

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Betina Sarue

**Grandes projetos urbanos no centro e na periferia do capitalismo global:
Comparando política, instituições e acesso à terra no Porto Maravilha e no projeto
olímpico de Londres**

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo

2021

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Betina Sarue

Grandes projetos urbanos no centro e na periferia do capitalismo global:
Comparando política, instituições e acesso à terra no Porto Maravilha e no projeto Olímpico
de Londres

Tese apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Doutora em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Eduardo César Leão
Marques

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S251g Sarue, Betina
Grandes projetos urbanos no centro e na periferia do capitalismo global: Comparando política, instituições e acesso à terra no Porto Maravilha e no projeto olímpico de Londres / Betina Sarue; orientador Eduardo César Marques - São Paulo, 2021. 288 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Políticas públicas. 2. Grandes projetos. 3. Renovação urbana. 4. Política urbana. 5. Análise multinível. I. Marques, Eduardo César, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)**

Nome do (a) aluno (a): Betina Sarue

Data da defesa: 04/05/2021

Nome do Prof. (a) orientador (a): Eduardo César Leão Marques

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 05/07/2021



(Assinatura do (a) orientador (a))

Ao Téo, à Carla e à Noreen.

A todas na luta por cidades mais justas.

Agradecimentos

Essa tese começou a ser gestada junto com o meu filho, Téo, que nasceu no meu primeiro ano de doutorado. Foram 5 anos de doutorado, ao longo dos quais também me descobri mãe. Essa combinação nem sempre foi fácil, e em alguns momentos as dificuldades foram compartilhadas com colegas, docentes, e funcionárias/os do departamento. Gostaria de agradecer a todas e todos que acolheram e em diversos momentos aprenderam junto comigo, tamanho era o estranhamento dessa combinação de situações. Sinto que hoje os universos da maternidade e da pós-graduação aos poucos dão passos para se aproximarem, com os grupos de mães e suas conquistas. A todas elas, o meu agradecimento.

Agradeço ao meu querido orientador Eduardo Marques por todo o apoio ao longo desses anos, que já são maiores do que o doutorado. Por ter acolhido a minha pesquisa, e também as minhas inquietações. Por estar sempre ali para conversar. Agradeço porque depois de cada conversa eu reencontrava o sentido da pesquisa, e podia avançar na análise. Esse lugar de confiança e de troca foi sempre essencial.

Aos colegas do grupo de pesquisa Política do Urbano, coordenado pelo Eduardo, por todas as trocas, que foram tantas, ao longo desses anos. Nesse último de pandemia as reuniões virtuais mesmo que sem o calor dos debates ao vivo, esquentaram as manhãs por podermos estar juntos. Agradeço imensamente a Telma, o Samuel e o Gui pelos comentários e debates em torno da introdução dessa tese.

Ao Centro de Estudos da Metrópole pela acolhida ao longo dos anos, pelos seminários, debates e apoio institucional.

À Raquel Rolnik e à Renata Bichir pelos preciosos comentários em meu exame de qualificação.

À CAPES, pelos programas Proex, que financiou a pesquisa ao longo dos anos, e Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior¹, que viabilizou nossa ida a Londres para realizar a etapa de campo dessa pesquisa, absolutamente central para os resultados que apresento. Ao querido Jeff Garmany, pela acolhida no King's College London, Brazil Institute. Ao Mike Raco e à Claire Colomb, da UCL Barlett School pelas trocas e pela acolhida e

¹ Pesquisa financiada em parte pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

recepção informal em Londres. Também da UCL agradeço pelas conversas Jennifer Robinson, Nicola Livingstone e Alan Penn. Ao Patrick Le Gales, Science Po, pela acolhida no âmbito do WHIG, e pelas trocas que muito me incentivaram na pesquisa comparada.

A todas e todos que me concederam entrevistas no Rio de Janeiro, em Londres e em São Paulo. Àqueles que além das entrevistas me colocaram em contato com suas próprias redes e compartilharam comigo documentos, agradeço a confiança depositada em mim.

À minha família, sem a qual eu não teria finalizado essa pesquisa. Ao Ricardo e ao Téo, meus companheiros dessa jornada. Por serem minha base e minha voada, meus amores e meus parceiros. Por terem largado tudo para irem comigo para Londres. Por me lembrarem do sentido disso. Ao Ricardo por ensinar o Téo a me chamar de dotôra mamãe para arrancar umas risadas minhas quando eu estava mais exausta. Por se fazer presente e presença para mim e para o nosso pequeno enquanto eu precisei me ausentar para pesquisar e escrever. Por segurar tudo isso e mais uma quarentena no meu último ano de escrita. Por todo o seu esforço para questionar o patriarcado. Por sempre, sempre me apoiar. Por criarmos o espaço para o nosso crescimento individual e em conjunto.

