formulação, aprovação e aplicação deste dispositivo observou-se a intensificação das disputas entre os diferentes grupos de interesse em torno da instituição de um projeto de Reforma Urbana que atendessem às suas demandas.

Além de fundamentais para a elaboração de um novo texto constitucional, a reconstrução das organizações sindicais e a emergência de movimentos sociais ao longo da década de 1980 contribuíram para uma mudança de postura nas administrações locais. A organização política e administrativa dos municípios passou a reconhecer a necessidade de ampliação do contato com diferentes representações da sociedade civil, como setores das classes médias urbanas profissionais (arquitetos e engenheiros, por exemplo) e sindicatos (KECK, 1992).

Esse movimento de articulação local é importante para a compreensão das políticas urbanas na década de 1990. O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), por exemplo, atuou tanto na interlocução com as

transporte público, lazer, entre diversos outros direitos básicos. Dando continuidade aos trabalhos do MNRU, contou com a participação de movimentos populares, ONGs, instituições de pesquisa e associações de classe. Sua secretaria executiva era bianual, revezada entre ONGs como a Ansur, a FASE e o Pólis, mas nunca entre os movimentos sociais. Na década de 1990 surgem novos Fóruns: o Fórum Nacional de Participação Popular, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, entre outros.

³⁵ A Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como equilíbrio ambiental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acessado: 10/01/2018.

administrações locais quanto com os organismos internacionais. Sua participação na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) e na 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada no ano de 1996 em Istambul, serviu para que os movimentos populares urbanos pressionassem os governos brasileiros a cumprirem com as diretrizes constitucionais e pela aprovação do Estatuto da Cidade.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992, reuniu delegações de 178 países e recebeu 114 Chefes de Estado ou de Governo. O evento ficou dividido em dois espaços: a Cúpula da Terra, no Riocentro, e o Fórum Global³⁶, no Aterro do Flamengo.

Enquanto a Cúpula da Terra reuniu as delegações oficiais com o intuito de promover um espaço deliberativo, no qual seriam firmados os acordos internacionais e as decisões diplomáticas, o Fórum Global concentrou os debates temáticos desenvolvidos por ONGs e movimentos sociais. A divisão estabelecida pelo evento acabou criando uma falsa impressão de diálogo entre as diferentes representações em torno da temática do desenvolvimento sustentável, relegando ao Fórum o papel de espaço propositivo e reivindicatório da sociedade civil. Como resultado das atividades desenvolvidas nos dois espaços durante a Eco-92 foram elaborados documentos oficiais como a Agenda 21, produzido pela Cúpula da Terra, e a Declaração do Povo da Terra, formulado no Fórum Global.

A Agenda 21 instituiu um plano de ação direcionado à comunidade internacional com o objetivo de construir sociedades sustentáveis. O documento destacou a necessidade em estabelecer um novo padrão de desenvolvimento, combinando sustentabilidade ambiental, econômica e social. Esperava-se, com isso, que cada governo tornasse seus processos de

³⁶ Fórum das Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais (Fórum Global) foi a reunião de 6800 ONGs de 177 países e de movimentos sociais de ampla gama de temas, com 19.000 participantes, sendo 11.000 estrangeiros.

planejamento e de implementação de políticas mais abertas e participativos à seus cidadãos e cidadãs.

Coordenada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável³⁷ (CPDS), a Agenda 21 Brasileira foi construída a partir das diretrizes da Agenda 21 Global entre os anos de 1996 e 2002. Entre suas ações prioritárias estão os programas de inclusão social, sustentabilidade urbana e rural e de preservação de recursos naturais e minerais.

Em 1996 foi realizada a 2^o Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II em Istambul. O intuito principal do encontro era avaliar os progressos obtidos desde a realização da Habitat I, em 1976 no Canadá, e apresentar novas diretrizes para a questão da habitação em todo o mundo.

Na Conferência de 1976 o contexto de Guerra Fria e crise mundial do petróleo foram determinantes para a condução das pautas que compuseram a Declaração Vancouver e seu Plano de Ação. Desse modo, o caráter inédito da Habitat I não conseguiu impedir que a condução das propostas de desenvolvimento ficasse restrita aos Estados nacionais.

Por conta das mudanças no cenário global, iniciadas com a expansão da agenda neoliberal na década de 1970 até o Consenso de Washington³⁸ para a

³⁷ A CPDS reúne representantes da sociedade civil organizada e ministérios afetos às questões de desenvolvimento e de meio ambiente. A partir do decreto de 03 de fevereiro de 2004 ampliou-se a composição da Comissão, que passou a reunir as seguintes instituições: Ministério do Meio Ambiente, que preside a Comissão, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que exerce a vice-presidência, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério da Cultura, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma), a Associação Brasileira das Entidades de Meio Ambiente (Abema), o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), Fórum da Reforma Urbana; entidade representativa da juventude, de organização de direitos humanos, de comunidades indígenas, de comunidades tradicionais, de direitos do consumidor; de entidades empresariais, da comunidade científica, do Fórum Brasileiro das ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) e de centrais sindicais.

³⁸ O Consenso de Washington abrangeu 10 propostas de reformas: a) disciplina fiscal com o intuito de eliminar o déficit público; b) priorização dos gastos públicos, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária; d) liberalização financeira de modo que as taxas de juros passassem a ser determinadas pelo mercado; e) taxa de câmbio

América Latina no início dos anos de 1990, a condição interventora dos Estados acabou sendo relativizada. Paralelamente, o intenso processo de urbanização exigia o estabelecimento de um novo modelo de gestão urbana, que incluísse os governos locais e sociedade civil.

Passados vinte anos, a segunda Conferência procurou avaliar os impactos do primeiro encontro e incorporar novos antigos temas ao debate sobre o desenvolvimento de assentamentos humanos e a garantia de moradia adequada a todos. Uma característica inovadora na Conferência de Istambul foi a criação da Assembleia Mundial das Cidades e Autoridades Locais como um espaço de reflexão e proposição sobre o papel dos governos locais na gestão urbana.

Com a valorização da descentralização e o fortalecimento do poder local esperava-se promover a ampliação de experiências democráticas com a aproximação de entidades da sociedade civil com o poder público. Ao mesmo tempo, foram ressaltados os perigos existentes no crescimento da influência de algumas metrópoles competitivas no cenário mundial.

Por conta disso, tornava-se cada vez mais necessário que entidades internacionais como o FMI e o Banco Mundial, bem como os países em desenvolvimento que adotem uma economia neoliberal, promovessem medidas que reduzissem seu impacto negativo nos países pobres. A corrupção nos países em desenvolvimento, que tem raízes no período colonial, também deveria ser considerada como um aspecto que reforça as desigualdades e dificulta o combate ao desemprego e à pobreza.

A Habitat II promoveu outros espaços de debate além do Fórum Oficial (governamental) e do Fórum Paralelo (ou não governamental), tais como os fóruns dos empresários, dos parlamentares e dos pesquisadores. O resultado

também deveria ser determinada pelo mercado; f) liberalização comercial; g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) privatização das empresas públicas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade assegurado. Com uma perspectiva alinhada à uma nova direita neoliberal, propôs a redução do Estado e a abertura a importação de bens e serviços, bem como a entrada de capitais de risco.

dos múltiplos contatos entre representações foi a elaboração da Agenda Habitat³⁹ e da Declaração de Istambul.

A Agenda Habitat resultou do consenso entre os Estados participantes e os segmentos parlamentar, empresarial, acadêmico, profissional, fundações, movimentos sociais e organizações não-governamentais em torno de dois grandes objetivos: a garantia de moradia adequada à todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis no contexto de urbanização. Organizado em 4 capítulos, o documento ofereceu um programa de ações a serem estabelecidas em conjunto por meio de parcerias internacionais, regionais, nacionais e locais.

Os problemas dos assentamentos humanos são de natureza multidimensional. Sabe-se que a moradia adequada para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis não isolados do desenvolvimento social e econômico mais amplo dos países, e que eles não podem ser separados da necessidade de políticas nacionais e internacionais favoráveis para o desenvolvimento econômico e social e para a proteção ambiental, que são componentes indispensáveis e de reforço do desenvolvimento sustentável.

Há diferenças cruciais com relação aos assentamentos humanos em diferentes regiões e países e dentro de países. (...) Nesse contexto, a cooperação e as parcerias internacionais, regionais, sub-regionais, nacionais e locais, de instituições como a Comissão de Assentamentos Humanos e o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), além de recursos, são centrais para a implementação da Agenda Habitat (FERNANDES, 2003, p.21).

A Declaração de Istambul foi um compromisso firmado por Chefes de Estado e de Governo junto às delegações oficiais também presentes na Conferência com o objetivo de combater a deterioração da qualidade de vida dentro dos assentamentos humanos, sobretudo, nos países em desenvolvimento. Para isso, tornava-se fundamental a implementação de ações que valorizassem a participação da sociedade civil e que incentivassem: o consumo sustentável; combate à pobreza, desemprego e exclusão social; utilização responsável dos recursos; investimento em infraestrutura, planejamento e serviços básicos; combate à violência; ações de proteção e

³⁹ O documento foi aprovado por 171 países e contou com mais de 100 compromissos e 600 recomendações.

garantia à estabilidade familiar; proteção do meio ambiente e prevenção de desastres ambientais (FERNANDES, 2003, p. 207-208).

A viabilização das propostas seria possível por meio do reconhecimento das autoridades locais e do estabelecimento de parcerias com representações da sociedade civil, como ONGs, sindicatos e setor privado. Promover a descentralização, fortalecendo as capacidades financeiras e institucionais locais, seria um meio de incrementar os meios de participação e assegurar o sucesso das ações.

Nesse momento, o direito à cidade passa a ser considerado não somente o direito à moradia como também à saúde, educação, informação, transporte público, saneamento, trabalho, lazer e respeito às minorias. Ou seja, o estabelecimento de condições básicas de maneira equivalente para todos os habitantes de zonas urbanas. Somente assim seria possível promover a gestão democrática das cidades de modo a prevalecer o interesse coletivo sobre o individual ou de grupos específicos.

Por outro lado, outras questões passam a integrar o campo das políticas urbanas no país. O “empreendedorismo urbano” (VAINER, 2000) surge neste período como um modelo de caráter liberal alternativo àquele que coloca o Estado como único provedor das medidas capazes de conter a crise político-econômica nas cidades.

Segundo Raquel Rolnik (2012), a presença de conteúdos integralmente opostos em um mesmo contexto tem origem nos acontecimentos que permearam a própria concepção de agenda urbana no país. A crítica ao planejamento urbano modernista, a descentralização e o fortalecimento dos governos locais e a luta pela participação política da sociedade civil são alguns dos aspectos que explicariam tal condição.

No Brasil, a Agenda Habitat se mostrou afinada aos propósitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Ao elevar os municípios à condição de entes federativos, o texto constitucional conferiu mais autonomia na gestão dos serviços de sua responsabilidade. Nesse sentido, a Lei Orgânica

atua na estruturação da organização administrativa e na ampliação de sua base normativa ao restaurar o Poder Legislativo Municipal.

Outro ponto de contato é a questão do direito à moradia, historicamente reivindicada por entidades, organizações de caráter civil e movimentos sociais brasileiros. O plano de ação expresso pela Agenda Habitat serviria de complemento às bases normativas legais existentes no país. No entanto, como apontou Renato Balbim (2018, p. 15), a proposta de descentralização das políticas urbanas com o intuito de aprimorar a participação da sociedade civil nesse processo foi obliterada por um projeto político de caráter neoliberal.

A descentralização, preconizada na Habitat II e referendada nos acordos internacionais que se seguiram, mais que significar uma democratização da agenda e pauta urbana, serviu para o “enxugamento” do Estado-nação. *Pari passu*, agências e bancos internacionais de desenvolvimento ditaram políticas de produção industrial de habitação em massa, contrariando em muito as ideias de produção social da moradia e da cidade presentes na origem da luta pelo direito à moradia. A ideia emanada pelos bancos e pelas agências de fomento internacionais era não apenas de viabilizar habitação às famílias mais pobres nos países periféricos, mas também de constituir uma nova classe média, atrelada ao financiamento, com o compromisso dos países de constituir fundos para alimentar o sistema financeiro internacional.

Pensar a cidade exige dos governos federal, estadual e municipal, em parceria com outros Estados e entidades internacionais, criar mecanismos que compreendam toda sua complexidade. A Eco-92 e a Habitat II foram de grande importância para consolidar uma estrutura normativa comum no concerto de nações. Contudo, há um grande desafio pela frente no combate aos impactos negativos do modelo de urbanização em curso no país, baseado na exclusão social e na segregação socioespacial.

III. 2.2 – A INFLUÊNCIA DO URBANISMO MODERNO NA ELABORAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS

O urbanismo moderno, que procurou refletir criticamente as condições urbanas do início do século XX, despontou como uma ciência que pretendia dar conta das questões relativas às cidades. A disciplina se diferenciou “das

artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica” (CHOAY, 1998. p. 2).

Entre as vertentes do urbanismo, a corrente racionalista foi a que mais influenciou o pensamento de arquitetos europeus. Mais tarde estes profissionais se tornariam os responsáveis pela organização de congressos voltados a discussão do papel da arquitetura moderna na resolução de problemas causados pelo crescimento acelerado das cidades. Pode-se afirmar, com isso, que tal perspectiva influenciou diretamente os debates internacionais sobre o desenvolvimento das cidades e a preservação de bens ou conjuntos arquitetônicos.

Neste contexto foi elaborada a Carta de Atenas, resultado do I congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos em Monumentos em 1931. Considerada a primeira recomendação internacional a tratar da preservação do patrimônio contemporâneo, o documento pretendeu estabelecer os princípios gerais sobre a conservação de cidades e monumentos históricos que se adequassem aos procedimentos de planejamento no ambiente urbano no pós-Primeira Guerra Mundial.

É inegável a influência do pensamento modernista europeu no planejamento urbano e nas políticas públicas para as cidades brasileiras. A conservação de traços estilísticos e arquitetônicos universais, buscando promover certo nivelamento das construções e almejando um estilo democrático de habitação nas cidades, aproximou os arquitetos modernistas brasileiros de uma postura que pretendia associar modernidade e tradição. Tais características, todavia, apresentavam afinidade com o projeto empreendido pelo Estado Novo. A convergência existente entre esses dois grupos possibilitou a incorporação de intelectuais das mais distintas vertentes ideológicas em programas e políticas daquela administração (FONSECA, 1997).

Após duas guerras mundiais, inúmeras cidades ao redor do mundo ficaram bastante comprometidas ou totalmente destruídas, sendo necessário estabelecer novos critérios de restauração que incorporassem a nova realidade

da época. Com isso, em 1945, foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) a Assembleia Geral das Nações Unidas, órgão intergovernamental, plenário e deliberativo composto por todos os países membros da organização, que tem como principal objetivo elaborar recomendações sobre qualquer assunto dentro das finalidades da instituição.

Seguindo estes princípios, três anos depois instituiu-se na Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Neste documento, ficaram estabelecidos os tipos de direitos a serem garantidos no concerto das nações: os direitos à liberdade pessoal, à igualdade, à vida e os chamados direitos novos, como por exemplo, o direito ao asilo, de nacionalidade e do casamento; os direitos sociais que garantem a associação sindical, o lazer, a saúde, a educação, a vida cultural; os direitos de solidariedade que garantem o direito à paz, ao meio ambiente e o direito ao patrimônio comum da humanidade.

Tais iniciativas contribuíram para uma reorientação na atuação dos Estados-membros sobre a gestão de seus territórios. Na década de 1960 o tema do turismo recebeu destaque em meio as considerações acerca da relação entre desenvolvimento socioeconômico e gestão das cidades. Diante dos avanços da industrialização e da urbanização desordenada, a atividade turística surgiu como uma possibilidade de conciliar os interesses desenvolvimentistas com a preservação do meio ambiente e dos legados arquitetônicos.

Em 1967, na Reunião sobre Conservação e Utilização dos Monumentos e Sítios de Interesse Histórico e Artístico da Organização dos Estados Americanos (OEA) produziu-se um conjunto de recomendações denominado Normas de Quito⁴⁰. No documento é possível observar uma preocupação específica com o processo de deterioração pelo qual passavam os sítios arqueológicos e urbanos de alguns países que compunham a organização. Foram, então, apresentadas propostas de utilização do acervo patrimonial

⁴⁰ OEA, 1967. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Normas%20de%20Quito%201967.pdf>. Acessado em 11 de março de 2018.

como parte do incremento econômico em áreas de poucos recursos localizadas, em sua maioria, nos países latino-americanos.

Houve ainda o esforço em valorizar os elementos culturais destes países, destacando a relevância dos acervos arquitetônico e artístico para a sustentabilidade econômica local. Esperava-se, com isso, reverter o histórico de pouco investimento em infraestrutura que teve início durante o período de colonização, com a expansão urbana e o surgimento dos portos. O crescimento das cidades priorizou as demandas econômicas em detrimento às necessidades da população local, do meio ambiente e do patrimônio arquitetônico.

Conciliar desenvolvimento urbano com aspectos como qualidade de vida dos moradores nas regiões urbanas e viabilidade econômica dos monumentos, todavia, atribuía uma maior responsabilidade aos governos nacionais e locais. Exigia-se dessas instâncias um comportamento mais ativo na elaboração de medidas e projetos que melhorassem a qualidade de vida da população local e, ao mesmo tempo, trouxessem benefícios econômicos por meio de investimentos da iniciativa privada e do desenvolvimento turístico nas regiões.

Na década seguinte as preocupações de ordem internacional recaíram sobre o lugar da sociedade civil no processo de incremento socioeconômico. Em 1976, a Recomendação de Nairóbi ressaltou o papel das comunidades locais como agentes nas ações de proteção e sustentabilidade do patrimônio cultural promoveriam o modelo de gestão urbana pretendido. Percebe-se uma maior preocupação com o estabelecimento de ações conjuntas entre administrações regionais, locais e nacionais a fim de orientar e financiar moradores e empreendedores locais.

Em cada Estado Membro deveria se formular, nas condições peculiares a cada um em matéria de distribuição de poderes, uma política nacional, regional e local a fim de que sejam adotadas medidas jurídicas, técnicas, econômicas e sociais pelas autoridades nacionais, regionais e locais para salvaguardar os conjuntos históricos ou tradicionais e sua ambiência e adaptá-los às exigências da vida contemporânea. Essa política deveria influenciar o planejamento nacional, regional e local e orientar a ordenação urbana e rural e o planejamento físico-territorial em todos os níveis. As ações

resultantes desse planejamento deveriam ser integradas à formulação dos objetivos e programas, à distribuição de funções e à execução de operações. Dever-se-ia buscar a colaboração dos indivíduos e das associações privadas para aplicação da política de salvaguarda (UNESCO, 1976, p. 4).

Durante a década de 1980, grande parte dos países da Europa apresentaram altas taxas de desemprego, principalmente entre os jovens que não viam um mercado de trabalho disposto a inseri-los. Enquanto isso, a América Latina, que até então era vista como região ascendente, percebia-se cada vez mais frágil frente à competitividade capitalista e protecionismos do cenário internacional (HOBBSAWN, 1995).

É nesse ambiente complexo de hostilidade e protecionismo que as recomendações internacionais passariam a se posicionar na busca por soluções que garantissem a sustentabilidade dos sítios históricos. Entretanto, alinhados à visão crítica do desenvolvimento turístico nessas regiões, tais recomendações passam a adotar uma postura de respeito às realidades e comunidades locais.

