



RITOS DE CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE GLOBAL: marginalização dos pobres nos processos de decisão e no espaço da cidade no Rio de Janeiro

Bruno Alves de França¹

Resumo:

A crescente valorização dos megaeventos nas políticas urbanas responde às tendências globais de alteração das bases econômicas. A atração destas atividades tem se colocado como uma das mais relevantes linhas estratégicas de demonstração de hegemonia e de poder político, econômico e cultural das cidades. Nesse trabalho analisamos as recentes intervenções urbanas no Rio de Janeiro e seus impactos nos segmentos mais empobrecidos da população a partir da revisão da literatura e observação em campo. No Rio, as intervenções decorrentes dos megaeventos têm consolidado uma visão de cidade e de vida urbana radicalmente contrária a ampliação do direito à cidade.

Palavras-chave: gestão urbana; megaeventos; direito à cidade.

Abstract:

The growing appreciation of mega events in urban policies responds to global trends of economic base changing. The gathering of these activities has been considered as one of the most important strategic lines to demonstrate hegemony and the politic, economic and cultural power of the cities. In this paper, we analyze the recent urban interventions in Rio de Janeiro and their impacts on the poorer segments of the population based on a literature review and field observation. In Rio, interventions arising from mega events have consolidated a vision of city and urban life which is radically opposed to the extension of the right to the city.

Keywords: urban management; mega events; right to the city.

¹Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: bruno.seso@gmail.com



1 - INTRODUÇÃO

A reorganização geral dos modos de produção econômica, a aceleração do crescimento de fluxos humanos, simbólicos e financeiros, a tendência à integração dos mercados em escala mundial, assim como todas as reformas das ações públicas conduziram a uma nova apreensão do fenômeno urbano, tanto no nível da forma da cidade quanto no nível dos processos socioeconômicos que a estruturam (HARVEY, 2006). Na cidade do Rio de Janeiro, esse processo tem chamado a atenção do restante do mundo por ser o lócus de uma experiência sem precedentes.

Em um intervalo de pouco mais de dez anos (entre 2007 e 2019), a cidade receberá os principais eventos esportivos mundiais e outros de igual peso² que se constituem nos principais ingredientes utilizados para acelerar e potencializar o processo de empresariamento urbano (HARVEY, 1996). Isso significa a aplicação de recursos e investimentos (interno e externo) em volumes inéditos para uma única cidade no mundo. A excepcionalidade dos fatos tem sido a justificativa para a adoção de medidas que criam obstáculos para a garantia mínima do direito à cidade. Relembrando práticas da época da ditadura militar, o planejamento de caráter tecnocrático, com intervenções em favelas e a renovação de bairros populares, tem removido seus moradores de forma sumária e violenta, empurrando-os para a periferia da cidade.

A cidade está sob a ordem de especulações e disputas por recursos para a sua transformação em arena mercantil para eventos globalizados. Decretos e normas em regime de exceção legalizam e dão suporte a essas práticas, destacando-se renúncias fiscais e isenções urbanísticas que aprofundam a segregação socioespacial. São dinâmicas que representam um retrocesso nos avanços que o campo popular e democrático vem acumulando, ao longo de quase três décadas, no que tange as discussões sobre participação popular, controle social e regulação social das nossas cidades. Denúncias feitas por moradores, movimentos sociais populares e intelectuais têm revelado a ausência de transparência nos projetos e intervenções, bem como a falta

² Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos (2007), Jogos Mundiais Militares (2011), Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 (2012), Fórum Mundial da Criatividade (2012), Encontro Mundial da Juventude Católica (2013), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014), Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016) e Copa América (2019), entre outros.



de participação da população, sobretudo daquela implicada diretamente nesses processos.

Nesse sentido, Vainer (2011) afirma que estamos vivendo um estado de exceção, revelado na irregularidade, celeridade, falta de transparência e de debate público sobre os processos que acompanham a implantação dos projetos. Desta maneira, as intervenções decorrentes dos megaeventos têm consolidado uma visão de cidade e de vida urbana radicalmente contrária a ampliação do que chamamos de direito à cidade (LEFEBVRE, 2008). Nesse trabalho pretendemos analisar as recentes intervenções urbanas no Rio de Janeiro e impactos nos segmentos mais empobrecidos da população a partir da revisão da literatura e observação em campo.