À Odi e ao Marco, meus pais, por acumularem as tarefas de mãe/pai e avó/avô. Por terem levado o Téo para amamentar no intervalo das aulas no primeiro ano. Por todos os passeios com o Téo enquanto eu escrevia e produzia essa tese e por todo o apoio a mim, filha, ao longo da jornada. À minha irmãe Katia, meu cunhado Michel e meus sobrinhos Martina e Gael. Às minhas mulheres guias, minhas avós Carla e Noreen, que se orgulharam e estiveram pertinho no início desse processo, e hoje seguem dentro de mim em cada passo que dou.

Às mulheres que tenho a honra e a alegria de caminhar junto hoje, e que me dão força pra seguir sempre. Olívia minha irmã de vida. Letícia e as nossas risadas. Lis sábia dos mundos. Laura, para todas as horas. Bella pela salvação artística. Juliana por deixar o Téo bagunçar todo o seu apartamento enquanto eu escrevia. Aninhas desde pequenininhas. Cami pela torcida. Martinha e sua força da terra. As parcerias de ontem, hoje e amanhã: Gabi, Lellye, Bel, Cami, Joana, Cata, Tatá, Tita, Bianca, Beta, Julia, Marina, Fernanda, Joyce. Por toda a potência que é viver perto de vocês, e ser rede e troca. À Bel, Márcia e Té, pelo apoio e cuidado.

Aos amigos de SP, Recife e Rio de Janeiro. À família recifense, Vaninha, Ricardo, Camila e Carol. Aos queridos Gustavo, Marquinhos, Alex, Thainã, Thiaguinho (tina sarú), Marcell, Marcão, Gê, Miguel, Dani, Raoni, Tato. Ao Fê pela amizade e parceria em toda a trajetória desde os primeiros anos de FFLCH. À Isa e à Claudia pelas trocas riquíssimas sobre o campo. Ao Caio Magri pela inspiração.

E, por fim, ao Téo, que agora vai conhecer a sua mãe pela primeira vez sem o chapéu de “doutoranda”, vai o meu último agradecimento. Apesar das situações difíceis que esse trajeto proporcionou a ele e a mim, ter nascido no meu primeiro ano de doutorado fez dele um grande frequentador da USP desde os poucos meses de vida (ou da Upsi, como ele dizia), e me alegra pensar em todas as boas lembranças que ele deve ter desse lugar, que durante muito tempo foi sinônimo de “parque” para você.

RESUMO

Essa pesquisa busca compreender a política e as políticas por trás dos grandes projetos de renovação urbana, analisando processos políticos e institucionais dos projetos da região portuária do Rio de Janeiro e do entorno do Parque Olímpico de Londres.

A comparação tem como objetivo compreender o que explica a realização dos projetos, e as suas similaridades e diferenças, dado que estão inseridos em contextos políticos diversos. Argumento que a partir da comparação proposta é possível identificar três condições necessárias para a ocorrência desses projetos. A combinação de características internas a essas condições resulta em entendimentos sobre quem governa, quem controla e quem regula as diferentes etapas dos projetos, incidindo sobre o espaço (ou ausência) de políticas redistributivas nos arranjos desse tipo de política urbana.

A estrutura comparada utiliza de categorias gerais para abordar casos e sistemas distintos, analisando trajetórias e momentos de oportunidade nos quais foram produzidos encaixes entre acesso a terras, coalizões políticas, e arranjos institucionais. As operações urbanas consorciadas em São Paulo são estudadas como um contraponto à análise, como um “shadow case” que permite testar os efeitos da variação de alguns dos elementos da comparação principal.

Os resultados encontrados produzem um importante contraponto a argumentos da literatura que vinculam a existência de recursos de governos nacionais em cidades do Norte global à presença de políticas redistributivas, e, em cidades do Sul, a processos de captura do Estado criando, com isso, gramáticas específicas para a análise de grandes projetos urbanos em cidades na periferia e no centro do capitalismo global.

Argumento, ainda, que existem similaridades importantes tanto no processo de costura política como nos produtos dos projetos aqui analisados. Ambos foram formulados por coalizões multinível com articulação decisória e orçamentária dos governos nacionais, mas que ainda assim atrelaram as políticas a expectativas de mercado, prejudicando componentes redistributivos em função de uma expectativa de retorno do investimento públicos.

Palavras chave: Grandes projetos, Renovação urbana; Política urbana, Comparações; Porto Maravilha; Londres; Análise multinível.