A Carta de Washington⁴¹, por exemplo, considerou que as cidades e centros históricos são espaços ricos em vestígios, construções arquitetônicas e manifestações culturais, sendo importantes “expressões materiais da diversidade das sociedades através da história” (ICOMOS, 1986, p. 1). Por conta disso, caberia aos governos estimular a participação e o comprometimento dos habitantes acerca dos rumos das cidades.

Estas proposições de âmbito internacional convergiram com o contexto interno brasileiro de redemocratização. Em consequência disso, pode-se observar que os primeiros governos brasileiros democráticos procuraram se afastar dos parâmetros europeus de urbanismo moderno a fim de instituírem um modelo de gestão mais inclusivo e adequado às realidades locais. A criação de mecanismos de participação social como os conselhos e o orçamento participativo convergiram com este propósito.

⁴¹ ICOMOS, 1986. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Washington%201986.pdf>. Acessado em: 03 de outubro de 2016.

Nota-se que a maior autonomia política e financeira dos municípios estimulou na criação de um novo padrão de intervenção nas cidades. As pautas emergentes trazidas por movimentos sociais serviram para reforçar a necessidade de estruturas de participação e de representação civil na gestão pública. Muitas destas demandas foram incorporadas por partidos de oposição, o que ampliou ainda mais os canais de atuação política e pressão popular.

No entanto, estes espaços inovadores de participação auxiliaram também no estabelecimento de novas formas de relações corporativistas. Neste caso, o objetivo era renovar os mecanismos de influência política de antigos grupos de interesse.

(...) a agenda de reforma neoliberal do Estado brasileiro também veio acompanhada de uma discurso participacionista e de revalorização da sociedade civil, redefinida como “Terceiro Setor”, que esvaziava de sentido a proposta de cidadania ampliada para alinhá-la com a ideia de Estado mínimo. Desta forma, a simples existência de “processos participativos” sem conexão explícita e claramente configurada no interior dos processos decisórios atende perfeitamente a um modelo que fortalece o centro – e não empodera as bases – nos processos decisórios. (ROLNIK, 2012, p. 94)

As propostas participativas se mostraram, em muitos casos, pouco eficazes para a inserção de novos atores nos processos decisórios. Diante do desafio apresentado pelo cenário brasileiro, foi regulamentado em 2001 o Estatuto da Cidade. Observar a estruturação deste instrumento legal serve para identificar possíveis espaços para a permanência de determinadas práticas e as possibilidades de avanço no modo de instituir políticas públicas e programas de desenvolvimento urbano.

III.3 – O ESTATUTO DA CIDADE E A BUSCA PELA CIDADE IDEAL

A Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, foi instituída com o objetivo de regulamentar os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Estruturada em 5 capítulos tem como objetivo geral “estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade

urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Os três artigos que compõem o primeiro capítulo do Estatuto trazem diretrizes a serem seguidas pelas instâncias municipais de modo a instituírem políticas públicas que contribuam para a garantia de benefícios a todos os cidadãos urbanos, irrestritamente. Por se tratar de um dispositivo de competência da União, a obrigatoriedade de sua aplicação reforça a necessidade de cooperação entre os entes federativos na política de desenvolvimento urbano.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- I. legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
- II. legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
- III. promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- IV. instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- V. elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

O segundo capítulo trata dos instrumentos que envolvem uma política urbana, respeitando a função social da propriedade e o direito à cidade. Os planos de âmbito nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e intermunicipal são vistos como mecanismos complementares para o ordenamento territorial integrado. Entretanto, o texto acaba se concentrando na atuação dos municípios e os meios para garantir a viabilidade destas políticas.

De acordo com o Estatuto da Cidade, cabe às instâncias municipais estabelecer planos diretores e plurianuais, o ordenamento referente ao uso e ocupação do solo, estudos de impacto ambiental e de vizinhança além de instituir uma gestão orçamentária participativa. Os instrumentos tributários

como impostos e incentivos fiscais viabilizariam a execução de projetos e políticas urbanas.

Sobre os instrumentos jurídicos e políticos que os municípios podem lançar mão, destacam-se as possibilidades de intervenção sobre a propriedade privada por meio das ações de desapropriação, tombamento, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, entre outras. Há, ainda, a capacidade de regularização de ocupações de interesse social como nos casos de usucapião especial de imóvel urbano, concessão de direito real de uso e demarcação urbanística para fins de regularização fundiária. Observa-se o esforço em orientar o desenvolvimento urbano a partir de práticas que atuam em benefício da coletividade, ampliam o direito à moradia e promovam a democratização da gestão urbana.

É no Plano Diretor, tema do Capítulo III, que os demais instrumentos se reúnem e se estabelecem de acordo com as necessidades de cada Município. Por ser parte do processo de planejamento municipal, o plano diretor deve atender todo o território municipal, incluindo tanto as zonas urbanas como as zonas rurais. Diante disso, torna-se necessária a participação da população e/ou de representações de caráter civil em audiências públicas e debates promovidos pela Prefeitura.

O Capítulo IV reforça esta ideia ao ressaltar a importância da gestão democrática para as cidades. O envolvimento da sociedade civil nos processos de elaboração e de implementação do Plano Diretor contribuem diretamente para o enfrentamento da desigualdade social e demais problemas urbanos.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa (...) incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

O último capítulo traz alguns complementos sobre a atuação municipal, como o estabelecimento de consórcio imobiliário para a viabilização financeira de aproveitamento de um imóvel. Se o proprietário não possui condições para a efetividade do parcelamento, edificação ou utilização compulsória ou for o caso de dar função social ao imóvel, institui-se o consórcio imobiliário. Estados e Municípios possuem até 90 dias para definir um plano de intervenção.

Uma vez definido o processo de intervenção, o antigo proprietário recebe um ou mais imóveis em valor correspondente. Caso os prazos não sejam cumpridos, deve-se aplicar à administração pública medidas baseadas na Lei de Improbidade Administrativa. Já nos artigos 53 e 54 ficam estabelecidas a definição e as medidas corretivas aqueles que causarem danos à ordem urbanística. Sua aplicação se estende tanto a indivíduos e organizações ou associações quanto ao Poder Público.

Como é possível notar, a instituição do Estatuto da Cidade foi uma importante conquista para os movimentos sociais e organizações voltadas à democratização urbana e ao equilíbrio ambiental. Em um mesmo texto busca-se oferecer as bases institucionais e legais que garantam a função social da propriedade, o respeito ao meio ambiente e a definição do papel da administração pública na gestão urbana.

Após mais de uma década da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade serviu para fortalecer a questão urbana e inseri-la integralmente na agenda política nacional. No entanto, a lacuna temporal entre estes dois marcos legais também deve ser considerada na avaliação sobre a viabilidade das políticas urbanas contemporâneas.

No cenário de redemocratização, a relativa unidade expressa em torno da formulação de uma nova constituição nacional dá lugar ao processo pluralização de identidades, de questões e de iniciativas de participação política. O surgimento de novas entidades, como associações de classe, fóruns e ONGs, estimularam o desenvolvimento de políticas setoriais pela administração pública.

Outro aspecto a ser ressaltado é a permanência de problemas estruturais, como a falta saneamento básico e de acesso à moradia para uma significativa parcela da população. Em cidades de países emergentes, como é o caso do Brasil, o poder político e social ainda se confundem com a propriedade patrimonial. Diante de uma sociedade culturalmente excludente, a aplicação e o êxito do Estatuto da Cidade se torna uma tarefa bastante difícil.

De certo, por ser um texto legal, o Estatuto da Cidade possui caráter inédito tanto na instrumentalização dos gestores públicos para a redução das disparidades e dos conflitos urbanos quanto na tentativa de instituir um dispositivo abrangente para todo o território nacional. Por este motivo, não avança sobre questões específicas que compõe a complexidade e as contradições nas diferentes formações urbanas e rurais do país.

Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória. O EC [Estatuto da Cidade] trata, portanto de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade. Se, no século XVIII, a Revolução Francesa seguiu a utopia de libertar a terra das relações de servidão e garantir seu acesso amplo por meio da propriedade privada individual, no século XXI a grande utopia é a restrição ao direito individual de propriedade tendo em vista o interesse coletivo. Num mundo que se urbaniza crescentemente e que a maior contribuição a esse processo de urbanização mundial tem origem nos países pobres, o tratamento dado a terra no Estatuto da Cidade merece ser conhecido. (MARICATO, 2010, p. 7)

Nesse sentido, o desafio de implementação do Estatuto da Cidade parece estar na forma como o Poder Público lida com o fenômeno da urbanização no país. O reconhecimento da atuação das administrações estaduais e municipais para dar conta das especificidades de cada região mostra o esforço em propor um caminho legal para a gestão das cidades no Brasil.

A legislação destaca a importância do papel dos municípios na criação do plano urbanístico, na formação de um corpo técnico de arquitetos e

engenheiros e no investimento de infraestrutura urbana. Todavia, não aponta os mecanismos de monitoramento e de controle por parte da União sobre tais ações.

Diante de uma população que ainda carece de subsídios e apoio estatal para a provisão de moradia, é superficial e bastante limitada a solução apresentada para as áreas periféricas e/ou de preservação ambiental ocupadas ilegalmente. Esta lacuna abre precedente que o processo de formulação de planos diretores que desconsiderem esta parcela da população e suas formas de moradia.

III.4 – OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

De acordo com o § 1º do Art. 32 do Estatuto da Cidade é considerado uma Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções coordenadas pelos municípios “com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Por meio de uma lei municipal específica, apoiada no plano diretor, ficam estabelecidos: definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida, a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados; e forma de controle de operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Poderão ainda ser previstas nas Operações Urbanas Consorciadas modificações de índices e características de parcelamento e de uso e ocupação do solo. Além disso, existe a possibilidade de alterações nas normas edilícias⁴² da área circunscrita, desde que não haja danos ambientais. Com

⁴² De acordo com o Código Civil brasileiro, as normas edilícias tem origem nos vícios redibitórios, que são ações caracterizadas em contratos de compra e venda dos quais exista a possibilidade de alguma avaria imperceptível na hora da compra. Na ação redibitória é possível exigir a devolução do valor referente ao objeto comprado, bem como o cancelamento de contrato. Existe ainda uma segunda hipótese de norma edilícia baseada na ação estimatória.

base nestes dois aspectos é possível notar o caráter excepcional do instrumento urbanístico. Nele, uma determinada área pode adotar medidas e políticas de urbanização distintas àquelas implementadas no restante da cidade.

Todavia, a legislação específica que estabelece e define as diretrizes de aplicação de Operação Urbana Consorciada em uma determinada área urbana deve ter como propósito alcançar os mesmos objetivos definidos no plano diretor municipal. Nesse sentido, não é correto afirmar que o instrumento está acima da legislação dos municípios. Ao contrário, serve como mecanismo complementar ao dispositivo municipal por promover parceria entre setores público e privado a fim de estabelecer o desenvolvimento de projetos urbanos.

Sua implementação pode ocorrer com a finalidade de: requalificar áreas industriais e portuárias desativadas ou que tenham reduzido suas atividades; promover melhorias em áreas em processo de alteração do uso do solo; transformar conjuntos urbanos providos de infraestrutura ou terrenos vazios a fim de conferir novos usos e aumentar a população de moradores e visitantes; adequar o uso do solo e da infraestrutura presente no entorno de áreas de grande circulação de pessoas, como avenidas, estações de metrô e parques; dar melhor aproveitamento ao uso do solo em grandes projetos de intervenção urbana (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 109).

Por trás das ações mencionadas está a intenção de transformação de uma região, viabilizada por uma lei específica. A partir do dispositivo legal, espera-se estimular a concentração de demandas e, conseqüentemente, a atração de investimentos privados. Com este objetivo são estabelecidos dois índices utilizados nas áreas em que se pretende adensar: o Índice Básico de Construção [Coeficiente de Aproveitamento Básico], que estabelece o potencial de edificabilidade gratuito dos lotes não sujeitos à contrapartida, e o Índice Máximo de Construção [Coeficiente de Aproveitamento Máximo], que estabeleceu o limite de edificabilidade sujeito à contrapartida.

Neste caso, ao perceber qualquer defeito no objeto contratado, é possível reivindicar diminuição ou abatimento no valor do mesmo.

A lei municipal específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada poderá ainda prever a emissão pelo município de uma quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) que serão alienados em leilão na forma da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666/93) ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Os CEPACs serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação. Além do Banco do Brasil e da Caixa Econômica, os responsáveis pelo lançamento e fiscalização dos processos de transação dos CEPACs, a própria Bolsa de Valores é responsável por manter a lisura dos leilões. No caso dos nos leilões privados é de responsabilidade dos representantes do governo municipal manter a integridade do processo.

Como em outros casos que adotem este modelo de compra e venda, os riscos existentes na compra de CEPACs em leilões podem ser: jurídicos, quando relacionados a novas leis e decretos que regulam os CEPACs e as Operações Urbanas Consorciadas em geral, que podem afetar seu valor; decorrentes dos riscos e variações inerentes do mercado financeiro que afetam o valor de títulos, ações e CEPACs; de interferência de agências governamentais reguladoras, que podem afetar o mercado imobiliário e, portanto, o valor dos CEPACs; e por fim, de inadimplência dos compradores de CEPACs, uma vez que o pagamento pode não ser efetuado após concluído o leilão.

Além dos problemas de ordem estrutural ou relativos ao ambiente econômico externo, podem interferir no processo de concessão de certificados de potencial adicional de construção a má atuação do Poder Público municipal. Pode-se, por exemplo, estabelecer acordos com empreiteiras de modo que estas recebam seus créditos em CEPACs já sabendo que no próximo leilão os preços estarão maiores com a finalidade de terem repartidos os lucros gerados. Os representantes do governo municipal também podem retardar a realização dos leilões exigindo propinas de empresários imobiliários, que tem urgência de adquiri-los, para lançá-los.

Os CEPACs foram criados como um meio de financiamento da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, em São Paulo, no ano de 1995. O total de metros quadrados adicionais de construção permitidos nesta OCU foram transformados em títulos que, vendidos na bolsa de valores, ofereciam aos compradores direitos adicionais de construção e poderiam ser utilizados para pagar contrapartidas econômicas por mudança de uso.

Embora criados na década de 1990, as vendas dos CEPACs em São Paulo foram iniciadas somente no ano de 2004, por conta de uma questão jurídica que impediu sua utilização⁴³. Antes disso, em 2001, o Estatuto da Cidade passou a considerá-los como mecanismos de financiamento de Operações Urbanas Consorciadas implementadas em todo o território nacional.

A lógica deste mecanismo de financiamento pode ser compreendida a partir da hipótese que representa a dinâmica empreendida pelos compradores apresentada a seguir:

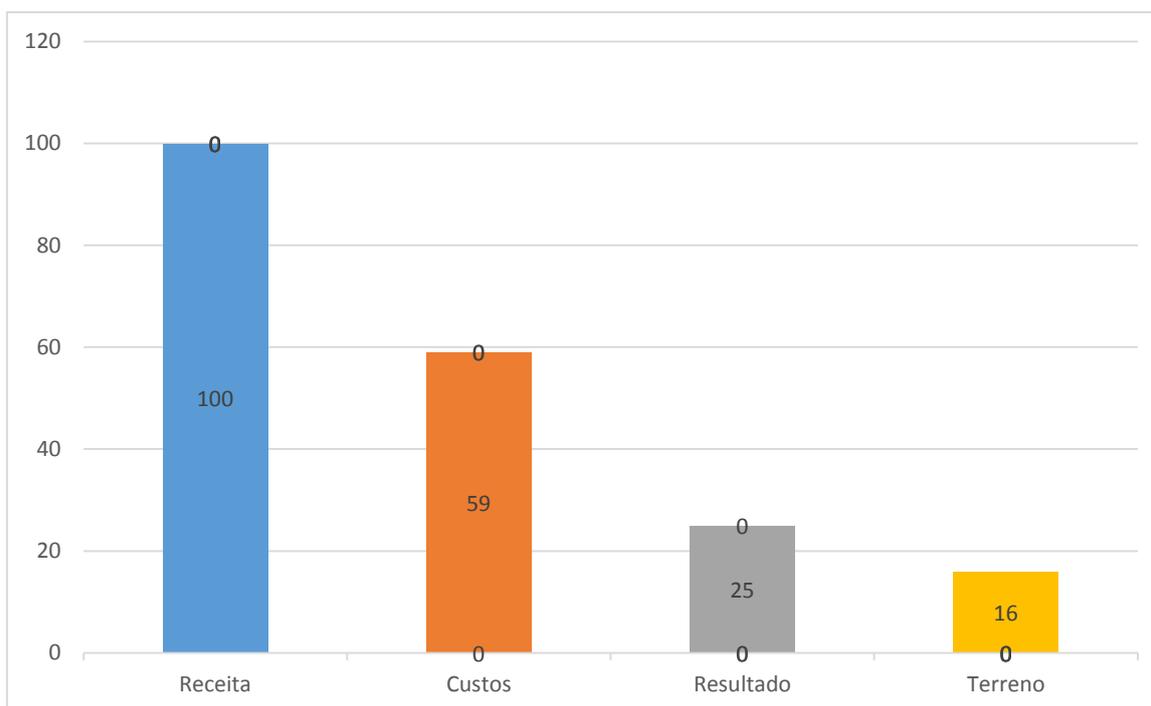


FIGURA II: Estruturação do mecanismo de financiamento promovido pelas CEPACs.

⁴³ Argumentava-se que os CEPACs eram títulos de endividamento público e a dívida do município já havia alcançado seu máximo. Posteriormente, comprovou-se que esta interpretação refletia apenas a falta de entendimento sobre este mecanismo de financiamento.

Para analisar o gráfico, considera-se a possibilidade de construir duas vezes a área de um terreno. O comprador estima um determinado valor sobre o metro quadrado construído. Neste caso, o empreendimento gera 100 unidades monetárias.

Tomando como referência a receita total do empreendimento foram deduzidos os custos de projeto, construção e comercialização que, no exemplo, são representados por 59. Para definir a margem de lucro do terreno é preciso ainda estimar o valor que o comprador está disposto a pagar pelo terreno, aqui representado em 25. Diante do exposto, pode-se afirmar que o custo do terreno é orientado pela receita. Neste exemplo, o terreno valeria 16 para representar o maior e o melhor custo possível.

O processo descrito explica as possibilidades de apropriação territorial por parte da iniciativa privada sobre a concessão de potencial adicional de construção. Por outro lado, ao disponibilizar os CEPACs, o Poder Público municipal antecipa a aquisição de recursos necessários para a realização de obras e melhorias urbanas que tenham como parâmetro o adensamento populacional na região e a valorização dos terrenos circunscritos na operação.

O modelo federativo descentralizado, consagrado na Constituição Federal de 1988, estimulou a autonomia econômica e política das municipalidades e contribuiu para a redução dos déficits do governo central. Embora permaneçam subordinados as instâncias superiores, os municípios passam a ter receita própria obtida por instituição e cobrança de impostos.

O processo de descentralização se somou ao crescimento da desigualdade e da pobreza nas grandes cidades brasileiras, sendo necessário ampliar as formas de financiamento dos serviços públicos por parte das administrações municipais. Embora os governos locais passem a ter maior poder de decisão e controle nas finanças, principalmente nos investimentos em infraestrutura urbana, deve-se ressaltar a importância em se construir mecanismos que fortaleçam a prestação de contas públicas e ampliem a credibilidade dos mercados de crédito locais.

Frente ao cenário de escassez e de pouca cooperação entre governos locais, estaduais e União passou-se a explorar novas formas de financiamento urbano. Diante da dificuldade em alcançar orçamento suficiente para arcar com projetos de grande porte foram criadas as CEPACs para o financiamento de Operações Urbanas Consorciadas. Sua excepcionalidade reside em não constituir dívida ao município que o lança enquanto torna-se um importante meio de assunção de responsabilidades e capacidades.