2 – CAMINHOS PARA UMA CIDADE GLOBAL: elementos para pensar o caso do Rio de Janeiro

Ao que parece, não haveria outro destino para as cidades atuais senão a busca do trinômio investimento-atratividade-competitividade, conformando a “cidade do pensamento único”, onde a retórica ideológica “configura uma agenda para os governos de cidade, tornada dominante, com pautas definidas que contêm prioridades para as políticas, ações e programas, assim como indicações para a operacionalização dos mesmos” (SÁNCHEZ, 2003, p. 265). A consolidação do receituário urbano para o sucesso transformou algumas cidades europeias e norte-americanas em exemplos paradigmáticos do atual modo de gestão das cidades. Acompanhadas de gigantesca publicidade, ou city-marketing, surgiram as “cidades-modelos”, ícones da modernização e experiência urbanas, capazes “de engajar os governos de cidades numa competição desenfreada para favorecer capitais globais, nacionais ou locais em nome do ‘desenvolvimento’ e da ‘inserção das cidades no mundo globalizado’” (SÁNCHEZ, 2003, p. 262).

Assim, a cidade, passível de torna-se um produto à venda, entra no mercado mundial de cidades, disputando com atratividades particulares, ou não, na concorrência interurbana. O mercado mundial de cidades revela a importância adquirida pelo espaço na atual fase do capitalismo, visto que o processo de produção se realiza no e através do



espaço. Essa nova forma de gestão das cidades, que adota um forte comportamento empresarial, é denominada por Harvey (1996) de “empresariamento urbano”. Essa tendência aponta para a necessidade dos governos urbanos serem mais inovadores e empreendedores na busca por melhores condições de vida para sua população. O autor aponta três características principais desse empreendedorismo: 1) a noção de parceria público-privada; 2) o empreendedorismo enquanto resultado dessa parceria, onde ao público cabe assumir os riscos do investimento; 3) um privilegiamento da economia política do lugar, com investimentos pontuais e impactos localizados, em detrimento de intervenções mais importantes, envolvendo a região ou o território como um todo (HARVEY, 1996).

É através dessa articulação, entre poder público local e a iniciativa privada, além de organizações da sociedade civil e meios de comunicação, que Castells e Borja (1996) vão aludir às cidades um forte protagonismo local e internacional, assumindo uma centralidade na vida urbana inquestionável. Ao novo papel desempenhado pelos poderes locais e suas parcerias, corresponde uma nova gama de funções e espaços de atuação. Na realidade cabe ao governo local o papel de promotor do desenvolvimento, no sentido de maximizar os recursos disponíveis e aumentar a atratividade para investimentos de capital e atração de novos negócios. Nesse sentido, são priorizados, segundo Sánchez (2003, p. 384),

processos de reestruturação que compreendem: a renovação de infraestruturas de mobilidade e de telecomunicações, a renovação de áreas para fins residenciais e de lazer, o incentivo ao crescimento da atividades de serviços, a promoção do turismo, o desenvolvimento de atrações culturais, a realização de convenções e de grandes eventos esportivos, culturais ou de negócios. São iniciativas baseadas no consumo do lugar.

Assim, a crescente valorização dos megaeventos nas políticas urbanas responde às tendências globais de alteração dos circuitos do valor e da valorização e das bases econômicas. A busca de atrair este tipo de atividade têm se colocado como uma das mais relevantes linhas estratégicas de demonstração de hegemonia e de poder político, econômico e cultural das nações e das cidades. Os megaeventos comportam grandes projetos, normalmente contratados entre grandes instituições públicas e privadas, sempre com impactantes operações midiáticas, ligados a uma produção urbana de forte componente imobiliário e valorização arquitetônica pós-moderna, implicando altíssimos



investimentos financeiros – elementos que se fazem repercutir, por sua vez, em elevados valores financeiros para a venda e/ou ocupação dos espaços construído.