ABSTRACT

This research aims to analyse politics and policies behind large urban regeneration projects by analyzing comparatively the political and institutional aspects of regeneration in Porto Maravilha, in Rio de Janeiro and around the Olympic Park in London.

The comparison was structured with the goal of recognising explanations behind the implementation of these projects, and their similarities and differences, given that they were products of different contexts. I argue that, based on the proposed comparison, it is possible to identify three necessary conditions for the occurrence of these projects. The combination of internal characteristics to these conditions results in understandings about who governs, who controls and who regulates the different stages of the projects, interfering in the redistributive aspects in the arrangements of this type of urban policy.

The comparative structure is based on general categories to analyse most different cases and systems, seeking to understand, in the trajectory of the policies and their political processes the moments of opportunity that produced a fit between access to urban land, political coalitions and institutional arrangements. Urban consortium operations in São Paulo are a counterpoint to analysis as a “shadow case”, without the same empirical and analytical depth.

Findings offer an important counterpoint to arguments in the literature that link funding from national governments in cities in the global North to the presence of redistributive policies, and, in cities in the South, to state capture processes, thereby creating specific grammars to analyse large urban projects in cities on the periphery and in the center of global capitalism.

I argue that there are important similarities both in the process of political bargains and in the products of the projects analyzed here. Both were formulated by multilevel coalitions with important decision-making and budgetary articulation by national governments, but which nevertheless linked policies to market expectations, harming redistributive components due to an expected return on public investment.

The comparative analysis led to the identification of three explanatory conditions for the analysis of major urban regeneration projects. The combination of characteristics internal to these conditions results in understandings about who governs, who controls and who regulates the different stages of the projects, shaping the space (or absence) of redistributive policies in the arrangements of this type of urban policy.

Keywords: Major urban regeneration projects; Compared urban policy; Porto Maravilha; London; Multilevel analysis.

SUMÁRIO

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS	11
INTRODUÇÃO	13
Aproximando diferenças	18
Breve apresentação dos casos.....	33
Metodologia	35
A estrutura da tese	38
CAPÍTULO 1: ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ORÇAMENTÁRIOS	44
O Rio de Janeiro e a sua região portuária	44
Londres e a região leste	48
O projeto Porto Maravilha	54
A renovação urbana de Stratford	58
Uma primeira comparação de arranjos	86
CAPÍTULO 2: COALIZÕES E INSTITUIÇÕES: A POLÍTICA DAS POLÍTICAS	88
A importância da análise histórica	89
Rio de Janeiro	91
Londres.....	110
Observações das trajetórias	130
CAPÍTULO 3: A FORMAÇÃO DAS COALIZÕES MULTINÍVEL: PREPARANDO O TERRENO	136
A análise multinível na formulação de GPUs: vinculação a estratégias políticas nacionais	141
Reunindo atores e coordenando interesses.....	148
CAPÍTULO 4: CARTAS NA MESA: COORDENAÇÃO E CONTROLES.....	168
Accountability e responsividade	173
Multilevel politics e mecanismos de coordenação política: integração ou controle?	179

CAPÍTULO 5: IMPLEMENTAÇÃO E PROJETOS REDISTRIBUTIVOS: A CONTRAPARTIDA PÚBLICA	191
Modelos de planejamento urbano	194
Liderança de prefeitos e a incompatibilidade dos projetos de desenvolvimento local	204
CAPÍTULO 6: PROGRESSIVISMO EM RENOVAÇÃO URBANA É POSSÍVEL? SÃO PAULO COMO “SHADOW CASE”	225
A Operação urbana como instrumento urbanístico e de acesso a recursos.....	228
De São Paulo ao Rio de Janeiro: incrementalismo e progressivismo em Operações Urbanas	230
Alternância de poder	240
Redistributivismo em renovação urbana.....	243
CAPÍTULO 7: “O COMEÇO E O FIM DE COALIZÕES, OU: O QUE ACONTECE QUANDO OS ASTROS SE DESALINHAM”	245
Rio – 2006-2016	246
Londres: coalizões em 1997-2007 e 2010-2016.....	255
CONCLUSÃO	261
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	276
ANEXO 1: LISTA DE ENTREVISTADO/AS	282