No entanto, este modelo de financiamento municipal costuma ser criticado pela grande probabilidade promover ou ampliar ainda mais a concentração de recursos públicos e privados. Conseqüentemente, estimularia o processo de expulsão dos moradores em função da valorização imobiliária na região das Operações Urbanas Consorciadas, atingindo especialmente a população de baixa renda. Por esse motivo, é fundamental a participação maciça da população local no monitoramento da operação e o estabelecimento de programas habitação com o intuito de manter esses moradores na região.

No Capítulo IV será possível observar como a emergência de novas pautas vai interferir diretamente na gestão do espaço urbano no país. Para isso, tomou-se como estudo de caso a região portuária da cidade do Rio de Janeiro. Ali, entre disputas de interesses políticos, empresariais e de setores da sociedade civil, foram desenvolvidas inúmeras propostas de administração e de uso. Entretanto, apenas em 2009, houve um movimento de convergência entre gestores públicos, empresários e parte da sociedade civil em torno do Projeto Porto Maravilha.

IV – UM PORTO PARA O RIO

No capítulo anterior foi possível observar como, ao longo da história política recente do país, a questão urbana passou a integrar a agenda prioritária de governo. A Constituição Federal de 1988 institucionalizou as políticas urbanas e estabeleceu parâmetros a serem adotados em todo o território nacional. Destacou-se ainda a participação dos municípios na elaboração de planos diretores e na condução das normas e práticas legais sobre o uso do solo urbano.

Neste momento, observou-se uma atuação mais proativa de atores da sociedade civil no processo de institucionalização das políticas urbanas. Ao mesmo tempo, percebeu-se uma readaptação na forma de participação política de setores empresariais e grupos políticos tradicionais.

A partir das considerações apresentadas, o presente capítulo traz uma recuperação histórica sobre a zona portuária da cidade do Rio de Janeiro, tendo como foco a formulação de propostas de intervenção para a região. Pretendeu-se, com isso, identificar a predominância de determinados atores e grupos dominantes políticos locais ao longo dos diferentes cenários políticos e econômicos.

IV. 1 – ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA NO RIO DE JANEIRO

Por conta da boa localização e das condições de navegabilidade propícias ao comércio ultramarino, a cidade do Rio de Janeiro nasceu como um centro de articulação com o interior e com a metrópole. Por esse motivo, durante o período colonial, os terrenos à beira-mar se mantiveram sob propriedade da Coroa, que poderia conceder aos súditos direito de uso.

A transferência da sede do Império para a cidade promoveu uma intensa transformação que a consolidou como principal destino da produção interna nacional para exportação e o maior mercado distribuidor de produtos

estrangeiros para o país. Em razão do grande fluxo de pessoas e produtos tornou-se necessário, ainda nas primeiras décadas do século XIX, deslocar as instalações portuárias localizadas no centro da cidade para a orla das praias da Saúde, Gamboa, Prainha e D. Manuel.

Como salientaram Cezar Honorato e Luiz Claudio Ribeiro (2016), a região, onde atualmente se encontra o porto da cidade, “já era utilizada desde o período colonial como principal local de desembarque de escravos, tendo como epicentro o Cais do Valongo na Gamboa e também a Prainha”. Nesse sentido, a mudança buscou incorporar atividades de embarque e desembarque de outras mercadorias na área.

A abertura dos portos às nações amigas, instituída com a mudança da Corte Portuguesa para o Brasil em 1808, também contribuiu para a criação de novas medidas governamentais voltadas à administração dos portos brasileiros. O Decreto Imperial nº 1.746 de 1869, por exemplo, estabeleceu que a concessão para construção e exploração dos portos se daria por concorrência pública entre capitalistas brasileiros e estrangeiros⁴⁴. Assim, esperava-se estimular o comércio internacional nos portos brasileiros.

A medida, todavia, não revogou o Decreto Imperial nº 4.105 de 1865 que reconhecia o direito das câmaras municipais em ceder terrenos litorâneos ao uso de terceiros. Na prática, esse decreto garantia a atuação comercial dos trapiches. A dificuldade de melhoramento na estrutura portuária provocada pelo empasse jurídico foi amenizada quando um dos formuladores do decreto de 1869, o engenheiro André Rebouças, criou a Companhia Docas da Alfândega do Rio de Janeiro. Em parceria com membros da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), pretendia-se explorar os serviços portuários e oferece-los ao governo imperial (HONORATO e RIBEIRO, 2016).

Adquirida a autorização de uso de armazéns, cais e trapiches existentes na região, a Companhia Docas passou a oferecer serviços de capatazia⁴⁵, de

⁴⁴ A participação de capitalistas estrangeiros poderia ocorrer desde que associados a brasileiros.

⁴⁵ Capatazia é a atividade de movimentação de cargas e mercadorias nas instalações portuárias em geral.

armazenagem e da doca da Alfândega do Rio de Janeiro e suas dependências. Sua atuação suscitou críticas no interior da ACRJ a respeito dos altos preços e da lentidão dos serviços prestados, fato que contribuiu para a estatização da Companhia em 1873. No entanto, a medida não provocou impacto direto no conflito entre antigos trapicheiros e concessionária portuária em torno da gestão do negócio, permanecendo mesmo após decisões judiciais privilegiarem a União em detrimento ao poder local no caso o porto de Santos (HONORATO e RIBEIRO, 2016).

Durante os anos de 1850 a 1875 houve muitas tentativas de intervenção na orla da cidade, principalmente nas áreas com atividades portuárias. O mecanismo de financiamento dos projetos de melhorias na infraestrutura urbana passava pela concessão do poder público às Companhias que recebiam o direito de exploração territorial. A atuação de investidores, chamados na época de capitalistas, e do próprio governo nos processos decisórios referentes à condução dos investimentos públicos (LAMARÃO, 2006, p. 77) frequentemente apresentavam divergências que acabavam por beneficiar a permanência da dinâmica portuária colonial.

Os trapiches começaram a perder relevância na dinâmica portuária do Rio de Janeiro quando Rodrigues Alves, então Presidente da República, editou o Decreto nº 4.939 de 1903 que anulou as concessões concedidas pela Câmara Municipal do Distrito Federal. A construção de um porto moderno⁴⁶ se inseriu no plano de reforma urbana que ficou conhecido por sua grandiosidade e a pela vinculação à figura de Pereira Passos, Prefeito da cidade e engenheiro responsável pelas obras.

Na visão do poder público da época era preciso controlar o crescimento urbano e construir uma nova imagem da cidade, voltada ao mercado internacional em que tentava se impor. Influenciada pelos parâmetros estéticos

⁴⁶ Cabe ressaltar que 1885 foi fundada a PIANC, fundação global que fornece orientação para a infraestrutura de transporte marítimo de portos e hidrovias. É também um fórum onde profissionais de todo o mundo se unem para prestar consultoria especializada em infraestrutura econômica com o intuito de desenvolver o transporte aquaviário. Atualmente, as principais convenções que regem o transporte aquaviário internacional estão relacionadas às atividades da International Maritime Organization (IMO), criada em 1948, e da World Association for Waterborne Transport Infrastructure (PIANC).

das grandes cidades europeias, como Paris, o Rio de Janeiro se tornou um modelo do que se aspirava para a política urbana na Primeira República.

O resultado mais concreto desse processo de aburguesamento intensivo da paisagem carioca foi a criação de um espaço público central na cidade, completamente remodelado, embelezado, ajardinado e europeizado, que se desejou garantir com exclusividade para o convívio dos “argentários”. A demolição dos casarões, a essa altura já quase todos transformados em pensões baratas, provocou uma verdadeira “crise de habitação”, conforme a expressão de Bilac, que elevou brutalmente os aluguéis, pressionando as classes populares todas para os subúrbios e para cima dos morros que circundam a cidade (SEVCENCO, 1995, p. 33).

Além dos aspectos arquitetônicos e estéticos, as mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais nesse período ocorreram de modo bastante acelerado, o que refletiu no próprio ritmo de vida da sociedade carioca. Nesse momento, foram introduzidos novos artefatos modernos, novos meios de transporte e de comunicação, da indústria nascente, do início da publicidade e da imprensa empresarial, como apontou Flora Süssekind (1987) ao tratar do campo literário brasileiro que precedeu o movimento modernista:

Esse horizonte técnico que serviria tantas vezes de interlocutor para a produção literária do período se define, por aqui, sobretudo a partir de fins da década de 80 do século XIX. E, passando pela ampliação da rede ferroviária (que em 1885 contava com 7.602 Km em exploração, 2.268 em construção e 5.060 em projeto), pelo uso da iluminação elétrica nos teatros (que começou a ser feito, graças a um gerador a vapor, pelo Teatro Lucinda, no Rio de Janeiro em 1887), pela adoção sistemática da tração elétrica nos bondes (o que fez a empresa Botanical Garden, no Rio, em 1894), pelo aparecimento dos primeiros balões e aeroplanos, pelo número crescente de automóveis em circulação nas grandes cidades do país (de 6 em 1903, na Capital, para 35 em 1906)” (SÜSSEKIND, 1987, p. 29).

O projeto de renovação urbana se voltou prioritariamente ao alargamento, prolongamento e abertura de novas vias com o objetivo de sanear e de modernizar a cidade. Na maioria dos casos, segundo Maurício Abreu (2008, p.61), a prefeitura desapropriava mais prédios do que o necessário no processo de alargamento das ruas com o intuito de vender os terrenos valorizados para custear parte das obras. Além disso, as faixas de

solo criadas com os aterramentos transformaram-se em propriedades públicas cedidas por concessão, para atividades privadas ou institucionais.

Já a área aterrada destinada à construção do cais do porto foi utilizada para a criação de edificações com atividades ligadas direta ou indiretamente ao porto com uso mercantil e industrial. Esse processo de loteamento da cidade promoveu a expropriação e a segregação de setores sociais populares em benefício de outros grupos de origem empresarial:

(...) a modernização do porto pelo governo federal foi, de certo modo, o eixo das reformas urbanas empreendidas na capital. Decorria de uma contradição básica - econômica e material - na esfera da circulação: a estrutura portuária existente não correspondia mais às exigências do capital, no que concernia ao volume, à composição e à velocidade do movimento de importação-exportação de mercadorias (entre as quais, para efeito desta análise, inclui-se a mercadoria "força de trabalho", trazida pelos imigrantes estrangeiros). (BENCHIMOL, 1982, p. 239)

É importante salientar que a estrutura portuária estabelecida no projeto de modernização não conseguiu dar conta do grande volume de mercadorias que passavam pelo porto naquela época. Já em 1907 esse fluxo ultrapassava em 50% a estimativa original da obra. A ameaça de colapso do sistema portuário era afastada com o deslocamento da movimentação da carga voltada ao abastecimento interno e à cabotagem para a região do Caju e São Cristóvão.

Devido à insuficiência das obras portuárias foram adotadas novas medidas para sanar o problema. Por meio do Decreto nº 9.078 de 3 de novembro de 1911, o Governo Federal criou a Inspeção Federal de Portos, Rios e Canais e a Inspeção Federal de Navegação vinculadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas⁴⁷. Funcionando de maneira independente, as repartições tinham como finalidade organizar e fiscalizar os setores portuários e de navegação.

⁴⁷ Somente em 1932, com o Decreto 23.607, que essas atividades seriam unificadas no Departamento Nacional de Portos e Navegação.

A medida ampliou os canais de controle federal sobre a atuação de empresas privadas para a execução de obras e serviços portuários, consolidando um perfil de administração portuária alinhado ao modelo anglo-saxão. Somente em 1934, durante o primeiro governo Vargas, o porto do Rio de Janeiro passaria a ser explorado diretamente pelo Departamento Nacional dos Portos e Navegação. Nesse momento, segundo Honorato e Ribeiro (2016), é introduzido um modelo de gestão continental no porto do Rio de Janeiro.

Tomando como referência o modelo analítico utilizado por Miguel Suarez Bosa (2014), os autores observam que até os últimos anos da Primeira República (1889-1930) era necessário manter uma lógica privatista, que promovesse investimentos em infraestrutura e introduzisse uma racionalidade moderna ao porto. Com a estatização/nacionalização em 1934 iniciou-se um processo de transformação na gestão portuária que se estendeu aos demais portos brasileiros e permaneceu até o início da década de 1990.

Ainda no século XX, mais precisamente na década de 1960, teve início o processo de containerização. Trata-se de um elemento de inovação na área logística que transformou o comércio internacional. A medida rompia com a tradicional operação de fracionamento da carga⁴⁸ – também conhecida por *break bulk* – que previa a separação e/ou carregamento de uma carga convencional ou geral em cargas individuais para entrega ao destinatário.

A manipulação de mercadorias exigia grande mobilização da mão-de-obra que, por meio da força bruta, cuidava dos processos de carregamento e descarregamento. Além disso, a prática permitia um maior risco de danos à carga e facilidade de roubos.

Com a introdução dos contêineres passa a ser possível reduzir o tempo de carregamento e de descarregamento em portos, aperfeiçoar o armazenamento e tornar viável o transporte intermodal. O aprimoramento deste modelo se deu em consonância às exigências e ao aumento do comércio

⁴⁸ Atualmente, as cargas fracionadas são reunidas obedecendo a critérios de agrupamento por tempo de entrega e locais geográficos, sendo consolidadas em um único carregamento, objetivando reduzir custos.

internacional. Atualmente, o transporte em contêineres é responsável por mais de 80% de toda a carga *non-bulk* despachada no mundo inteiro.

Esse contexto propiciou um aumento considerável dos processos de reestruturação portuária ao redor do mundo entre as décadas de 1970 e 1980⁴⁹. No Brasil, a Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás) era responsável pela gestão dos portos públicos brasileiros. Criada em 1975, durante o governo do General Ernesto Geisel, a empresa fazia parte de um modelo centralizador de gestão pública. Nesse sentido, a Portobrás detinha todo o controle sobre a administração portuária e hidroviária, concessionárias públicas, programas orçamentários e de investimentos, bem como das políticas tarifárias e de pessoal.

Com a desativação da Portobrás, em 1990, o Ministério dos Transportes determinou que os portos passassem a ser administrados diretamente pelas Companhias Docas (BNDES, 1996). Esse processo culminou com a aprovação da Lei 8.630 de 1993, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. A partir desta regulamentação, de caráter mais privatista, foram estabelecidas novas regras e novos organismos institucionais para dar suporte a esse marco.

Os avanços na privatização dos serviços portuários e o processo de containerização modificaram completamente as estruturas dos portos brasileiros. A abertura do setor para a gestão privada estimulou a concorrência e a disputa por carga entre portos e terminais. Entretanto, as antigas instalações portuárias e a pouca acessibilidade terrestre nas áreas centrais dificultavam a implementação de novas logísticas portuárias.

Esse cenário estimulou o deslocamento de instalações para novas localidades. A criação de terminais retroportuários⁵⁰ surge, assim, como uma

⁴⁹ É preciso destacar a inauguração do TECON Santos, o primeiro terminal de contêineres dedicado do país, em 1981.

⁵⁰ Os terminais retroportuários são instalações que oferecem diversos serviços logísticos, tais como transporte, movimentação, armazenagem e manipulação de cargas, principalmente, containerizadas, despacho aduaneiro, entre outros.

medida complementar que adequaria o país ao modelo implementado ao redor do mundo.

Em contrapartida, o abandono de áreas portuárias das antigas implantações centrais, acompanhado da desindustrialização das cidades, acentuou a perda de dinamismo dos portos e zonas vizinhas. Como consequência, os centros passaram a sofrer com o esvaziamento econômico e a desvalorização imobiliária.

IV. 2 – PROJETOS DE REVITALIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DE MODELOS DE CIDADE

Como visto anteriormente, os princípios da ordem, da racionalidade e da funcionalidade sustentaram as narrativas utilizadas na legitimação dos projetos de intervenção urbana desenvolvidos até meados do século XX. A influência do urbanismo modernista, característico dos anos de 1950, pode ser vista na elaboração de planos de ordenamento espacial que buscavam alcançar um modelo de cidade ideal. Essa modalidade previa o disciplinamento da expansão territorial e do uso da terra, desprezando as tradições e particularidades culturais, históricas e ambientais de cada cidade.

A partir da década de 1960, as críticas liberal e marxista à perspectiva modernista abriram caminho para novas propostas de planejamento urbano. Para os liberais, a regulamentação normativa nos projetos havia se tornado o principal alvo de críticas à intervenção estatal.

Já na literatura marxista, o foco esteve na capacidade do planejamento urbano em assegurar e reproduzir as relações sociais capitalistas. O fenômeno da urbanização passa a ser visto em toda sua complexidade quando questionada a própria noção de desenvolvimento utilizada nos estudos espaciais. De acordo com Castells (1976), seria necessário explorar as diferentes formações sociais, reconhecendo suas inúmeras funções e características, para dar conta das especificidades de cada estrutura histórica que compõe uma determinada forma de expansão urbana.

É interessante observar que as relações de interdependência características do cenário internacional globalizado não foram desconsideradas. Para o sociólogo, a subordinação política dos países subdesenvolvidos às metrópolis imperialistas seria consequência de uma dependência estrutural. Entretanto, o foco de sua observação esteve na expressão dessa dependência na organização interna das sociedades urbanas.

A urbanização dependente revela, nas suas formas e em seus ritmos, a articulação concreta dessas relações econômicas e políticas. Antes de penetrar por formações sociais externas às cidades, onde as cidades já existiam, desempenhou-se um papel essencialmente político e administrativo, controlando o excedente de produção agrícola e a oferta de serviços para a classe dominante. A oposição cidade/país que certos autores interpretam ingenuamente, como se as formas espaciais pudessem ser equiparadas com agentes sociais, manifesta a especificidade de relações de classe que pode variar de certas especificidades do feudalismo (Japão) às formas burocráticas de exploração conhecidas como "despotismo asiático", tendo no meio disso situações de origem mais complexa, como o sistema de castas na Índia. (CASTELLS, 1976, p. 44-45. Tradução nossa).

Na América Latina, a proximidade das trajetórias históricas e regionais levariam à concepção de um modelo específico de urbanização. A partir de meados do século XX, os países latino-americanos apresentaram um acelerado crescimento populacional e territorial urbano, como é possível notar na tabela abaixo:

	Total			Urbana		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Argentina	20.010	24.352	28.218	14.758	19.208	23.415
Brasil	70.327	93.244	124.003	28.292	44.430	87.317
Colômbia	17.485	22.160	31.366	8.987	12.785	20.927
México	34.923	50.718	71.387	18.858	31.588	49.313

TABELA I - População Urbana e Total Populacional⁵¹ na América Latina -1960, 1970, e 1980
Fonte: OEA, 1970 *apud* CASTELLS, 1976, p. 52.

⁵¹ Em milhares.

As expressivas taxas populacionais apresentadas por Argentina, Brasil, Colômbia e México não refletiriam um desenvolvimento econômico, político e social igualitário entre os cidadãos desses países. Ao contrário, tais números caracterizariam um processo de urbanização vinculado a modelos econômicos que reforçam a estratificação social e o desequilíbrio na rede urbana.

Essa leitura compreende que as bases da estrutura urbana encontrada nas sociedades latino-americanas tem origem nos processos de colonização espanhola e portuguesa. Em comum, a criação e ocupação das cidades sob domínio ibérico foram orientadas à exploração das riquezas locais e da atividade comercial desenvolvida nas regiões portuárias.

As tensões provocadas pelas políticas de renovação urbana contribuíram para uma maior visibilidade dos problemas de ordem econômica, física e social nas áreas centrais. O surgimento de novas linguagens e a valorização dos legados físicos do passado representam um desafio para as sociedades contemporâneas e um desafio para os territórios em desenvolvimento.