Governos e boa parte da mídia e da sociedade louvam o pacote dos chamados megaeventos. O discurso vende a imagem de que serão indutores de oportunidades para as cidades-sedes e motores de transformações virtuosas para toda a população. Tais transformações se dariam através de “novas” oportunidades de negócios, bem como da ampliação e melhoria das redes de equipamentos e serviços urbanos. Transporte, habitação, saneamento e lazer se transformam sob os olhos da opinião pública em uma espécie de bônus das intervenções urbanas previstas para receber os megaeventos.

Os discursos críticos têm focado o excessivo domínio das perspectivas de valorização da propriedade urbana, bem como o controle da maioria dos processos e decisões por círculos restritos e comunidades políticas semifechadas, prosseguindo no seu conjunto estratégias pouco coletivas. O que se observa é a reorganização e rearticulação entre interesses privados e as formas de financiamento público. Por detrás do discurso convidativo de integração das nossas cidades à rede de cidades globais existe uma profunda transformação dos mecanismos de gestão urbana que paulatinamente suprimem toda e qualquer regulação social do território em prol de lógica do mercado imobiliário especulativo, aprofundando as desigualdades na cidade.

Neste regime urbano, o atendimento de objetivos de um grupo de atores privados acaba colocando em segundo plano objetivos sociais mais coletivos e equitativos, impedindo o desenvolvimento de atitudes e de metodologias mais democráticas, desde processos de discussão pública, de participação e de envolvimento social, a processos de avaliação transparentes e independentes. Dessa forma, a adequação das cidades para os megaeventos parece oposta à ideia de controle social, transformando em rotina e aprofundando uma lógica urbana excludente e antidemocrática.

3 - O SENTIDO DAS RECENTES TRANSFORMAÇÕES URBANAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

No sentido de entrar no mercado mundial de cidades, o Rio de Janeiro passa a adotar o ideário dos Planos Estratégicos, tendo como fonte inspiradora o modelo



desenvolvido pela cidade de Barcelona, que sediou os Jogos Olímpicos de 1992. Planos Estratégicos impulsionam as administrações locais a adotarem uma postura empreendedora através das políticas voltadas para o seu desenvolvimento. Os poderes locais consideram esses planos como um instrumento de reordenamento urbano com o objetivo redinamizar a economia local e minimizar os conflitos sociais oriundos das desigualdades econômicas, com uma metodologia participativa que deve conciliar variados interesses de distintas classes sociais.

Para a cidade de Barcelona, o fato de ter sediado as Olimpíadas e o marketing urbano gerado pelo evento permitiram atrair muitos investimentos e empreendimentos que impulsionaram grandes transformações na dinâmica produtiva e infraestrutura urbana daquela cidade (SÁNCHEZ, 2003). Os Planos Estratégicos da cidade do Rio de Janeiro, a partir da década de 90³, são inspirados nesse modelo. Vale destacar dois pontos fundamentais em relação à importação desse modelo: 1) as limitações do modelo sobretudo no que diz respeito à diminuição das desigualdades socioespaciais; 2) a desatenção às particularidades da cidade do Rio de Janeiro, levando a resultados diferenciados. Assim os impactos da implementação desse plano têm sido desastrosos para os segmentos mais pobres da população, ainda que a aplicação dessa forma de planejamento aqui, aos poucos, tenha galgado espaços para a cidade na complexa e competitiva lógica do mercado interurbano.

Apesar de diferenças de abordagem entre as três edições dos Planos Estratégicos cariocas, o sentido, a metodologia e as críticas persistem. Nas diferentes edições do Plano Estratégico carioca, verifica-se a composição majoritária de empresas privadas, consideradas chaves para o projeto de cidade almejada. Para Vainer (2000, p. 112), a metodologia empregada traz, como virtude, a capacidade de “gerar consensos pela simples agregação das posturas e proposições dos diversos participantes”, além do que, o próprio ritmo aplicado aos processos e participantes barra qualquer “processo efetivamente participativo”. Assim, nos Planos Estratégicos do Rio “o consenso não é o resultado do contraditório, do confronto de interesses divergentes e de sua negociação; ele está posto, naturalmente, pelo compartilhamento de uma experiência urbana suposta

³ Até hoje, tivemos três Planos Estratégicos da Cidade do Rio de Janeiro: “Rio Sempre Rio” (1995), “As Cidades da Cidade” (2002), “Pós-2016: o Rio mais integrado e competitivo” (2009).



comum e indivisível” (VAINER, 2000, p. 117). Esse autor qualifica nosso Planejamento como uma “bem orquestrada farsa, cujo objetivo tem sido o de legitimar orientações e projetos caros aos grupos dominantes da cidade” (VAINER, 2000, p. 115). No conjunto de intervenções elencadas, a prioridade foi dada aquelas ações capazes de ampliar a competitividade da cidade, deixando de lado as demandas sociais.