Entre meados da década de 1960 e durante toda a década de 1970 observou-se uma valorização do papel das comunidades locais como agentes ativos nas ações de proteção e sustentabilidade do patrimônio cultural. Conseqüentemente, percebe-se uma maior preocupação com o estabelecimento de ações conjuntas entre administrações regionais, locais e nacionais com a finalidade de orientar e financiar moradores e empreendedores locais.

Ao considerar os bens tombados e conjuntos arquitetônicos parte da formação identitária e territorial de uma região, entendeu-se que os procedimentos de preservação deveriam adotar uma perspectiva mais abrangente, de modo a complementar os mecanismos pontuais de proteção em monumentos e sítios isolados já existentes. Tal procedimento ficou conhecido como conservação integrada, sistematizado na Declaração de Amsterdã (1975).

Oriunda de uma vertente progressista do urbanismo italiano que ganhou força em meados dos anos 1960, a prática de conservação integrada buscou recuperar econômica, social e estruturalmente as áreas centrais históricas. Em linhas gerais, trata-se de uma estrutura de planejamento e gestão urbana que se utiliza das características arquitetônicas e históricas locais para promover o desenvolvimento sustentável da região. Sua aplicação tem como intuito estimular o diálogo mais eficaz entre administrações locais e nacional, bem como ampliar os canais de participação de agentes da iniciativa privada e de atores sociais.

Como consequência da emergência de novas questões que demandavam uma reorientação nas ações de proteção nas áreas urbanas, a conceitualização de entorno⁵² se consagrou no tratamento às áreas envoltórias de imóveis isolados ou de conjuntos de edificações tombados. O planejamento físico-territorial das áreas urbanas deveria acolher as exigências da conservação do patrimônio arquitetônico e não considerá-las de uma maneira parcial ou como um elemento secundário. O diálogo permanente entre os conservadores e os planejadores tornava-se indispensável.

É nesse cenário que desponta a noção de revitalização. Ao contrário do modelo de renovação urbana, que parte de um processo de desconstrução de uma determinada configuração espacial, a revitalização propõe uma intervenção capaz de promover a convivência entre os elementos culturais, históricos e sociais representativos à uma localidade e as novas funções implementadas posteriormente. Nesse sentido, o processo de ressignificação do passado torna-se fundamental para a compreensão do papel das áreas centrais no contexto de desenvolvimento urbano recente.

⁵² Compartilhando desta visão, Françoise Choay definiu que “o entorno do monumento mantém com ele [o monumento] uma relação essencial. É por isso que, na maior parte dos casos, isolar ou “destacar” um monumento equivale a mutilá-lo” (2002, p. 201). Neste sentido, a adoção de práticas de preservação para o entorno de um bem tombado serviria para potencializar o valor do monumento e inseri-lo no contexto urbano. No Brasil, esta preocupação ganhou força a partir da década de 1970, com o fortalecimento da luta de movimentos sociais e organizações civis interessadas em maior participação política. Dentro das diversas pautas, a valorização do solo urbano e a especulação imobiliária dialogavam diretamente com o problema da descaracterização dos bens tombados e seus entornos.

Uma das primeiras experiências que exemplificam essa mudança de comportamento institucional ocorreu na área conhecida por Battery Park, em Manhattan, Nova Iorque. Em 1975 foi elaborado um projeto para a região constituído de “megaestruturas modernistas, de alto custo e completamente conflitante com seu entorno” (DEL RÍO, 1994, p. 38). O plano acabou sendo substituído em 1979 por uma proposta que procurou explorar imagens nova-iorquinas.

A partir da visibilidade seletiva de elementos emblemáticos das zonas urbanas antigas, o turismo passou a ser elemento fundamental na competitividade entre cidades ao explorar suas vantagens específicas, estimulando novas atrações de consumo e entretenimento. A postura empreendedora adotada por administrações nacionais e locais, em parceria com agentes privados, tornou-se um modelo de desenvolvimento urbano compartilhado nas mais diferentes realidades ao redor do mundo (HARVEY, 2005; PEIXOTO, 2003).

Em 1982, Sharon Zukin observou as transformações urbanas na região do Soho, também em Nova Iorque, no início da década de 1970. Seu estudo procurou ilustrar o pouco ou nenhum diálogo dos gestores públicos e da iniciativa privada com os moradores e pequenos comerciantes locais. Para a execução do projeto sem foi estabelecida uma estratégia alternativa de recapitalização da área ao explorar o simbolismo artístico da região na publicidade imobiliária:

(...) revalorização pela preservação, em vez de por meio de nova construção, se tornou um “compromisso histórico” nas áreas centrais (...) Na Lower Manhattan a luta para legalizar a moradia em *lofts* para artistas apenas antecipou, em alguma medida, uma resposta conjuntural à crise nos modos tradicionais do mercado imobiliário. Na verdade, a ampliação do mercado de *lofts* depois de 1973 proveu uma base para a acumulação de capital entre novos, ainda que pequenos, investidores (SMITH, 2007 *apud* ZUKIN, 1982).

Observa-se, com isso, uma renovação identitária que retoma a condição de centralidade às zonas centrais a partir de um discurso que legitima investimentos financeiros e a adoção de instrumentos legais que justifiquem intervenções urbanísticas e políticas no local. A promoção do patrimônio nos

planos de revitalização, quase sempre vinculada a uma lógica empresarial, converte a marca de tradição do património em capital de inovação.

A construção dessas imagens nasce da atuação conjunta entre governos locais, interesses de setores privados influentes no cenário político, redes internacionais e agências multilaterais. Os atores envolvidos nesse processo detém o controle de estratégias discursivas e dos meios de difusão necessários para legitimar a imagem de cidade a ser estabelecida (SÁNCHEZ, 2001).

Esses elementos explicam a ideia de consenso expressa nos planos estratégicos e projetos formulados pelos governos locais que parte da consciência de crise (VAINER, 2009). Dessa maneira, a liderança política procuraria investir na ideia de unidade, se colocando acima dos partidos e das paixões, e passaria a estar cada vez mais próxima das características específicas das lideranças empresariais.

Ao serem retirados de uma situação de deterioração arquitetônica, econômica e social, esses espaços recebem pela atividade turística o principal meio de garantir sua sustentabilidade. Em uma perspectiva crítica, entretanto, o turismo passa a ser considerado um setor que homogeneiza as zonas central e portuária, contaminando negativamente sua cultura, economia e arquitetura (CHOAY, 2002; PEIXOTO, 2003; CARRIÓN, 2005).

Um dos efeitos imediatos deste processo, como aponta Paulo Peixoto (2003), é a estetização das práticas quotidianas dos indivíduos e dos locais que caracterizam o cotidiano dos núcleos urbanos centrais. Quando recebem o *status* de produto ou de imagem a ser consumida, os centros históricos adentram em um ciclo de iniciativas urbanísticas que prioriza o embelezamento de fachadas e estimulam a criação de eventos atrativos que combinam o tradicional com o festivo.

Os “centros históricos” reabilitados estão, em maior ou menor grau, a converter-se em palcos de sociabilidades espetacularizadas e de encenação da vida quotidiana, constituindo-se como uma espécie de nova realidade alegórica das cidades. Alegoria esta que se manifesta de forma tripartida. Por um lado, os “centros históricos” são cada vez mais apresentados como a expressão concreta de uma ideia de

espaço público que permite que a cidade seja imaginada e transformada a partir do seu passado. Assim, sob forma figurada da imbricação entre consumo e lazer, os “centros históricos” são uma alegoria desse espaço público, supostamente perdido que urge recuperar. (PEIXOTO, 2003, p. 222)

Ao priorizar um estilo de vida a ser vendido para turistas, os projetos de recuperação e de revitalização se distanciam dos indivíduos da cidade. Deixam de exercer sua centralidade simbólica para a cidade, como espaços de encontros e do convívio das diferenças para se transformarem em espaços cenográficos (CHOAY, 2002; BAPTISTA e PUJADAS, 2000). Essa dissonância amplia o questionamento sobre as políticas e programas aplicados nas áreas centrais das cidades.

É certo que a emergência de uma economia vinculada ao turismo e ao lazer proporcionou o surgimento e a dinamização de determinadas atividades culturais e econômicas. Todavia, percebe-se em grande parte dos projetos de revitalização e de desenvolvimento turístico a pouca ou a total ausência de identificação coletiva da população local.

Tais considerações contribuem para a reflexão dos processos recentes de revitalização urbana visto que a incorporação de ações governamentais “empreendedoras” (HARVEY, 2005) interfere diretamente na consolidação de novas distribuições geográficas da atividade humana e dinâmicas político-econômicas. As cidades passam a direcionar seus investimentos em infraestrutura e na criação de novas atrações de consumo e/ou entretenimento em áreas pouco assistidas pelo poder público.

A disputa entre cidades para atrair benefícios e capitais desponta como aspecto a contribuir na orientação das políticas públicas para uma perspectiva competitiva, das quais “pode ser destacado, pela capacidade de canalizar forças sociais e de propiciar um momento de produção da imagem que a cidade tem de si, o planejamento estratégico da cidade” (LIMA JÚNIOR, 2010, p. 1). Nesse momento, competitividade e produtividade tornam-se termos centrais na problemática urbana das cidades contemporâneas.

Na prática, o processo decisório se manteve na competência dos agentes públicos e setores que já possuíam influência política. A parceria

público-privada surge nesse momento como instrumento para assegurar a presença dos interesses do mercado no processo de planejamento e de decisão. Ao adotarem características próximas àquelas encontradas nas lideranças empresariais, cria-se um novo perfil de governabilidade.

E possível dizer que as municipalidades seguem na liderança do processo de elaboração e implementação das políticas urbanas adotadas, sendo fundamentais no processo de atração de investimentos privados. Entretanto, ao adotarem novas estratégias de recapitalização, com maior participação da iniciativa privada, passam a explorar no comportamento empresarial mecanismos a serem incorporados para fins especulativos.

Conseqüentemente, a participação e a representação dos cidadãos na formulação de uma agenda urbana ficam limitadas a interesses específicos de setores políticos e econômicos influentes. É nesse contexto que se inserem as propostas de projetos de revitalização para o porto do Rio de Janeiro que culminaram com a criação do Porto Maravilha.

IV. 3 – PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO PARA A ZONA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO

A expansão territorial e populacional aliada ao deslocamento de atividades econômicas e funções administrativas para outros bairros fizeram a região portuária perder relevância na dinâmica econômica e social da cidade. Diferentemente da Área Central de Negócios⁵³ (ACN), o deslocamento da capital federal para Brasília em 1960 contribuiu para uma mudança no perfil dos bairros portuários Saúde, Gamboa e Santo Cristo.

O esvaziamento de prédios, antes utilizados pelo Governo Federal, e a ocupação residencial de baixa renda contribuiu para o processo de

⁵³ O trecho que engloba a Área Central de Negócios (ACN) corresponde aos bairros do Centro, que contém a área de negócios, Lapa, Bairro de Fátima e Cruz Vermelha. Neste anel periférico concentram-se funções de centro comercial, administrativo, bancário-financeiro, artístico-cultural e de informações, e o seu entorno imediato, onde se encontram áreas de pequeno comércio e residenciais.

invisibilização da região frente ao restante da cidade. Diante da percepção compartilhada socialmente de “vazio” na zona portuária abriu-se caminho para a atuação de grandes empresas de construção civil do país, o que estimulou a especulação imobiliária naquela área.

O sucesso dos projetos de revitalização em cidades portuárias europeias e norte-americanas na segunda metade do século XX, como a revitalização do Inner Harbor em Baltimore (EUA), foi determinante para a emergência de novas propostas de intervenção para a região do porto no Rio de Janeiro. Em comum, tais iniciativas procuraram investir no estabelecimento novas funções e na recuperação do valor do solo. Com a recuperação destas áreas “degradadas”, pretendia-se modernizar e modificar sua vocação econômica (COMPANS, 1998, p. 91).

IV. 3.1 – Década de 1980

No Rio de Janeiro, a crise econômica pelo qual passou o país na década de 1980 trouxe como consequência uma atuação mais propositiva do empresariado em relação ao modelo de desenvolvimento a ser implementado no estado. Nesse momento formou-se, conjuntamente com dirigentes, intelectuais e técnicos, o Instituto de Estudos Estratégicos do Rio de Janeiro, popularmente conhecido como Clube do Rio.

Em artigo publicado na edição do Jornal do Brasil de 14 de dezembro de 1980 intitulado “Empresários planejam Clube do Rio para evitar esvaziamento” fica claro o intuito primordial do Clube do Rio, que se identificava como apolítico, embora disponível ao diálogo com todas as tendências, e aberto a participantes de quaisquer áreas além do empresariado:

O Estado do Rio se ressentia de um *lobby* forte e atuante, de uma doutrina de desenvolvimento, de uma situação conjunta de suas lideranças mais ilustres e, sobretudo, de uma conscientização dos seus habitantes quanto à urgência do seu fortalecimento: “Estamos fazendo uma conspiração”, sintetiza o empresário Mauro Magalhães, presidente da ADEMI e um dos idealizadores do movimento, “no sentido de criar essa doutrina e de alastrar um novo sentimento”.

O Clube do Rio era apresentado por seus membros como uma atuação estratégica conjunta que tinha o propósito de acabar com o quadro de esvaziamento político e econômico do estado. Entre os principais nomes por trás desta iniciativa estão: Israel Klabin, sócio-gerente de Klabin Irmãos & Cia. e ex-Prefeito do Rio de Janeiro; Ruy Barreto, presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ); Arthur João Donato, presidente da Federação de Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN); Mauro Magalhães, presidente da Associação de Dirigentes do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro (ADEMI/RJ); e Teophilo de Azeredo Santos, presidente da Federação Nacional dos Bancos e presidente do Banco Interpart.

Inicialmente, considerou-se a revisão de ideias apresentadas em anos anteriores, como a criação de um Centro Financeiro Internacional, no modelo defendido por Klabin quando ainda era prefeito, de um Centro Internacional do Comércio, transformando a capital em uma espécie de showroom, e de desenvolver o esboço do Projeto Cultural Rio. Entre outras ações do Clube do Rio destaca-se a criação da empresa privada Riopart – Participações e Empreendimentos S.A. em 1982.

Constituída por 100 cotistas, a Riopart pretendeu reunir capitais privados para atuar como um instrumento de apoio ao desenvolvimento comercial, industrial e no setor de serviços do estado. O envolvimento maciço dos empresários que integravam tanto o Clube do Rio quanto os quadros principais da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) na gestão da Riopart⁵⁴ indicou o protagonismo do setor nas intervenções urbanísticas projetadas à zona portuária da cidade:

Ela [Riopart], na realidade, poderia ser considerada como um braço da Associação Comercial uma vez que todos os seus cotistas participam também desta, possuem objetivos complementares e seus diretores-presidentes vêm intercambiando-se desde sua criação. Assim, não pode haver conflito de interesse entre as duas. (DEL RIO, 1991, p. 292)

⁵⁴ O primeiro presidente da Riopart foi Amaury Temporal, vice-presidente da ACRJ e o primeiro presidente do Conselho Administrativo da Riopart foi Paulo Manoel Protássio, diretor da ACRJ.

Em outubro do mesmo ano, a ACRJ e a Riopart promoveram a I Semana Rio Internacional. Com apoio do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), buscaram discutir as potencialidades da cidade e as possibilidades de incremento do comércio exportador na cidade. Em meio às muitas conclusões extraídas do evento, a região portuária é mencionada por seus inúmeros atrativos. São eles: edificações e áreas subutilizadas; fácil acessibilidade e proximidade do centro; potencial turístico e histórico; e conjugação com o porto, que deveria receber investimento em melhorias de sua operacionalidade. Tais mudanças, segundo a ACRJ, iriam afirmar a vocação internacional da cidade e reestabelecer o crescimento econômico do país⁵⁵.

Observa-se que setores do empresariado carioca, representados pela ACRJ e a Riopart, buscaram propor novos usos ao porto da cidade. Com a finalidade de ratificar suas ideias de reabilitação da zona portuária, a Riopart realizou um Cadastro Físico da Área Portuária do Rio de Janeiro. No levantamento foram indicados terrenos e armazéns ociosos que somavam pouco mais de 77 mil m², incluindo uma antiga oficina, um prédio de serviço e seu terreno, também pertencentes à Companhia Docas do Rio de Janeiro⁵⁶ (DEL RIO, 1991, p. 294-295). O projeto, apresentado e debatido na I Semana Rio Internacional, delimitou seu recorte geográfico a partir da Praça XV, seguindo pelo cais e terminando nas Avenidas Francisco Bicalho e Getúlio Vargas. Com isso, incluiu os bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Caju.

Outras quatro edições da Semana Rio Internacional aconteceram entre os anos de 1982 a 1985. Nestes encontros estabeleceram um espaço estratégico de articulação e concretização de ideias, como o Centro Internacional do Comércio, capaz de promover a renovação da zona portuária

⁵⁵ As ideias principais do projeto foram amplamente divulgadas nos meios de comunicação, como por exemplo, em artigos publicados no Jornal O Globo nas edições de 03 de fevereiro de 1983 e de 04 de setembro de 1983. Acessado dia 10 de setembro de 2018 em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/>>.

⁵⁶ Com a extinção da Autarquia Federal denominada Administração do Porto do Rio de Janeiro foi instituída pelo Decreto-Lei 256/1966 a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ). A criação da sociedade de economia mista tem por objeto a administração do porto do Rio de Janeiro e demais portos localizados no Estado. Acessado dia 11 de setembro de 2018 em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0256.htm>.

carioca, tendo como objetivo principal gerar as condições necessárias para a implementação do CIC.

Para isso, contaram com a presença de figuras importantes no cenário comercial e econômico internacional, como o secretário-geral da World Trade Centers Association, Thomas Kearney, e os membros representantes de Cingapura, Londres e Nova York. A exposição feita por representantes de outros países se alinhava ao pensamento do empresariado local, como é possível notar na passagem do artigo publicado na Revista do Empresário da ACRJ:

Um centro de comércio internacional, na sua opinião [Thomas Kearney], é mais do que um prédio especializado, é um ponto de encontro entre compradores e vendedores em um local onde, além de escritórios, encontra-se também, hotéis, restaurantes, locais para exposição, centros de pesquisa, auditório e, fora do movimento de negócios, se realizam ainda seminários sobre gerenciamento internacional e treinamento para a comunidade. Na realidade, o CCI seria uma extensão de um fenômeno praticamente natural, já que todas as cidades têm uma praça principal de comércio. Um CCI – diz ele – nada mais é do que um passo à frente, com a criação de um shopping center altamente especializado, num lugar os elementos envolvidos podem se concentrar e interagir mais facilmente, visando a realização do comércio conjuntamente (REACRJ,1983, p.7-8).

Além de outros nomes importantes do empresariado nacional e internacional, como o empresário Ruy Barreto e o ex-diretor da Hudson Institute dos Estados Unidos, Robert Panero, os eventos contaram também com a presença de agentes públicos. Ainda em 1983, o arquiteto Jayme Lerner, nomeado coordenador de planejamento pelo governador Brizola, e Pedro Batouli, então presidente da Companhia Docas, levaram suas contribuições sobre a política urbana do Rio de Janeiro e a implementação do World Trade Center na cidade.

Jayme Lerner ressaltou as dificuldades existentes na execução desses empreendimentos, que devem respeitar o comércio e os aspectos humanos da urbe ao invés de tentar substituí-la ou modifica-la. Em sua visão, “a cidade é, antes de mais nada, um ponto de encontro de pessoas e precisa da integração das diversas funções” (REACRJ, 1983, p. 17).

Em contrapartida, Pedro Batouli lembrou das especificidades do caso brasileiro que delimitam um caminho de organização distinto daqueles apresentados pelas entidades estrangeiras. Sem discordar da necessidade do projeto, o presidente da Companhia Docas acrescentou a urgência em dispor de um novo *layout* para o porto, estabelecido após a realização de um concurso nacional promovido pela ACRJ e patrocinado pela Riopart para urbanização da região (REACRJ, 1983, p. 11).

Dificuldades na burocracia e, principalmente, divergências com estas representações inviabilizaram a efetivação da parceria para a proposta de utilização das instalações portuárias por parte da ACRJ. A Companhia Docas, por exemplo, se opôs à demanda pela cessão de armazéns e outros terrenos de sua posse para a implementação do projeto. No seu ponto de vista, a função portuária e suas instalações deveriam permanecer sob seu controle.

Já a Prefeitura, que tem poder discricionário em legislar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano, não se mostrou alinhada à proposta em questão. Assim como os moradores da região, entidades profissionais e órgãos da administração pública se mostraram resistentes ao projeto.

A oposição ao projeto foi criada o Projeto SAGAS, que propôs uma nova legislação sobre uso residencial e preservação do patrimônio arquitetônico e ambiental para a área. Em consonância às diretrizes e medidas já consolidadas nos órgãos de planejamento municipal e de preservação do patrimônio da época, como Superintendência de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Planejamento⁵⁷ e Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), o projeto buscou incentivar a recuperação de edificações típicas do local identificados por meio de inventários e pesquisa histórica (SAMPAIO, 1994).

Inspirado em outra iniciativa municipal, o Projeto Corredor Cultural⁵⁸, o SAGAS pretendeu criar instrumentos que contribuíssem com a preservação

⁵⁷ Criado em 1984 como órgão de assessoramento do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (CMPPC), foi transformado em 1986 no Departamento Geral de Patrimônio Cultural (DGPC).

⁵⁸ O Projeto Corredor Cultural, de 1984, foi o primeiro projeto de preservação para a área central da cidade que abrangeu as áreas da Lapa, Cinelândia, Largo da Carioca, Largo do São

ambiental e do patrimônio arquitetônico local, em parceria com moradores da região. Segundo Rose Compans, entretanto, tais projetos apresentavam diferenças substanciais:

Embora concebido nos mesmos moldes do Projeto Corredor Cultural, o Projeto SAGAS se concentrou mais na definição de parâmetros para a ocupação – por meio da elaboração de legislação do uso do solo – do que da conservação do ambiente construído. Isso porque, diferente do primeiro, compreendia uma área em que havia muitos terrenos vazios e prédios sem valor histórico. (COMPANS, 2004, p. 52)

Com a instituição da Lei 971 de 1987 ficou delimitada a área de proteção do ambiente cultural na região que engloba os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, a APAC – SAGAS. No momento em que a região passa a ter *status* patrimonial, a implementação do Centro Internacional de Comércio, planejada pela Riopart e ACRJ, torna-se inviável.

Percebe-se, nesse momento, que as ações municipais passavam a sofrer influência dos temas e proposições que ganhariam a pauta urbana na Constituição de 1988. A democratização do espaço urbano e a preservação ambiental interferem na elaboração de políticas que valorizassem as atividades locais e que preservassem o patrimônio arquitetônico, cultural e natural da região portuária.

Por conta desse cenário, ainda no final da década de 1980, foi elaborado um projeto alternativo de desenvolvimento portuário na área de propriedade da Companhia Docas, encomendado pela Portobrás e Ministério dos Transportes à Planave, empresa de engenharia de infraestrutura com ênfase no setor portuário e energético (DEL RIO, 1991). Contudo, acabou sendo abandonado para dar lugar a uma proposta destinada à área não utilizável do porto com o intuito de integrá-la ao restante da região (MOREIRA, 2004).

Francisco e SAARA. O projeto foi idealizado com o objetivo de promover ações de proteção e revitalização em parceria com moradores e usuários da região do Centro do Rio de Janeiro. No artigo “A reabilitação urbana em processo”, escrito vinte anos após a criação do Corredor Cultural, um de seus idealizadores, o arquiteto Augusto Ivan Pinheiro, destacou as quatro etapas em que foi dividido o projeto: de implementação, com a delimitação do quadro legal e institucional; de consolidação, com a materialização, aprofundamento, recuperação e conservação; de estruturação, com a incorporação dos aspectos públicos e das melhorias; de integração, com a adesão de outros atores e outros processos (PINHEIRO, 2004, p. 72).

Durante a década de 1980 é possível notar uma mudança de postura por parte do empresariado fluminense sobre a zona portuária da cidade. O deslocamento da capital federal para Brasília e a emergência de um novo modelo de gestão portuária foram determinantes para a elaboração de propostas de intervenção na região. Essa ação, contudo, se mostrou conflitante aos interesses municipais e da Companhia Docas.

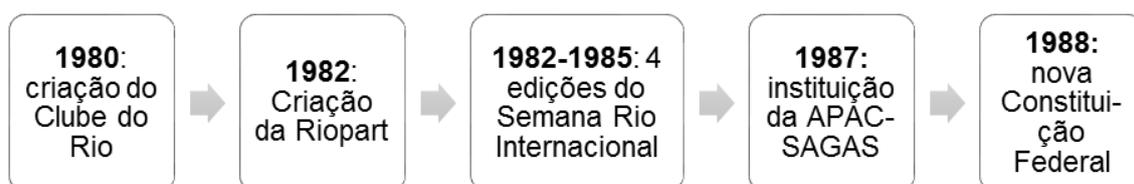


FIGURA III: Sequência histórica de acontecimentos que interferiram na elaboração de projetos para a zona portuária do Rio de Janeiro.

IV. 3.2 – Década de 1990

Sob o comando de César Maia⁵⁹, a prefeitura se mostrou mais disponível ao diálogo com a ACRJ, que retomou os esforços de emplacar um projeto de reestruturação da região portuária. Em 1993, a primeira edição da Revista do Empresário da ACRJ colocou como matéria de capa o projeto de revitalização a ser posto em prática pelo recém eleito César Maia e destacou a capacidade do prefeito para executá-lo:

Profundo conhecedor dos problemas da cidade, César Maia prometeu recuperar o Rio econômico e socialmente. Para isso, ele se colocou acima das divergências políticas partidárias e já na campanha tentou se assessorar dos melhores quadros técnicos. Eleito, intensificou ainda mais essa relação, mostrando ao eleitor que acima de qualquer questão está a vontade de recuperar o Rio (REACRJ, 1993, p. 17).

Logo após assumir, César Maia retirou da Câmara dos Vereadores os três projetos de Plano Diretor enviados pelo governo anterior e elaborou um

⁵⁹ César Maia foi eleito em 1992 pelo PMDB, mas durante seu governo se filiou ao PFL.

novo Plano Diretor com o apoio do convênio estabelecido com a ACRJ e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Luiz Paulo Conde, então Secretário Municipal de Urbanismo, trouxe ainda a consultoria da empresa catalã Tecnologias Urbanas de Barcelona (TUBSA) para auxiliar na formulação do Plano Estratégico da cidade. Sob o título “Rio sempre Rio”, o Plano Estratégico do primeiro governo César Maia se mostrou como um instrumento, respaldado pela administração municipal, de consolidação dos interesses do empresariado carioca.

Entretanto, as discordâncias eram grandes em relação ao estipulado pelo grupo de trabalho criado da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, ainda na gestão do pedetista Marcello Alencar (1989-1993). A criação de uma Câmara Técnica composta por especialistas, representantes de associação de moradores, empresários e representantes da Companhia Docas estimulava a concepção de projetos que atendessem aos interesses de todos. Além disso, as divergências com a Companhia Docas, que por meio da Lei Federal nº 8.630/1993 ou Lei de Modernização dos Portos, passou a ter direito de estabelecer contratos de arrendamento para a exploração de instalações portuárias e a competência para aprovar planos de desenvolvimento e zoneamento do porto⁶⁰.

Em meio a disputas e consensos que caracterizaram o debate em torno das propostas de intervenção para região na década de 1990 é possível notar, entretanto, a construção de uma nova ideia de promoção para a zona portuária. Junto a Luiz Paulo Conde (PFL) instituíram um modelo municipal de gestão urbana compartilhado e desenvolvido até 1998, quando deixam de ser aliados políticos⁶¹.

⁶⁰ Nesse mesmo ano o Ministério dos Transportes lançou o Programa Nacional de Revitalização de Áreas Portuárias (REVAP) e levou a Companhia Docas a se envolver mais no Projeto de Desenvolvimento e Privatização Aplicado ao Complexo Portuário do Rio de Janeiro (COMPANS, 2004, p. 55).

⁶¹ César Maia foi prefeito do Rio de Janeiro entre 1993-1997, sendo sucedido por Luiz Paulo Conde (1997-2001) e retornando em outros em mais dois mandatos, 2001-2005 e 2005-2009. “Deve-se registrar que até os primeiros anos de sua administração Conde ainda era aliado político de César Maia. Ao longo do mandato de Conde, principalmente após a derrota eleitoral de César Mais em 1998 quando lançou-se candidato ao governo do estado, os dois passaram de aliados a ferrenhos adversários. César Maia mudou de partido (se filiou ao PTB), para disputar as eleições para prefeito do Rio de Janeiro em 2000, quando saiu vitorioso rivalizando

IV. 3.3 – Anos 2000: primeira fase

Em 2001, novamente com César Maia no comando da prefeitura do Rio de Janeiro, definiu-se como prioridade à Secretaria de Urbanismo o projeto “Porto do Rio – Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro”. Com Alfredo Sirkis⁶² na Secretaria Municipal de Urbanismo e na presidência do Instituto Pereira Passos (IPP)⁶³, Maia pode contar com um entusiasta da revitalização portuária carioca.

Apesar disso, o projeto fracassou pela falta de acordo com a Companhia Docas e por contar com medidas polêmicas, como as demolições do prédio da Polícia Federal e do Elevado da Perimetral. O projeto dividiu opinião de arquitetos e urbanistas, que acusado de não levar em consideração a infraestrutura da região central, como destacou Carlos Fernando Andrade, presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB):

A demanda de água e a contribuição de esgoto vão aumentar e o Centro já não está suportando o crescimento urbano. Acho que a Prefeitura deveria reavaliar também o problema do trânsito na Avenida Rodrigues Alves (JORNAL O GLOBO, 2001, p. 11).

Na época, a região já recebia bastante atenção dos grandes meios de comunicação, que a apresentavam como um espaço promissor para o desenvolvimento de um novo pólo cultural e residencial na cidade. O Jornal O Globo, em 2002, ressaltou a presença de empreendedores culturais na área e destacou Barcelona com um exemplo bem sucedido de revitalização portuária:

Depois das obras de revitalização do Porto de Barcelona, iniciadas em 1990, o número de visitantes por ano aumentou 12 vezes. Somente de passageiros de luxuosos cruzeiros, calculam-se mais de 600 mil pessoas passeando pelo trecho

com Conde no segundo turno” (BARANDIER, 2003, p. 51-52). Quando concorreu à reeleição, Maia já havia retornado ao PFL, atualmente DEM (Democratas).

⁶² De 1986 a 2013 foi filiado ao Partido Verde (PV), que tem como principais aspectos programáticos o desenvolvimento sustentável e a diminuição da desigualdade social. Atualmente, Sirkis está filiado PSB (Partido Socialista Brasileiro).

⁶³ O IPP assumiu as atividades de planejamento urbano, produção cartográfica e de estatísticas do município do Rio de Janeiro após o desmembramento do IPLANRIO, em 1999.

da capital catalã anualmente (...). Por aí já se pode ter uma ideia da vantagem que é ter um negócio montado à beira do cais. (...) O Port Vell é a zona mais antiga de Barcelona e transformou-se na parte mais emblemática da cidade, pertinho das Ramblas e do Paseo de Colón, que sempre foram pontos valorizados turística e comercialmente. Mas os 55 hectares do Port Vell foram se incrementando – sempre graças à negócios ligados à cultura e ao entretenimento, assim como São Francisco, Buenos Aires e Lisboa, cidades que também tiveram o porto revitalizado.⁶⁴

Entretanto, outros projetos, como a construção do Museu Guggenheim, também apresentaram forte oposição de associação de moradores, entidades, além de antropólogos, artistas, arquitetos, historiadores, museólogos e urbanistas. Orçado em US\$ 133,6 milhões, em princípio, as despesas seriam arcadas pela prefeitura apesar da autonomia de 25 anos concedida à Fundação Guggenheim para gerir os lucros e decidir sobre o acervo e programação da filial no Rio de Janeiro.

A pressão da opinião pública não inibiu César Maia de assinar o contrato que permitia a construção do museu junto à Fundação em 2003. Segundo o prefeito, a iniciativa se justificava pelo impacto econômico trazido pelo projeto que tornaria possível a revitalização da zona portuária.

Em maio de 2003, o juiz João Marcos Fantinato, da 8ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro os efeitos do contrato para a instalação do museu. A ação popular, com pedido de liminar, foi proposta pelo vereador Eliomar Coelho⁶⁵, então presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal, contra o prefeito César Maia (PFL), a Fundação Solomon Guggenheim e o município do Rio.

Na decisão, o juiz concluiu que o contrato não cumpria as exigências constitucionais e não era claro em alguns pontos:

O juiz afirmou que o contrato cria obrigações financeiras para o município por pelo menos dez anos, o que excede o exercício fiscal de 2003 e o mandato de Maia. A Constituição, disse Fantinato, prevê que nenhum investimento com essas características pode ser iniciado sem prévia inclusão no plano

⁶⁴ Extraído da reportagem “Artistas antecipam a revitalização da Zona Portuária”, publicado na edição de 27 de janeiro de 2002, do Jornal O Globo.

⁶⁵ Na época do PT, Eliomar Coelho é hoje vereador pelo PSOL.

plurianual, ou sem lei que a autorize, sob pena de crime de responsabilidade. Entre os pontos considerados obscuros pelo magistrado está a cláusula 12.1, segundo a qual parte do contrato estaria sujeita às leis do Estado de Nova York, o que o juiz considerou irregular. Ele disse ainda que, apesar de a previsão orçamentária de 2003 ser feita em reais, os custos do contrato estão em dólares norte-americanos.⁶⁶

A suspensão do contrato, por meio de ação popular, levou ao cancelamento das demais obras na região. De acordo com Maia, tornava-se inviável revitalizar a área sem um projeto âncora.

Novos projetos foram criados com o intuito de revitalizar a região de modo distinto aquele apresentado para a construção do Museu Guggenheim, porém não alcançaram o êxito esperado. Nesse momento, parcerias com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CEF) indicavam uma aproximação com o governo federal e a intenção em transformar um projeto de intervenção para a região em um modelo de gestão nacional.

IV. 3.4 – Anos 2000: segunda fase

Em meio a consensos e disputas em torno de um projeto de revitalização da zona portuária carioca, merece destaque a mudança na política de desenvolvimento nacional adotada pelo governo federal na gestão Luiz Inácio Lula da Silva, iniciada em 2003. Observou-se uma reorientação nas prioridades da agenda pública. No contexto do capitalismo globalizado, o intervencionismo estatal proposto pelo governo federal naquele momento pretendeu estabelecer novas modalidades de ação com o intuito de estimular o crescimento e a competitividade nacionais (SOSKICE, 1999; DINIZ, 2010).

Uma destas medidas foi a criação do Ministério das Cidades, que acompanhado da Secretaria Nacional dos Programas Urbanos (SNPU) e do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, introduziu o tema da

⁶⁶ Trecho da nota “Contrato do museu Guggenheim no Rio é suspenso”, publicado no jornal *Estadão* na edição do dia 20 de maio de 2003. Disponível em: <https://cultura.estadao.com.br/noticias/geral/contrato-do-museu-guggenheim-no-rio-e-suspenso,20030520p3289>. Acessado: 27/01/2019.

revitalização urbana na agenda prioritária do governo. Baseado nos princípios expressos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, de 2001, o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais procurou ampliar o acesso à terra em áreas centrais e com infraestrutura urbana para a população de baixa renda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 18).



FIGURA IV I: Mapa da área de abrangência do Acordo de Cooperação Técnica para a área portuária do Rio de Janeiro (RJ).

Fonte: BRASIL. Reabilitação de Centros Urbanos/Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005, p. 33.

A experiência adquirida com o Programa de Revitalização de Sítios Históricos⁶⁷ (PRSH), lançado pela Caixa Econômica Federal em 2000, serviu para detectar limitações e obstáculos a serem superados para a construção de uma nova política nacional de reabilitação urbana. Além de ter oferecido orientação técnica na elaboração do novo programa, a Caixa Econômica Federal se tornou o agente operador de parte dos recursos orçamentários do Programa e demais planos ou programas geridos pelo Ministério das Cidades.

⁶⁷ O PRSH utilizava linhas de crédito como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o Crédito Associativo e a Carta de Crédito. Adaptadas, na medida do possível, para atender às necessidades dos sítios históricos protegidos por órgãos de patrimônio, nos três níveis de governo. O Programa recebeu o apoio do governo francês em 2002, quando foi assinado um Protocolo de Intenções de Cooperação Técnica, recebendo o nome no país europeu de "Programa Cidade Brasil". A iniciativa instituiu também a metodologia de Perímetro de Reabilitação Integrada (PRI), instrumento desenvolvido dentro de um perímetro limitado promovendo a reabilitação de um parque imobiliário. No Rio de Janeiro, o PRI foi aplicado no bairro de São Cristóvão (SANT'ANNA, 2004; SILVA, 2006).

O Ministério da Cultura ficou responsável pela elaboração de planos de preservação de sítios históricos por meio do Programa Monumenta e pelo Instituto Histórico Artístico Nacional (IPHAN). Por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), o Ministério do Turismo passou a investir em atividades de intensificação do potencial turístico enquanto o Ministério dos Transportes cuida da infraestrutura rodoviária, ferroviária e portuária. Já o Ministério do Planejamento tornou-se responsável pela gestão das áreas pertencentes à União e pelo acompanhamento dos processos de liquidação de empresas federais como a Rede Ferroviária Federal.

No caso da revitalização portuária carioca, o Programa previu a necessidade de reunir as propostas pontuais apresentadas pela prefeitura do Rio de Janeiro e transformá-las em um único grande projeto. Para promover uma reorientação na gestão estratégica municipal e acompanhar a implementação das ações de intervenção na região foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial. Sob coordenação do Ministério do Planejamento, o Grupo de Trabalho era integrado por Casa Civil da Presidência da República, Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, Companhia Docas do Rio de Janeiro, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), CEF e BNDES. Participaram como convidados a Rede Ferroviária Federal, o Ministério da Cultura, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto dos Advogados do Brasil, a ACRJ e a FIRJAN. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 31-32).

Estimulados pela instituição da Lei Federal 11.107/2005, que dispõe sobre os consórcios públicos, a operação urbana consorciada passou a ser compreendida como o instrumento urbanístico mais viável para o caso. Entretanto, apesar da instituição de um Acordo de Cooperação Técnica entre Ministério das Cidades, da Cultura, dos Transportes, do Planejamento, Orçamento e Gestão, IPP, Companhia Docas, BNDES e CEF, não houve consenso total entre as representações. O Prefeito do Rio de Janeiro na época, César Maia, foi o principal articulador contra a medida coordenada pelo governo federal.