A experiência do Rio de Janeiro com os jogos Pan-Americanos foi capaz de expor os limites por detrás da realização dos megaeventos: o Pan não concretizou o legado prometido; 80% das despesas estatais foram subsídios para iniciativa privada; concentrou os eventos na área nobre da cidade e promoveu enorme valorização imobiliária, aprofundando a desigualdade urbana (MASCARENHAS, 2007). O projeto das Olimpíadas Rio-2016, com elementos similares aos do Pan em estratégias territoriais repete a concentração dos equipamentos na Barra da Tijuca e concentra investimentos de grande porte na Zona Portuária. Nesse processo, muitos moradores de favelas têm sido removidos para dar lugar a espaços e construções mais nobres. Por outro lado, as favelas que resistem pouco se beneficiam do “urbanismo olímpico”, pois são raras as que se situam próximas ao circuito dos jogos.

Para as favelas que permanecem em espaços centrais na cidade estão sendo feitas obras de urbanização através de programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Morar Carioca, articulados às Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no sentido de homogeneizar o espaço urbano e garantir a segurança na cidade. Assim, o ideário dos Planos Estratégicos no Rio de Janeiro confirma a assertiva de Harvey (1996) de que Planos desse tipo têm como foco de atenção muito mais a economia política do local do que do território, já que os projetos de natureza social que viriam a beneficiar mais diretamente os segmentos mais pobres da população como habitação, educação e etc., são secundarizados em função de empreendimentos pontuais de interesse do capital.

O caminho que a cidade do Rio de Janeiro está seguindo passa ao largo de ser exclusivo. Contudo, o Rio tem assumido a vanguarda na aplicação do modelo mercadológico de planejamento no Brasil, priorizando a atração dos megaeventos. Em função deles, a intervenção na cidade inteira vira *ad hoc* (VAINER, 2011): implementam-



se novas regras urbanas, realizam-se remoções de gente que está há décadas lutando pelo direito de morar.

A área portuária, por exemplo, foi entregue a um consórcio empresarial com direitos de explorar aquele território, inclusive recolher impostos, remover moradores de ocupações de prédios sem uso e reunir ali os serviços públicos privatizados, como iluminação, transformando a área em um “território terceirizado”. Para essa finalidade, o poder público justifica a reformulação de leis e a desconsideração de direitos garantidos pela urgência das obras preparatórias e pelo interesse público nos supostos benefícios trazidos por esses eventos. Prevalece, assim, o discurso estratégico da suspensão da legalidade pela urgência (desrespeito à lei da responsabilidade fiscal, das licitações, etc.), legitimado pela comoção pública. Neste contexto, torna-se regra a invisibilização dos processos decisórios, em razão mesmo da desqualificação da política e da desconstituição de fato das formas “normais” de representação de interesses. Não se sabe onde, quando, como e por quem são tomadas as decisões – certamente não nas instâncias formais em que elas deveriam ocorrer.

O executivo municipal mantém alijados de todo o processo decisório amplos segmentos da sociedade carioca, a despeito de suas reivindicações constantes de participação, através da formação estratégica de “instâncias decisórias fugazes e excepcionais” (MASCARENHAS, 2007). Ainda que haja uma proposta de gestão mais democrática, embasado na maior participação popular e sob o lema do direito à cidade, o Estado não abre mão de sua função de regulador dos usos e dos espaços, coerente com a premissa econômica. A reconfiguração da hegemonia encontra na autonomia relativa do poder o caminho para, por assim dizer, suspender a luta política, bem como vencer as resistências, venham de onde vierem – dos dominados ou daquelas frações dominantes eventualmente prejudicadas em seus interesses particularistas. A cidade de exceção transforma o poder em instrumento para colocar a cidade, de maneira direta e sem mediações na esfera da política, a serviço do interesse privado de diferentes grupos de interesses. Para Vainer (2011), a cidade de exceção se afirma, pois, como uma forma nova de regime urbano. Não obstante o funcionamento (formal) dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa, os aparatos institucionais formais progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes. A lei torna-