Na cerimônia de lançamento do Acordo de Cooperação Técnica, que contou com as presenças do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do Ministro

das Cidades, Márcio Fortes de Almeida⁶⁸, apenas Alfredo Sirkis compareceu ao evento como representante municipal. A situação foi lembrada posteriormente pelo ex-presidente do Instituto Pereira Passos como o ápice da incapacidade de diálogo entre os governos federal e municipal:

(...) o Termo de Cooperação (...) significa um avanço importante, pois consolida o GT federal com participação da Prefeitura, representa a adoção pelo governo federal de nosso programa desenvolvido pelo IPP e abre perspectiva de novos convênios que, esses sim, contemplarão recursos e terrenos. A própria presença de Lula no ato, em que pese suas eventuais intenções eleitoreiras, é um fato histórico, pois, justiça seja feita, é a primeira vez que um presidente da república vem respaldar, pessoalmente, a revitalização da área portuária do Rio! Por isso fiquei pasmo quando soube que o prefeito não compareceria, recomendei inutilmente que fosse, apesar de compartilhar algumas das críticas que fazia. (...) É bom frisar que eles também não ajudaram. O convite oficial, protocolar, ao prefeito deu-se na antevéspera, apenas (SIRKIS, 2012, p. 277-278).

Outra demonstração da divergência municipal se deu com a instituição do Decreto 26.852 de 2006 que estabeleceu a área de especial interesse (AEIU) da região portuária, as condições para parceria com o setor privado e autorizou a constituição de um Grupo de Trabalho⁶⁹. Neste decreto, as empresas privadas, isoladamente ou em consórcio, devem requerer autorização municipal para “efetuar os estudos de modelagem necessários para viabilização de uma concessão ou parceria público-privada” (RIO DE JANEIRO, 2006, p.2), com a finalidade de execução de um projeto de intervenção na área ou de operação e manutenção do sistema viário.

O Relatório Final do GT, publicado no Diário Oficial do Município de Rio de Janeiro de 02 de janeiro de 2008, mostrou que apenas um único consórcio

⁶⁸ “Em julho de 2005 foi nomeado ministro das Cidades em substituição a Olívio Dutra, após indicação do então presidente da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti, do Partido Progressista (PP). Apesar de não ter filiação partidária, aproximara-se do PP por seu trabalho em conjunto com Pratini de Moraes, quando obteve reconhecimento por seu perfil técnico. Com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, o Ministério das Cidades ficou responsável pela maior parte dos convênios e obras a serem realizadas nos estados e municípios para a execução do programa.” Fonte: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/fortes-marcio-2>>. Acessado em 28 de setembro de 2018.

⁶⁹ No Decreto 26.866/2006 ficou estabelecida que o Grupo de Trabalho deveria ser composto por representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo, Secretaria da Fazenda e do Instituto Pereira Passos, que também atuaria como coordenador.

havia apresentado solicitação. O Consórcio Rio Mar e Vila era formado pelas empresas Construtora OAS S.A., Construtora Norberto Odebrecht Brasil S/A, Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A e Construtora Andrade Gutierrez S.A., que se retirou durante o processo. A proposta do Consórcio se baseou no conceito de “Preservação com Ruptura”. Ou seja, previa a ruptura com as funções industrial e portuária, incentivos às atividades de cunho turístico, diversificar o perfil populacional, demolir o Elevado da Perimetral e promover reestruturação viária e da orla marítima.

A viabilidade financeira da Operação Urbana Consorciada, proposta pelo Consórcio Mar e Vila, estava condicionada aos valores obtidos nos leilões dos Certificados de Potencial de Acréscimo de Construção (CEPAC) e doação de terrenos federais que seriam cedidos ao governo estadual. Por meio de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), sociedade anônima de economia mista que poderia receber outros ativos, seria criado um Fundo de Investimento a ser fiscalizado também pela entidade.

Havia ainda, a necessidade de estabelecer restrição do potencial construtivo da Área Especial de Interesse Urbanístico portuária, o que demandaria uma alteração no Plano Diretor e inviabilizaria adaptações futuras para a região em função da movimentação de carga no porto ou no aumento dos cruzeiros marítimos em momentos de maior fluxo turístico. Por esse motivo, a Prefeitura não acatou a solicitação de “congelamento” da AEIU e decretou não ser aplicável o ressarcimento previsto no art. 4º, II do Decreto n.º 26.852, de 08/08/2006, por não se tratar de um modelo de parceria público-privada (RIO DE JANEIRO, 2008).

O posicionamento da Prefeitura do Rio de Janeiro, a despeito das divergências existentes na época com o governo federal, acompanhou as mudanças propostas pela Lei 11.481/2007⁷⁰. Nesse dispositivo, ficou previsto o estabelecimento de novas ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União. A medida buscou simplificar os processos que passariam pela autorização obrigatória da Secretaria de

⁷⁰ Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm>. Acessado em 02 de outubro de 2018.

Patrimônio da União. Apesar disso, não trouxe impacto significativo para a região portuária.

Outro programa da época, o “Porto do Rio Século XXI”⁷¹, foi criado com o objetivo de potencializar as atividades econômicas do porto, duplicando sua movimentação, que passaria do 4º para o 2º lugar no *ranking* nacional. Liderado pela ACRJ, por meio do seu conselho empresarial de Logística e Transportes/COMUS (Comitê de Usuários dos Portos, Aeroportos e EADI), o projeto contou com a Secretaria Estadual de Transportes, Companhia Docas, Instituto Pereira Passos e Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

Impulsionado pelas comemorações dos 200 anos da chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil e da abertura dos portos às nações amigas, a ACRJ pretendia sensibilizar governos, empresários e sociedade sobre a importância do programa de intervenções. Segundo o Comandante Milton Tito, então diretor da ACRJ e vice-presidente do Conselho de Transportes/COMUS:

Hoje, o principal problema para a alavancagem dos negócios no Porto do Rio é a acessibilidade. Por isso, as propostas contidas no projeto para a melhoria dos acessos marítimo, ferroviário e rodoviário tem que ser o ponto de partida para a tão desejada revitalização do porto (REACRJ, 2008, nº1392, p. 15).

As ações contemplavam a reestruturação dos acessos ferroviário, marítimo e rodoviário ao porto, adequando o porto aos padrões internacionais. Na prática, os projetos de integração porto-cidade se resumiram em propostas para assegurar o uso pleno dos trechos do cais disponíveis para movimentação de carga, carecendo de investimento em integração com o ambiente urbano circunvizinho. Esse aspecto, pode ser explicado pelo pouco interesse do governo e dos órgãos municipais em desenvolver, de forma conjunta com os demais poderes e entidades, ações de reestruturação urbana para a região.

⁷¹ O Programa Porto do Rio Século XXI recebeu apoio institucional do Governo do Estado do Rio de Janeiro, da Companhia Docas do Rio e da Associação Brasileira dos Terminais Portuários. Além disso, contou com o apoio da ACRJ/COMUS, FIRJAN, Concremat Engenharia, DTA Engenharia e Franco Soares – Projetos e Construções para a execução de seus projetos. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/anexos/decisaorio/PortoRioSec21.pdf>>. Acessado em 03 de outubro de 2018.

Paralelamente, a preparação da cidade para sediar os Jogos Pan-Americanos de 2007 indicava uma reorientação dos investimentos em infraestrutura urbana e nas relações entre os poderes municipal, estadual e federal, como exaltou o presidente do Comitê Olímpico Brasileiro, Carlos Arthur Nuzman:

O Rio de Janeiro não será mais o mesmo depois do Pan-Americano. A capacidade de organização e realização contribuirão para solidificar nossa imagem. Serão gerados milhares de empregos e negócios em diversas áreas. O turismo aumentará muito. (...) O espírito de solidariedade que está sendo implantado pelo governo Lula reforça a característica de participação do povo brasileiro (REACRJ, 2003, p. 16).

Inicialmente, as transformações urbanas orientadas ao evento esportivo não se dirigiam à zona portuária da cidade. Em 2008, durante a disputa à Prefeitura do Rio de Janeiro, Eduardo Paes já incorporava a seu plano de governo uma grande proposta de intervenção na região que fazia parte do projeto olímpico de 2016:

Uma grande intervenção urbana que faremos em minha gestão será a revitalização da Zona Portuária do Rio. Esse é um item fundamental para o projeto olímpico de 2016, que indica, entre outras ações, a necessidade de expansão da rede hoteleira para os Jogos. Com enorme potencial turístico e infraestrutura urbana disponível, pretendo transformar a área em um grande pólo de entretenimento, turístico e cultural, gerando novas oportunidades de emprego e renda. Nosso projeto prevê a ocupação daquela área também com empreendimentos habitacionais e a modernização da infraestrutura logística do Porto do Rio também será incorporada a esse projeto de revitalização. Essa é uma vocação econômica histórica de nossa cidade, e não pode ser ignorada em nenhum projeto de revitalização para a região. Mas nada disso será possível sem o nosso maior diferencial e que fará com que esse projeto se concretize: a certeza de uma integração perfeita entre a prefeitura e os governos federal e estadual. Esse aspecto é fundamental, já que boa parte das propriedades na área do porto pertence à União.⁷²

IV. 4 – O CENÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PORTO MARAVILHA

⁷² Trecho extraído da reportagem “Em urbanismo, ideias restritas”, publicada pelo Jornal O Globo em agosto de 2008.

No âmbito estadual, destaca-se o papel do governador Sérgio Cabral Filho na costura de alianças políticas e empresariais necessárias para alavancar a candidatura municipal de Eduardo Paes. A consolidação do ambiente conciliador entre os três poderes garantiria o pleno desenvolvimento dos projetos de revitalização urbana.

Embora tenha participado do governo de Cesar Maia, Eduardo Paes se consolidou como uma figura influente no cenário político carioca a partir de seu trabalho como Secretário Estadual de Turismo, Esporte e Lazer de Sérgio Cabral. Durante sua atuação na Secretaria, participou da fase final de preparação dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e das candidaturas da cidade para sediar a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Quando saiu do PSDB para se filiar ao PMDB, Paes se colocou como um candidato a prefeitura alinhado aos interesses dos executivos federal⁷³ e estadual. Ao mesmo tempo, a vitória de Paes pretendeu apresentar uma postura mais pragmática com a iniciativa privada, tendo como objetivo a execução de um novo ciclo de investimentos necessários a preparação da cidade aos megaeventos.

Ainda em julho de 2008, Olavo Monteiro de Carvalho⁷⁴, presidente da ACRJ na época, sinalizava a importância de um prefeito que atuasse de modo convergente aos propósitos que se delineavam para a região:

O potencial de crescimento econômico do estado, com investimentos públicos e privados em torno de R\$100 bilhões, até 2010, descortina um cenário de inúmeras oportunidades,

⁷³ Cabe destacar, entretanto, que o apoio oficial do Presidente ocorreu somente no segundo turno das eleições municipais. Durante a campanha eleitoral, Eduardo Paes chegou a enviar uma carta se desculpando pelas críticas dirigidas ao então Presidente da República. Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/10/461773-paes-se-encontra-com-lula-e-diz-que-governos-municipal-e-federal-vaio-trabalhar-juntos.shtml>. Acessado em 04/09/18.

⁷⁴ Olavo Monteiro de Carvalho também presidiu o Grupo Monteiro Aranha até 1996 e foi membro fundador do Instituto de Estudo para o Desenvolvimento Industrial (IED), entidade empresarial criada no final da década de 1980 por grandes empresários nacionais com o intuito de pensar estratégias de desenvolvimento para o país. Apoiou Fernando Collor em 1989, sendo o responsável pela aproximação do candidato com Mário Henrique Simonsen, Daniel Dantas e André Lara Resende. Foi membro do conselho de administração da Klabin e da Ultrapar, além de ter investido na empresa EcoAqua Soluções, de saneamento industrial, e na Bioexton, de tratamento de resíduos orgânicos. Fonte: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carvalho-olavo-monteiro-de>. Acessado em: 04 de outubro de 2018.

em especial, para a cidade do Rio de Janeiro, que realizará jogos da Copa do Mundo, em 2014, e é candidata a sediar as Olimpíadas de 2016, o maior evento esportivo do planeta. Com essa perspectiva, a revitalização do Porto do Rio – incluindo a renovação dos bairros da zona portuária – torna-se imperativa. (...) Para que isso aconteça, será fundamental o diálogo efetivo do futuro prefeito com os governos estadual e federal e o setor privado. Alianças facilitam decisões, acordos e o rápido acesso a inovações e tecnologias. É hora de resgatar a importância econômica e histórica do porto e seu entorno, promovendo uma nova “abertura às nações amigas” (JORNAL O GLOBO, 2008, p. 4).

Após tomar posse, uma das primeiras medidas adotadas por Paes foi a elaboração de um Plano Diretor. Com base em estudos e levantamentos prévios sobre o município, promoveu uma reformulação nas normas e nos procedimentos para a política de ocupação urbana.

Estimativas do IBGE apontavam que a população do Município do Rio de Janeiro havia crescido 4,76% entre os anos de 2000 e 2006, considerando taxas médias anuais de crescimento de 0,78%. Durante esse período, observou-se uma tendência de esvaziamento das regiões administrativas de São Cristóvão (-9,8%), Centro (-13,7%) e Rio Comprido (-7,4%), em contraposição à região ao oeste da cidade, como Campo Grande (12,1%), Guaratiba (27,8%) e Barra da Tijuca (32,7%), que apresentam maior crescimento.



FIGURA V: Vista da Gamboa no Rio de Janeiro (RJ)

Fonte: BRASIL. Reabilitação de Centros Urbanos/Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005, p. 29.



FIGURA VI: Área portuária do Rio de Janeiro (RJ)

Fonte: BRASIL. Reabilitação de Centros Urbanos/Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005, p. 26.



FIGURA VII: Moinho na área industrial do Porto do Rio de Janeiro (RJ)

Fonte: BRASIL. Reabilitação de Centros Urbanos/Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005, p. 30.

Se por um lado, a parte central da cidade passava por um processo de redução do número de habitantes, por outro, verificou-se sua importante contribuição para o PIB do município. Isso porque, a região concentra atividades do setor terciário, considerado o mais significativo para a economia local.

Comparado com as demais capitais brasileiras, o Rio de Janeiro ocupa o 8º lugar no *ranking* que identifica a concentração do setor terciário na composição do PIB dessas cidades. A tabela abaixo mostra o Rio de Janeiro à frente de capitais como Curitiba, São Paulo e Salvador.

Capitais	Terciário	Secundário	Primário
1º - Brasília	92,3%	7,5%	0,2%
2º - Macapá	90,4%	8,8%	0,7%
3º - Florianópolis	87,7%	11,9%	0,4%
4º - Porto Velho	87,5%	8,9%	3,5%
5º - Natal	86,1%	13,5%	0,4%
6º - Porto Alegre	85,7%	14,3%	0,1%
7º - Boa Vista	85,4%	13,5%	1,1%
8º - Rio de Janeiro	85,0%	15,0%	0,0%
9º - Belo Horizonte	83,6%	16,4%	0,0%
10º - Recife	81,5%	18,5%	0,1%
11º - Goiânia	81,4%	18,5%	0,1%
12º - Fortaleza	80,9%	18,9%	0,2%
13º - Campo Grande	80,6%	18,1%	1,3%
14º - Belém	80,5%	19,3%	0,2%
15º - Rio Branco	79,6%	16,1%	4,3%
16º - Salvador	78,9%	21,0%	0,1%
17º - Maceió	77,9%	21,6%	0,5%
18º - Curitiba	77,1%	22,9%	0,0%
19º - Aracaju	76,8%	23,1%	0,1%
20º - Teresina	75,8%	23,2%	1,0%
21º - São Paulo	75,8%	24,2%	0,0%
22º - Vitória	72,7%	27,3%	0,1%
23º - São Luís	72,4%	27,4%	0,2%

24º - Cuiabá	71,3%	28,2%	0,5%
25º - João Pessoa	71,2%	28,7%	0,1%
26º - Palmas	63,9%	34,8%	1,3%
27º - Manaus	48,5%	51,3%	0,1%

TABELA II: Distribuição do PIB por setores econômicos nas capitais brasileiras- 2005.
Fonte: Armazém de Dados / IPP com base nos dados do IBGE - Diretoria de Pesquisas - Departamento de Contas Nacionais - Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2005.

De modo complementar, a arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS) relativa à arrecadação econômica no Centro passou de 353 milhões de reais em 2001 para 591 milhões em 2006. No mesmo período, a região portuária apresentou um aumento de 120% na arrecadação, tornando-se a quinta maior variação entre as regiões administrativas municipais.

RA	2006 (R\$)	2004 (R\$)	2001 (R\$)	Variações (2001/2006)
Portuária	39.916.153,20	30.436.185,90	18.104.585,78	120
Centro	591.988.969,94	452.928.718,29	353.545.448,15	67
São Cristóvão	48.432.449,14	34.323.564,89	20.794.908,63	133
Barra da Tijuca	168.999.020,85	114.821.107,48	66.815.418,13	153
Guaratiba	1.916.655,85	473.208,39	241.573,10	693
Complexo do Alemão	353.100,52	187.463,53	156.861,29	125

TABELA III: As cinco maiores arrecadações de Imposto Sobre Serviços por Regiões Administrativas – 2001, 2004 e 2006 – e a RA do Centro. Os dados apresentados não incluem os valores recolhidos para inscrições genéricas e inscrições inválidas, e a receita de Inclusão Predial.

Fonte: Armazém de Dados / IPP com base nos dados da Secretaria Municipal de Fazenda

De igual importância para a formulação do Plano Diretor Municipal, a dinâmica imobiliária da cidade foi analisada a partir dos dados referentes à área construída, transações imobiliárias e concessões de alvarás. Com base

nas informações apresentadas seria possível estabelecer um diagnóstico da situação urbana municipal e, com isso, definir os critérios de atuação em cada região.

Segundo os censos realizados nos anos de 1991 e 2000, a área total construída na cidade do Rio de Janeiro passou de 126.798.983 m² para 144.336.257 m². Na Área de Planejamento 1⁷⁵, onde se encontra a zona portuária, houve um crescimento considerável em função das licenças concedidas para a construção. A tabela a seguir confirma a tendência positiva do potencial de crescimento urbano na região:

Área de Planejamento 1	Áreas em metros quadrados
1996	90.493
1997	178.900
1998	30.211
1999	232.712
2000	107.794
2001	161.846
2002	258.056
2003	91.279
2004	106.647
2005	191.579
2006	283.587

TABELA IV: Área das construções licenciadas, segundo as áreas de planejamento 1996-2006.

⁷⁵ Formada por 15 bairros e 6 Regiões Administrativas, com 4,6% da população carioca - 268.280 habitantes, segundo o Censo 2000 - e 2,8% do território (34,39 km²). Sua densidade líquida é de 7.801 habitantes por km².

Fonte: PCRJ/SMU - Coordenadoria Geral de Planejamento Urbano.

Nota: Os totais incluem construções, modificações com acréscimo e legalizações.

O aumento das licenças de área de construção, iniciado em 2005, responde à abertura de capital das empresas imobiliárias com a captação de recursos externos, à participação dos fundos de pensão no mercado imobiliário e à queda da taxa de juros. Com a aprovação da legislação sobre Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRIs), instituições securitizadoras passaram a emitir papéis baseados em contratos de financiamento de compra e venda, arrendamento e locação de longo prazo. Os investimentos são feitos por fundos de pensão e fundos de investimento que compram os certificados de longo prazo.

Essa medida convergia com os interesses municipais de alcançar uma gama maior do mercado consumidor, ampliando a área de abrangência dos investimentos feitos por empresas americanas e europeias. Sua procura por regiões antes pouco valorizadas, que possibilitam a ocorrência de terrenos grandes a custos mais baixos, mostrou à Prefeitura a necessidade em investir diretamente na região portuária da cidade.

Desse modo, os novos empreendimentos residenciais e comerciais projetados para a região buscaram atender aos interesses dessa parcela de investidores internacionais. No caso de uso residencial, os projetos seriam implantados em áreas maiores ou iguais a 10.000m², que possibilitassem a implantação de vários blocos e muitas unidades, a exemplo do que foi feito no Cores da Lapa. O uso comercial, ainda predominante na área central, seria reforçado pela ocupação de terrenos vazios e de grandes imóveis construídos, visando a utilização por grandes empresas (RIO DE JANEIRO, 2009, p. 35).

É preciso, contudo, observar a situação geral da região central do Município no período anterior ao Porto Maravilha para compreender qual o cenário previsto para a implantação desses projetos. Na Área de Planejamento 1, por exemplo, encontram-se boa parte do acervo protegido por tombamento

da cidade⁷⁶ além de contar com 10 APACs⁷⁷: Catumbi/Cidade Nova; Corredor Cultural; Cruz Vermelha; Entorno do Ministério da Fazenda; Entorno do Mosteiro de São Bento; Estácio; Paquetá; Sagas; Santa Teresa; São Cristóvão.

Proporcionalmente, a Área de Planejamento 1 é a que possui mais habitantes residindo em favelas no Município, cerca de 29% em 2000. Em comparação aos dados coletados pelo IBGE em 1991, houve um declínio da população residente na região central da cidade, que passou de 303.395 para 268.280 habitantes. Essa tendência de esvaziamento residencial das áreas centrais se estendeu às favelas ocorrem em paralelo à expansão das Áreas de Planejamento 4 e 5⁷⁸.

Somente a região portuária possui a 5ª maior proporção de unidades desocupadas (15%) e a 4ª maior proporção de domicílios improvisados (0,8%) em comparação às demais regiões administrativas do município. Além disso, é a 3ª região com maior déficit de crescimento do Censo de 1991 para o realizado em 2000 (- 6,4%) e está em 9º na lista do rendimento médio per capita com o valor de R\$ 329, o que corresponde a menos da metade do rendimento médio per capita de toda a cidade, este equivalente a R\$ 754 (SIGAUD, 2007).

Nota-se que a criação de incentivos para a ocupação de galpões e prédios abandonados ou considerados “vazios urbanos”, a regulamentação de novas regras para a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, por meio de parcerias público-privadas, e a execução da operação

⁷⁶ Entre os monumentos tombados na região podemos citar o Palácio Episcopal, a Igreja de São Francisco da Prainha, a antiga Fortaleza da Conceição, o Conjunto Arquitetônico do Jardim e Morro do Valongo, o Palácio Itamarati e a Igreja de Santa Rita.

⁷⁷ Com a edição do primeiro Plano Diretor Decenal da cidade (1992), a Área de Proteção Ambiental (APA) se transforma em Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), ficando aquela denominação apenas para os ambientes naturais. Uma APAC é constituída de bens imóveis – casas, sobrados, prédios de pequeno/médio/grande portes – passeios, ruas, pavimentações, praças, usos e atividades cuja ambiência em seu conjunto (homogêneo ou não), aparência, especificidades, valores culturais e modos de vida conferem uma identidade própria a cada área urbana.

⁷⁸ A Área de Planejamento 4 é formada por 19 bairros distribuídos por três Regiões Administrativas: Barra da Tijuca, Cidade de Deus e Jacarepaguá. Já a Área de Planejamento 5 é formada por 20 bairros e 5 regiões administrativas: Realengo, Bangu, Campo Grande, Guaratiba e Santa Cruz.

urbana consorciada na zona portuária fundamentaram as ideias principais sobre o projeto de revitalização na região que se resultou no Projeto Porto Maravilha.

IV. 5 – O PROJETO PORTO MARAVILHA

De acordo com o § 1º do Art. 32 do Estatuto da Cidade é considerado uma Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções coordenadas pelos municípios “com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Por meio de uma lei municipal específica, apoiada no plano diretor, ficam estabelecidos: definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida, a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados; e forma de controle de operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

A lei municipal específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada poderá ainda prever a emissão pelo município de uma quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) que serão alienados em leilão na forma da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666/93) ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Os CEPACs serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

No Rio de Janeiro, como se mostrou anteriormente, foram elaboradas inúmeras propostas de proteção e revitalização que priorizaram a região portuária da cidade. E, apesar das diversas tentativas, foi com o Projeto Porto Maravilha que a localidade passou a receber maior notoriedade entre atores políticos, empresariado e sociedade civil.

Criada pela Lei Municipal Complementar n° 101/2009⁷⁹, a Operação Urbana Consorciada na Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro, também conhecida como Porto Maravilha, estabeleceu como objetivo principal promover a estruturação urbana “por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região”.

O Projeto Porto Maravilha circunscreve a região portuária do Rio de Janeiro, de cerca de cinco milhões de metros quadrados, que inclui os bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte dos bairros do Caju, São Cristóvão e Centro. A Prefeitura do Rio de Janeiro, coordenadora da proposta, e o Governo do Estado do Rio contam, cada um, com 6 % dos terrenos da região, enquanto o Governo Federal possui a maior parte dos lotes (62%), contando com os terrenos de propriedade da Companhia Docas do Rio.

⁷⁹ Lei Municipal Complementar n° 101/2009 foi promulgada em 23 de novembro de 2009. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/b39b005f9fdbe3d8032577220075c7d5?OpenDocument>. Acessado em 12 de dezembro de 2018.

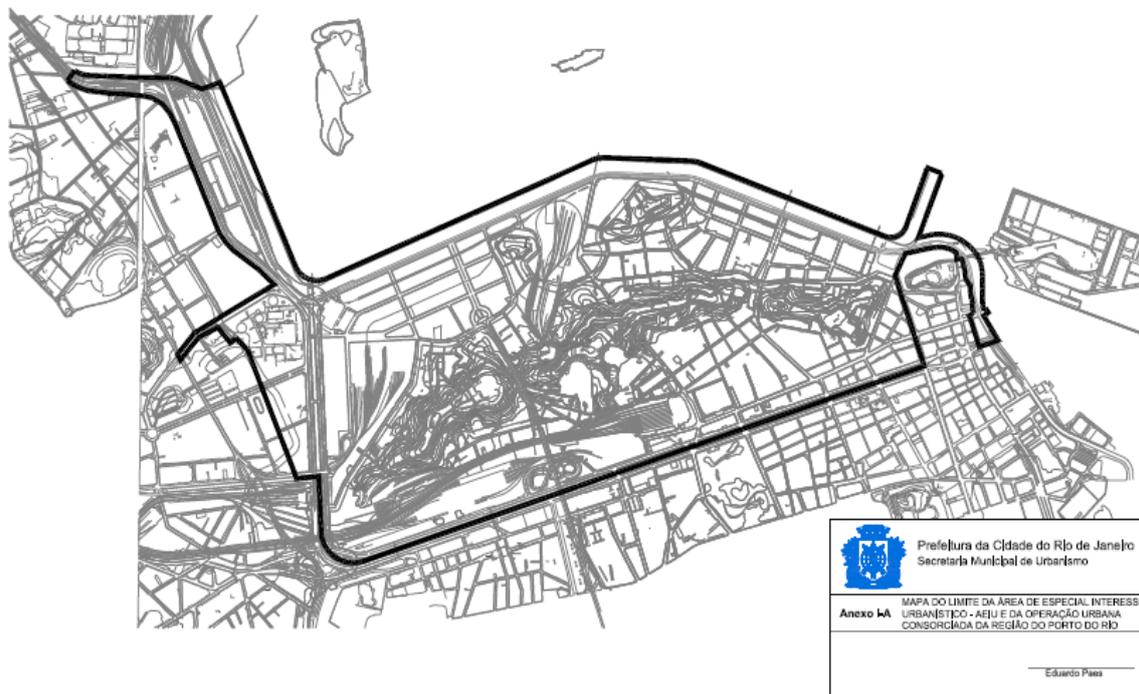


FIGURA VIII: Limites detalhados e mapa oficial.

Fonte: [http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/b39b005f9fdb3d8032577220075c7d5/\\$FILE/ANEXO%20I-A.pdf](http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/b39b005f9fdb3d8032577220075c7d5/$FILE/ANEXO%20I-A.pdf).

Além da escolha do Rio de Janeiro como uma das sedes da Copa do Mundo em 2014 e sede oficial das Olimpíadas de 2016, percebeu-se a valorização do potencial histórico da região portuária para a concepção do projeto. Por este motivo, ficou estabelecido o direcionamento de, pelo menos, 3% dos recursos da venda dos CEPACs à valorização do Patrimônio Material e Imaterial da área em programas de desenvolvimento social para moradores e trabalhadores.

Logo após a criação da operação foi instituída a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (Cdurp)⁸⁰, que ficou responsável pelo gerenciamento das obras. A CDURP atuaria ainda como prestadora de

⁸⁰ Lei Municipal Complementar n° 102/2009 foi promulgada em 23 de novembro de 2009. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/2ed241833abd7a5b8325787100687ecc/e1cbbddd8d118e66032577220075c7dc?OpenDocument>. Acessado: 28/01/2019.

contas à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e na Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) por meio do grupo encarregado de aprovar empreendimentos imobiliários na região.

A atuação da CDURP é monitorada pelo Conselho Consultivo da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio, que deve produzir relatórios trimestrais de acompanhamento das atividades. O Conselho é composto por um representante da CDURP (que ocuparia o cargo de coordenador), três representantes do Município e três representantes da sociedade civil, que serão escolhidos pelos demais integrantes do Conselho, com mandato de três anos.

O consórcio formado pelas empreiteiras Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia, escolhido para a parceria público-privada com a Prefeitura, ficaria responsável pela a Concessionária Porto Novo⁸¹. Sua área de atuação residiu na execução das obras e na prestação de serviços urbanos, como pavimentação de ruas e recomposição de viadutos.

Tratando-se de um instrumento urbanístico que prevê intervenções e medidas na região coordenadas pelo Poder Municipal com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, o estabelecimento de uma gestão democrática e inclusiva seria fundamental. Entretanto, ao contrário do previsto no Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada é duramente criticada pela pouca participação de atores sociais e frequentemente relacionada aos processos de especularização imobiliária e gentrificação na região.

Além disso, a Prefeitura foi acusada por atuar com falta de clareza nos processos de remoção para a implantação do Porto Maravilha. Em reportagem publicada pelo G1 em agosto de 2011, moradores do Morro da Providência, localizado na zona portuária, denunciavam a Prefeitura de derrubar casas na área para a construção de um teleférico que ligaria a Central do Brasil e a Cidade do Samba ao topo da comunidade.

⁸¹ Disponível em: <http://www.portonovosa.com/>. Acessado: 28/01/2019.

Embora a líder comunitária Rosiete Marinho tenha ressaltado que a obra não atendia as reais necessidades da população local, para o Secretário Municipal de Habitação, Jorge Bittar (PT), rebateu as críticas feitas pelos moradores por entender que as obras eram parte do Projeto Morar Carioca:

Deve ser uma brincadeira, eu já fui pessoalmente três vezes. Semana passada, fui naquela quadra (Américo Brum). O projeto ali nem é remoção, mas sim urbanização. Estamos produzindo unidades habitacionais. Ou foi alguém que não compareceu ou alguém de má fé, por razões políticas. O teleférico é um meio de transporte extremamente importante para a população⁸².

Também em 2011, as obras do projeto de revitalização revelaram o que estava por vir à superfície da Rua Barão de Tefé: o Cais do Valongo. Com a supervisão de arqueólogos do Museu Nacional, que acompanhavam as escavações de drenagem no subsolo, foi possível observar o calçamento de pé de moleque por onde centenas de milhares de escravos aportaram a partir do século XVIII.

Ao mesmo tempo, foram identificados vestígios de uma camada superior, composta por blocos de granitos. Estas características remetiam à arquitetura imperial condizente ao Cais da Imperatriz, obra promovida por Dom Pedro II em homenagem a sua futura esposa, a Imperatriz Teresa Cristina. Acima das duas camadas se encontrava o revestimento oriundo do processo de aterramento executado no início do século XX, durante as transformações urbanísticas promovidas por Pereira Passos.

É importante observar que a descoberta do Cais do Valongo e do Cais da Imperatriz aconteceu em consequência às obras de drenagem incluídas no projeto e não por conta de um programa específico de prospecção arqueológica dos sítios relacionados à história da escravidão. Somente em novembro de 2011 foi criado, pelo Decreto Municipal 34.803, Grupo de Trabalho Curatorial do Circuito Histórico e Arqueológico da Herança Africana,

⁸² Reportagem “Remoção de famílias para obras da Copa e das Olimpíadas gera polêmica”, publicada em 20 de agosto de 2011 pelo portal de notícias G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/08/remocao-de-familias-para-obras-da-copa-e-das-olimpiadas-gera-polemica.html>. Acessado: 20/01/2019.

que pretendeu construir coletivamente diretrizes para implementação de políticas de valorização da memória e proteção deste patrimônio cultural.

Por conta disso, o procedimento de pesquisa arqueológica teria ocorrido de maneira superficial e sem o devido conhecimento do tema. Essa situação pode ser observada na reportagem de 2012 do Jornal Extra “Pequena África renasce no cais do porto do Rio”⁸³. O trabalho da comunidade negra ficava restrito ao papel de auxiliar de técnicos, orientando-os acerca dos possíveis achados arqueológicos. O desconhecimento do próprio corpo de especialistas é descrito na fala da religiosa Celina de Xangô, voluntária na etapa de escavações do projeto:

Soterrado pelo Império para ocultar os horrores da escravidão, o sítio arqueológico foi revelado pelas obras de drenagem na Avenida Barão de Tefé. Onde todos veem pedras, Celina enxerga orixás e objetos sagrados usados pelos africanos para suportar com fé as dores do cárcere:

— A pesquisadora achou nas escavações uma imagem de Bara, que é o orixá Exu. Como é católica, ficou até com medo de pegar, achando que era uma coisa ruim. Expliquei que ele é um orixá mensageiro, que tem a ver com virilidade e poder, por isso foi demonizado. Imagina, ele era o gostoso da história!

O episódio apresentado expõe um processo de valorização do patrimônio cultural local atrelado a uma perspectiva turística. Contudo, tal postura desconsidera questões importantes como o lugar da sociedade civil na gestão urbana e seus reflexos para a representação do patrimônio cultural, aqui compreendido como atração turística.

Por ser cada vez mais representativo para as economias emergentes, como o Brasil, o turismo passou a ser considerado uma atividade econômica relevante, que interfere diretamente em áreas ambiental, cultural, política e social. Em consequência disso, fica cada vez mais aparente a necessidade em estabelecer projetos de planejamento e gestão responsáveis.

Para isso, seria necessário propor mecanismos de participação capazes de incluir todos os grupos de interesse do setor turístico, construindo propostas

⁸³ Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/rio/pequena-africa-renasce-no-cais-do-porto-do-rio-4763936.html>. Acessado em 19/03/2018.

de desenvolvimento sustentável. O que podemos notar no Projeto Porto Maravilha, entretanto, são iniciativas ainda incipientes de participação social. Nelas, os elementos culturais e simbólicos referentes à comunidade negra ainda são compreendidos dentro de interpretações superficiais e homogêneas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs analisar, dentro de um recorte temporal amplo, as propostas de revitalização para a zona portuária da cidade do Rio de Janeiro a partir da década de 1980 até a implementação do Projeto Porto Maravilha, em 2009. Com base nessa ideia geral, procurou-se observar a atuação de grupos políticos tradicionais, bem como a participação de atores empresariais e da sociedade civil na elaboração dos projetos.

Para explorar o tema foi necessário ressaltar as temporalidades e complexidades que envolvem a dinâmica institucional. As contribuições do institucionalismo histórico no campo das políticas públicas foram cruciais para abordar os conflitos de interesse na formulação de uma agenda urbana e as interações institucionais com indivíduos, organizações e demais instituições.

No segundo capítulo, observou-se a participação política de setores do empresariado nacional em diferentes contextos políticos. Sua presença constante na dinâmica política nacional indica não apenas uma capacidade de influenciar os processos decisórios, como uma sobreposição de pautas de interesse deste grupo em detrimento às demais.

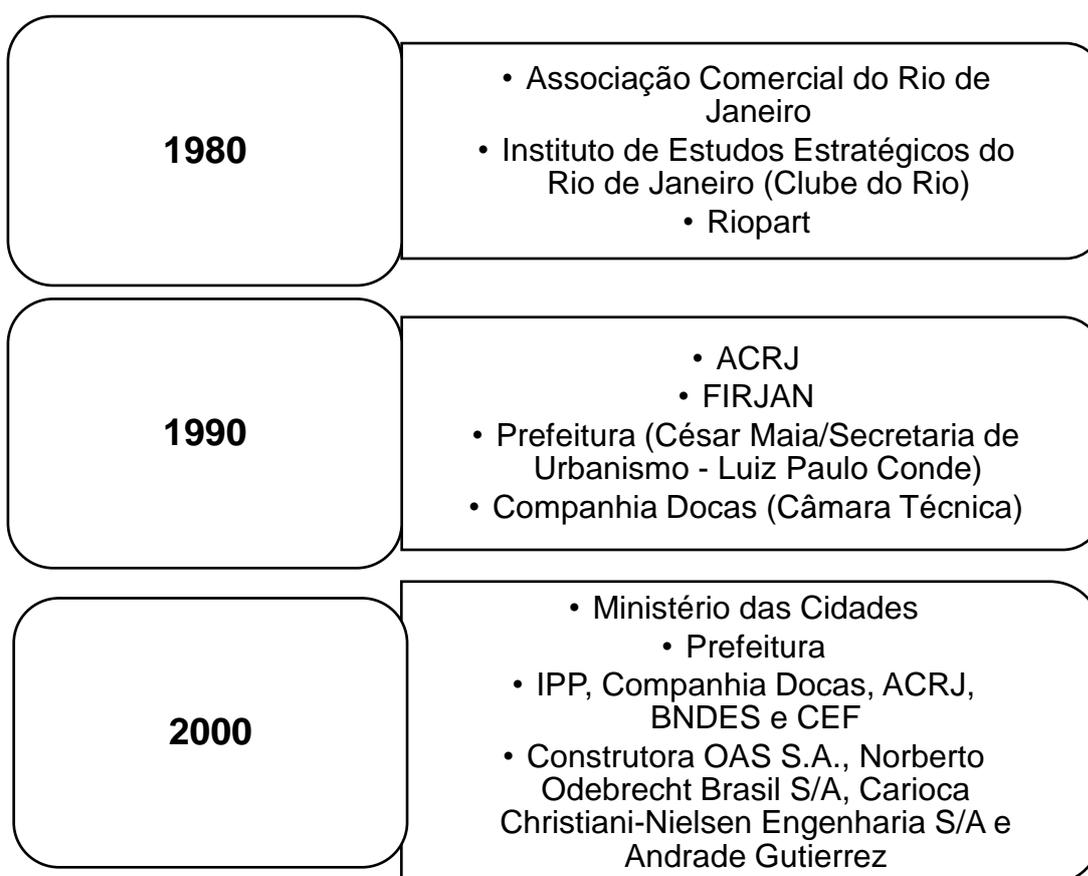
Nesse sentido, a concepção de uma agenda urbana no país deve ser compreendida pela emergência de novas pautas e da maior participação política de grupos da esfera civil, mas também pela influência de setores políticos e empresariais tradicionais. A Operação Urbana Consorciada, instituído pelo Estatuto da Cidade, exemplifica essa dualidade. Isso porque, apesar de ser um instrumento urbanístico criado para garantir a viabilidade financeira de projetos urbanísticos de âmbito municipal, pode estimular a valorização imobiliária e aprofundar a concentração de recursos de modo a promover uma expulsão da população local mais pobre.