se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas a agências “livres de burocracia e controle político”. A forma de governar e legislar produz e reproduz situações e práticas de exceção, em que poderes são transferidos a grupos de interesse empresarial: “a cidade de exceção se conforma também como a democracia direta do capital” (VAINER, 2011, p. 12). A cidade de exceção se transforma, então, em modelo. E é como modelo que elas podem se difundir. No Rio de Janeiro, essa situação tem duas facetas: uma é a democracia direta do capital e a outra é a criminalização da população pobre e dos movimentos sociais urbanos. Se a cidade é uma empresa, ela é um lugar em que a política é proibida, porque a política ameaça a competitividade da cidade. O banimento do conflito é o banimento da política, daí o viés profundamente autoritário dessa construção.

Ao contrário, acreditamos que a cidade deve ser o lugar da criação e da participação cidadã em seus mais diversos sentidos, sejam estes urbanísticos, econômicos, culturais ou éticos. Isso significa que, não só a cidade deve proporcionar as condições para que o ser humano se desenvolva material e culturalmente, mas que a própria cidade deve ser fruto do desejo e obra da ação política (LEFEBVRE, 2008). Isso implica em uma noção de cidadania e democracia que incorpore não apenas o exercício de direitos, mas na aceitação das ideias de divergências, conflitos e, por que não, disputa pelo poder (HARVEY, 2009). A disputa consiste em deslocar cada vez mais “para baixo” o eixo das grandes decisões hoje tomadas “pelo alto”.

4 – CONCLUSÃO

Como tentamos apontar, a recente dinâmica de produção e gestão urbana liga-se de forma muito estreita às exigências da acumulação do capital. Numa cidade assim, esvaem-se as possibilidades de consciência criativa que poderia impulsionar uma outra condição de existência para a grande maioria da população. Este fato não pode ser enfrentado senão com uma apropriação da capacidade inovadora que se observa nas “brechas” da vida cotidiana, conferindo-lhe novos sentidos através da participação popular. A luta – inclusive contra a lei, ou à margem dela – e a pluralidade das vidas das pessoas vão subvertendo os esquemas de redução da complexidade social, minando,



direta ou indiretamente, a estratégia dominante de sufocar o aparecimento de diferenças autênticas e sua integração igualitária.

A existência de leis, normas, espaços e momentos específicos garantem, ainda que minimamente, o acesso da população de baixa renda à participação política e conseqüentemente à possibilidade de produção do espaço. Mas a conquista de espaços efetivos de participação popular na política não deve ser vista enquanto objetivo final, mas sim enquanto parte constituinte da construção de algo maior, da busca de um novo modelo de produção das cidades, que passa sem dúvida por pensar um novo modelo de sociedade.

Lutar pelo direito à cidade é romper com a sociedade da indiferença e caminhar para um modo diferencial de produção do espaço urbano, marcado pelo florescimento e interação igualitária de diversos ritmos de vida, expressão das diferentes formas de apropriação do espaço. Dessa forma, podemos encontrar um potencial para desafiar a dinâmica da acumulação capitalista, resgatando os interesses coletivos e a cidade como obra comum.

BIBLIOGRAFIA

- CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Revista Novos Estudos**: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.
- HARVEY, D. Wall Street e o direito a cidade. In: **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, nº. 20, p 6-7, março 2009.
- _____. **Condição Pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2006.
- _____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.
- MASCARENHAS, G. Mega-eventos esportivos, desenvolvimento urbano e cidadania: uma análise da gestão da cidade do Rio de Janeiro por ocasião dos Jogos Pan-Americanos-2007. IX Colóquio Internacional de Geocrítica. 2007. **Anais...**, Porto Alegre, 2007.
- SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.
- VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- _____. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. **Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR**, Rio de Janeiro, 2011.