A opção pela zona portuária do Rio de Janeiro exigiu ainda um olhar atento sobre a história da região, que se confunde com a história de seu porto. Durante o período colonial, as intensas atividades comerciais portuárias

estimularam o crescimento da cidade e contribuíram para o desenvolvimento do país.

Transformações econômicas e políticas ao longo do século XX, tanto no cenário interno quanto no externo, contribuíram para uma mudança no modelo de gestão portuária. A containerização surgiu como uma proposta de gerenciamento dos portos brasileiros baseada na dinamização das atividades de carregamento e de descarregamento. Essa nova logística, contudo, acentuou o esvaziamento das áreas centrais e portuárias.

É nesse cenário que foram elaboradas as primeiras propostas de revitalização para a região portuária da cidade do Rio de Janeiro. Com base na avaliação dos projetos elaborados desde a década de 1980 percebeu-se a predominância dos seguintes atores:



O quadro acima ilustra uma situação, no mínimo, interessante. Ao analisar pouco mais de três décadas de propostas para a zona portuária, o estudo observou a permanência de grupos políticos tradicionais e de setores do empresariado carioca à frente desses projetos.

Na década de 1980, em meio a um contexto de redemocratização, o papel do Instituto de Estudos Estratégicos do Rio de Janeiro foi fundamental para compreender como as primeiras ideias para a região estavam atreladas a um modelo de desenvolvimento proposto pelo grande empresariado carioca. A ampliação do poder político das esferas municipais, bem como de entidades subnacionais, fortaleceu um discurso empresarial fortalecimento de novos atores na promoção do desenvolvimento econômico nacional. Entretanto, as divergências com a Companhia Docas e algumas áreas da Prefeitura, como a Superintendência de Planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento, dificultaram a implementação das ações pretendidas.

Na década seguinte, os debates sobre a região ficaram mais concentrados no poder público municipal. De um lado, a atuação da Câmara Técnica, criada por Marcello Alencar, pretendia estimular a concepção de propostas para a zona portuária com a execução de um modelo consultivo de participação. De outro, o estreitamento das relações entre o grupo político liderado por César Maia e setores tradicionais do empresariado carioca, representado pela ACRJ e FIRJAN, apontava para uma tentativa de explorar as instalações portuárias de modo a transformá-la em um espaço voltado para os investimentos estrangeiros.

A partir de 2003, com o início da gestão Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma reorientação de prioridades no governo federal. A criação do Ministério das Cidades, acompanhado da Secretaria Nacional dos Programas Urbanos (SNPU) e do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, introduziu o tema da revitalização urbana na agenda prioritária do governo. Um dos principais objetivos a serem alcançados com essas medidas era garantir à população de baixa renda o acesso à moradia e infraestrutura urbana em áreas centrais.

Tais mudanças decorreram da combinação entre criação de novos programas e o aproveitamento de experiências anteriores, como é o caso do Programa de Revitalização de Sítios Históricos lançado pela Caixa Econômica Federal em 2000. Entretanto, somente com a elaboração de uma grande proposta de intervenção para a região portuária, que faria parte do projeto olímpico de 2016, observou-se uma ação conjunta entre grandes empresários e os poderes federal, estadual e municipal.

Ao analisar o caso do Rio de Janeiro foi possível notar que a introdução de instrumentos democráticos, como a ampliação dos canais de participação política e a instituição do Estatuto da Cidade, não foram suficientes para reduzir as assimetrias na gestão urbana. Pode-se dizer que a continuidade de uma rede de relações composta por atores hegemônicos orientou o processo de configuração de novos arranjos institucionais e de novas formas organizacionais para a região portuária carioca.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33.

ABREU, Maurício. Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPP, 2008, 156 p.

AMABLE, Bruno. The Diversity of Modern Capitalism. Oxford: Oxford University Press, 2003.

ARAGÃO, Murillo. Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

ARTHUR, B. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. University of Michigan Press, 1994.

BAER, W. Economia brasileira. 2 ed. São Paulo: Nobel, 2002.

BALBIM, Renato. "A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades". In: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B.. (Orgs.). A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA, 2018, p. 13-28.

BAPTISTA, L. V., PUJADAS, J. J.. Confronto e entre posição: os efeitos da metropolização na vida das cidades. Fórum sociológico, 3(4), 2000, p. 293-308.

BARANDIER, Henrique Gaspar. Projetos urbanos na área central do Rio de Janeiro (1993-2000). Rio de Janeiro: 2003. 154p. Dissertação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UFRJ.

BATES, Robert H.; GREIF, Avner; LEVI, Margaret; LAURENT, Jean. Analytic Narratives. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1998.

BENCHIMOL, Jaime. Pereira Passos: Um Haussmann tropical. As transformações urbanas na cidade do Rio de Janeiro. No início do século XX. (Dissertação em Planejamento Urbano). Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 1982.

BERGER, S.. Organizing Interests in Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. Cambridge, UK: Cambridge University, 1981.

BNDES. O Sistema Portuário Brasileiro. Banco Nacional de Desenvolvimento, Informe Infraestrutura, Brasília, set. 1996. Disponível: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/infra/g7302.pdf#search='Portobras>. Acessado em: 05/08/2018.

BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo. 9ª ed., Editora da UnB: Brasília, 1997.

BOSCHI, Renato Raul. Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

CAMPOS, Pedro H. P. Nos caminhos da Acumulação - Negócios e poder no abastecimento de carnes verdes para a cidade do Rio de Janeiro, 1808-1835. São Paulo, Alameda, 2010.

CANO, Wilson. Raízes da concentração industrial em São Paulo. 4a. Ed. São Paulo: UNICAMP/IE, 1998.

CAPELLA, Ana Cláudia N. "Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas". In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXIX, 25-29 de outubro, Caxambu: MG, 2005. p. 1-35.

CARRIÓN, Fernando. El centro histórico como proyecto y objeto de deseo. Revista eure, (vol. XXXI, nº 93), Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales: Chile, p. 89-100.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.) O Estatuto da Cidade: comentado. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CASTELLS, Manuel. The urban question. 2ª edição. Londres: Edward Arnold Ltd., 1976. 502p.

CHRISTOPOULOS, Dimitrios C. "Relational attributes of political entrepreneurs: A network perspective". In: Journal of European Public Policy, 13 (5), 2006, p. 757-778.

CHOAY, Françoise. Urbanismo: utopias e realidades: uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 1998.

CODATO, Adriano Nervo. Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. "Uma história política da transição brasileira: Da ditadura militar à democracia". In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, 2005, p. 83-106.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

COMPANS, Rose. “Parceria público-privado na gestão do espaço urbano: o caso da renovação da zona portuária do Rio de Janeiro”. In: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XII, n. 1, p. 90-105, jan.-jul. 1998.

_____ “Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais”. In: COMIN, Alvaro; Somekh, Nadia (coord.). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: Empresa Municipal de Urbanização; Prefeitura de São Paulo; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento; Centro de Estudos da Metrópole, 2004, p. 24-60.

DAGNINO, Evelina (org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364p.

DEAN, Warren. A industrialização de São Paulo. São Paulo: DIFEL/EDUSP, 1971.

DEL RIO, Vicente. Desenho urbano e revitalização na área portuária do Rio de Janeiro: a contribuição do estudo da percepção ambiental. São Paulo: 1991,548p. Tese. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP.

DINIZ, Eli. Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-1945). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____ Globalização, reformas econômicas e elites empresariais – Brasil anos 90. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

_____ “Reforma do Estado e governança democrática: em direção à democracia sustentada?”. Seminário Democracia, governanza y bienestar en las sociedades globales, Barcelona, 2003.

_____; BOSCHI, Renato. “Globalização e elites empresariais: padrões alternativos de relações entre os setores público e privado no Brasil”. In: XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Petrópolis, 23-26 de outubro de 2000. 33p.

DREIFUSS, R. A. 1964: a conquista do Estado. Petrópolis: Vozes, 1981.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. Boston: Longman, 2011.

EASTON, D. A.. Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall.1965.

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil. Rio de Janeiro, Guanabara: 1987.

FERNANDES, Marlene. Agenda Habitat para Municípios. 2003.

FONSECA, Maria Cecília Londres. O patrimônio em processo. Rio de Janeiro, UFRJ/Minc-Iphan, 1997.

GASPARI, Elio. A ditadura escancarada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GEDDES, B.. O que sabemos sobre democratização depois de vinte anos? Opinião Pública, Campinas, v.7, n. 2, 2001, p. 221-252.

HALL, Peter A.. Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. Oxford University Press; 1986.

_____ ; SOSKICE, D.. Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press, 2001.

_____ ; TAYLOR, Rosemary C. R.. “As três versões do neo-institucionalismo”. In: LUA NOVA, Nº 58, 2003, p. 193 – 224.

HARVEY, David. “Do administrativismo ao empreendedorismo: a formação da governança urbana no capitalismo tardio”. In: A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume, 2005, p. 163-190.

HOBBSBAWM, Eric. Era dos Extremos: o breve século XX. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598p.

HONORATO, Cezare; RIBEIRO, Luiz Cláudio. “A Administração do Porto do Rio de Janeiro: dos anos 1850 à estatização de Vargas”. In: Marta Garralón; Ana Maria Medina e Amelia Polonia (Org.). La Gouvernance des Ports de l'Atlantique (XV – XX siècles). Madrid: Casa de Velasquez / UNED, 2016.

HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab. “Atores da sociedade civil e atores políticos. Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo”. In: AVRITZER, Leonardo (ed.), O Associativismo em São Paulo. São Paulo: UNESP, 2004. IANNI, Octávio. Estado e capitalismo. 2ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1989. ICOMOS. Carta de Washington, 1986.

IMMERGUT, Ellen. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea Volume 1, 2007, p. 155-195.

KATO, Junko. “Path Dependency As a Logic of Comparative Studies: Theorization and Application”. Paper presented at Annual Meeting of American Political Science Association (APSA), San Francisco, 1996.

KATZENSTEIN, Peter J.. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press, 1978.

KECK, M. O “novo sindicalismo” na transição brasileira. In: STEPAN, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2° ed. Ann Arbor: University of Michigan, 1995.

KOERNER, Andrei. “Um Supremo coadjuvante. A reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977”. In: *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 37, nº 01, 2018, p. 81-97.

KRUGMAN, P. “Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs”, *International Regional Science Review*, 19, 1996, p. 5-30.

LAMARÃO, Sérgio T. de Niemeyer. *Dos trapiches ao porto: uma contribuição ao estudo da produção da área portuária do Rio de Janeiro*. Coleção Biblioteca Carioca. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal das Culturas. 2006. 172p.

LE GALÈS, Patrick. *Urban policies in Europe: what is governed?* .Bridge, Garyand Watson, Sohie, Ed. *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Blackwell, 2011.

_____ ; SCOTT, Alan. *A British Bureaucratic Revolution? Autonomy without control or “free market, more rules”*. *Revue Française de Sociologie*.

LEMOS, Renato. *Justiça Militar e processo político no Brasil (1964-1968)*. In: 1964-2004. 40 anos do golpe. Ditadura militar e resistência no Brasil. Anais do seminário. Rio de Janeiro: FAPERJ; 7Letras, p.282-289.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P.. *Industrial Associations and Politics*. In: *Contemporary Brazil (1930-1961)*. (Tese em Ciência Política). Universidade de Oxford, 1984.

_____ ; *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

LEVI, Margaret. “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis”, In: LICHBACH, M. e ZUCKERMAN, A. (eds.) *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 19-41.

_____. “Modelando processos históricos complexos com narrativas analíticas”. In: Revista Uruguaya de Ciencia Política, 15, 2006, p. 11-29.

LEVI-FAUR, David. Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LIMA JÚNIOR, O. B. Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80. São Paulo: Loyola, 1993.

LIMA JÚNIOR, Pedro Novaes. Uma estratégia chamada planejamento estratégico. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2010.

LINDBLOM, Charles E. “The Science of Muddling Through”. In: Public Administration Review, 19, 1959, p. 78-88.

LINZ, J.; STEPAN, A. 1999. A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra.

LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein. Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction. In: LIPSET, Seymour Martin ROKKAN, Stein. Party systems and voter alignments. New York: Free Press, 1967. p. 1-64.

MAINWARING, S. 1997. Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Eds.). Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge: Cambridge University.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Edusp / Humanitas/ Fapesp, 2007.

_____ e GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. “Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?”. In: Revista Organicom, 8(14), 2011, 119-128. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Reabilitação de centros urbanos. Brasília: 2005.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. In: The American Political Science Review, Vol. 78, No. 3, 1984, p. 734-749.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. “Estado, atores políticos e governança”. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Org.). Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo. 1ed. Recife: Ed. UFPE/IPEA/ANPUR, 2015, v. 1, p. 181-201.

MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (Org.).

Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 309-325.

MARTINS, L.. “A política (e os limites) da “abertura””. In: Ensaios de Opinião, Rio de Janeiro, v. 15, p. 18-33, 1979-80.

MARTINS, J. S.. Reforma agrária e os limites da democracia na "Nova República. São Paulo: Hucitec, 1986.

MARWELL, Gerald; OLIVER, Pamela. The Critical mass in collective action: a micro-social theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MATTOS, Liana Portilho. A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.

MELO, Demian Bezerra de. Crise orgânica e ação política da classe trabalhadora brasileira: a primeira greve geral nacional (5 de julho de 1962). Tese (Doutorado) – UFF, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Reabilitação de centros urbanos. Brasília: 2005.

MINTROM, M. e NORRAN, P.. “Policy Entrepreneurship and Policy Change”. In: Policy Studies Journal, 37(4), 2009, 649-667. MOREIRA, Clarice da Costa. A cidade contemporânea entre a tabula rasa e a preservação: cenários para o Porto do Rio. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

MOORE JUNIOR, Barrington. As origens sociais da ditadura e da democracia – senhores e camponeses na construção do mundo moderno. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1983, 632p.

NAGASAVA, Eliene. O sindicato que a ditadura queria: O Ministério do Trabalho no governo Castelo Branco (1964-1967). Jundiaí: Paco Editorial, 2018, 248p.

NORTH, Douglass C.. Structure and Change in Economic History. Norton, New York, 1981.

O'DONNELL, Guillermo. Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics. Berkeley: IIS – University of California, 1972, 226p.

OLIVEIRA, Andréa C. de Jesus. Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil. Tese (Doutorado) – Unicamp, Campinas, 2004, 296 f.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 157p.

PAYNE, L. A.. *Brazilian Industrialists and Democratic Change*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1994.

PEIXOTO, P.. “Centros históricos e sustentabilidade cultural das cidades”. In: *Seminário - A cidade entre projectos e políticas*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto: Portugal, 2003, p. 211-226.

PERES, Paulo Sérgio. “Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.23, n.68, 2008.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. *Frações de classe e hegemonia na Primeira República em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Campinas, SP: IFCH/UNICAMP, 1991.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, 2000, p. 251-267.

PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. “A reabilitação urbana em processo” In LIMA, Evelyn Furquim Werneck & MALEQUE, Miria Roseira (Org.). *Cultura, Patrimônio e habitação: possibilidades e modelos*, Rio de Janeiro: 7 Letras, 2004, p. 69-82.

POULANTZAS, Nico. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POWELL, Walter W.; DI MAGGIO, Paul J. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review*, 48, 1983, p. 147–60.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 269p.

RAMOS, Daniela Peixoto. *Comportamento parlamentar e grupos de pressão: um estudo de caso da reforma da previdência (1995-1998)*. (Dissertação em Ciência Política) Universidade de Brasília: Brasília, 2005.

REVISTA DO EMPRESÁRIO – ACRJ. Rio de Janeiro, Ano 43, n. 1192, 1983.

_____ . Rio de Janeiro, Ano 54, n. 1278, 1993.

_____ . Rio de Janeiro, Ano 62, n. 1364, 2003.

_____ . Rio de Janeiro, Ano 67, n. 1392, 2008.

RHODES, Rod. “The new governance: governing without government”. *Political Studies*, 1996, 46, p. 652-667.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz; CARDOSO, Adauto. "Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade". In: Sociedade e Território, ano IV, no 12, 1990.

RIO DE JANEIRO. Relatório do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2008. 90p.

ROLNIK, R. (Org). Como fazer valer o direito das mulheres à moradia? São Paulo: FAO/USP, 2012.

SAETREN, Harald. "Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant". The Policy Studies Journal, Vol. 33, No. 4, 2005.

SAMPAIO, Julio Cesar R. A trajetória da preservação dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. Cadernos do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, n. 4, p. 68-78, 1994.

SÁNCHEZ, F.. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), Curitiba-PR, v. 16, n.16, p. 31-50, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 677p.

SANTOS JR., Orlando. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Cadernos MetrÓpole, nº 8, 2002, pp. 87-103.

SCHMIDT, V. "Bringing the state back into the varieties of capitalism and discourse back into the explanation of change". In: Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, 31 August - 3 September. 2006.

SECCHI, Leonardo. "Modelos organizacionais e reformas da administração pública". In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 43 (2), 2009, p. 347-369.

SEVCENCO. Nicolau. A literatura como Missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

SIGAUD, Lygia. "Doxa e crença entre os antropólogos". In: Novos Estudos CEBRAP, 77, 2007, p. 129-152.

SIMON, Herbert. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SIRKIS, Alfredo. Megalópolis: reflexão e ação em grandes cidades. Rio de Janeiro: TIX, 2012.

SMITH, Neil. "Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano". In: GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 21, 2007, p. 15 - 31.

SKOCPOL, Theda. "Bringing the State back in: strategies of analysis in current research". In: EVANS, Peter Evans; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

SODRÉ, Nelson Werneck. História da burguesia brasileira. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

SOSKICE, David. Divergent production regimes: coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s. In: KITSCHOLT, Herbert; LANGE, Peter; MARKS, Gary; STEPHENS, John D. Change and continuity in contemporary capitalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 101-134.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. In: São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação Saede, vol. 18, 2004, p. 27-41.

STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis. New York, Cambridge University, 1992. 257 p.

STEPAN, A.. The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil. Princeton: Princeton University, 1971.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal. vol. 50, nº155, 1998, pp. 17-28.

SUAREZ BOSA, Miguel (org.). Atlantic Ports and The First Globalisation c.1850-1930. London: Palgrave Cambridge Imperial, 2014.

SÜSSEKIND, Flora. Cinematógrafo de Letras - Literatura, técnica e modernização do Brasil. Companhia das Letras: São Paulo, 1987.

TATAGIBA, Luciana. "Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia". In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (Orgs.). Caminhos cruzados: sociedade, política, cultura. São Paulo: 34, 2011.

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

THELEN, Kathleen. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". In: *Annual Review of Political Science* 2, 1999, p.369 – 404.

TRUE, J. et al. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy making. In: SABATIER, P.. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.

TYSON, L.. *Who's bashing whom: Trade conflicts in the high technology industries*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1992.

UNESCO. *Recomendação de Nairóbi*, 1976.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-104.

VAZ, L. y SILVEIRA, C. Áreas Centrais, Projetos Urbanísticos e Vazios Urbanos. In: *Território*, Nº4(7), 1999, p.51-66.

VIANNA, Oliveira. *História social da economia capitalista no Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia, Rio de Janeiro: EDUFF,1987.

VIANNA, Maria Lúcia T. W.. *Lobismo: um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil*. [Texto para discussão, n. 25]. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1994.

WILLIAMSON, Oliver E.. "Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations". In: *American Economic Review*, vol. 63, nº 2, 1973, pp. 316-325.

ZAHARIADIS, N. "The Multiple streams framework: structure, limitations, prospects". In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview, 2007. p. 65-92.