Índice de Figuras, Mapas e Tabelas

Figura 1: Modelo explicativo	31
Mapa 1: Atrações turísticas no Rio de Janeiro	44
Mapa 2: Mapa de 1791 destaca Cais do Valongo e Cemitério dos Pretos Novos	46
Mapa 3: Situação Fundiária	47
Mapa 4: Londres no início do século XX	49
Mapa 5: Localização de Stratford, Canary Wharf e atrações turísticas de Londres	51
Mapa 6: Parque Olímpico Rainha Elizabeth	52
Mapa 7: Bairros com maiores índices de vulnerabilidade	53
Mapa 8: Área de intervenção do Porto Maravilha	55
Mapa 9: Mapa do VLT	57
Mapa 10: Parque Olímpico e Stratford City	59
Figura 2: Organograma do Conglomerado Caixa Econômica Federal	64
Figura 3: Arranjo institucional do Porto Maravilha	66
Mapa 11: Terrenos prioritários do Porto Maravilha	68
Figura 4: Usos de recursos públicos para os Jogos Olímpicos de Londres	77
Mapa 12: Focos da renovação urbana coordenada pela LLDC	82
Tabela 1: Condições de implementação no Rio de Janeiro nos anos 1980-1990	93
Tabela 2: Condições de implementação no Rio de Janeiro nos anos 2000	95
Tabela 3: Condições de implementação do projeto Porto Maravilha	103
Figura 5: Principais instrumentos adotados no Porto Maravilha	105
Mapa 13: Fronteiras do projeto Docklands	115
Mapa 14: Projeto Thames Gateway	116
Mapa 15: Renda domiciliar nos 5 boroughs Olímpicos	122
Figura 6: Linha do tempo da política em Londres	130
Figura 7: Linha do tempo da política no Rio de Janeiro	131
Tabela 4: Momentos históricos relevantes para a formação de coalizões em torno dos projetos de renovação urbana em Londres e no Rio de Janeiro	139
Figura 8: Investidores estrangeiros e prédios icônicos de Londres	143
Mapa 16: Planejamento da linha CTRL, Reino Unido	146

Tabela 5: Atores envolvidos e arenas de decisão por etapa	175
Tabela 6: Mecanismos de controle governo britânico	182
Tabela 7: Mecanismos de controle governo brasileiro	187
Tabela 8: Partidos e prefeitos eleitos entre 2001 e 2017 em Londres e no Rio de Janeiro	204
Mapa 17: Concentração de pessoas em busca de emprego em Londres em 2009	208
Mapa 18: Índice de Carências Múltiplas em Londres, em 2007	209
Mapa 19: Índice de Desenvolvimento Social nos setores censitários do Porto Maravilha, em 2010	210
Mapa 20: Empreendimentos imobiliários no Porto Maravilha Residencial	217
Tabela 9: Investimentos em renovação do patrimônio cultural do Porto Maravilha Cultura	220
Tabela 10: Brasil, Operações Urbanas que utilizam Cepacs	234
Figura 9: Capas da revista The Economist em 2009, 2011 e 2016	247
Figura 10: Metas para a década 2015-2025 LLCD	258

Grandes projetos urbanos no centro e na periferia do capitalismo global:
Comparando política, instituições e acesso à terra no Porto Maravilha e no projeto olímpico
de Londres

Introdução

Em março de 2009 um servidor público britânico de origem polonesa recém aposentado sofreu um ataque cardíaco. A caminho de seu funeral em uma cidade no interior da Inglaterra, um grupo de pessoas se encontrou em um vagão de trem. Correm relatos de que nessa viagem foram acertadas disputas geradas alguns anos antes sobre a distribuição de terras e investimentos na região de Stratford, no leste de Londres. No centro das discórdias pairava um conflito fundiário e uma ameaça de apropriação de terras privadas, ou semi-públicas, a partir de uma ordem de compra compulsória emitida pela Prefeitura de Londres sobre a região, que viria a receber investimentos massivos do governo britânico para se tornar um polo de renovação urbana. Em seu obituário no jornal *The Guardian*², os colegas de J.S. creditam a ele um papel decisivo na formulação do acordo que, por liderança do vice-primeiro-ministro John Prescott, levou o governo britânico em 1999 a oferecer auxílio financeiro e a adquirir o controle da empresa London and Continental Railways. Essa empresa havia recentemente se tornado a principal proprietária de terras e agente de incorporação em dois projetos de renovação urbana conectados por linha de trem: Stratford e King's Cross. O acordo impediu a compra das terras da LCR, e levou a Prefeitura a adquirir terras contíguas. O governo, que repassou os recursos para a compra das terras, alocou um orçamento exorbitante visto que eram poluídas e providas com infraestrutura precária. O investimento beneficiou diretamente um grupo de investidores privados liderados pela LCR. Os atores que se reuniram a caminho do funeral ocuparam cargos e papéis que remontam à trajetória dessas políticas, voltando aos anos 1980.

Dois anos depois, um grupo de empresários se reuniria com o ex-presidente da Câmara dos Deputados do Brasil em seu escritório no Edifício De Paoli, no centro do Rio de Janeiro. Correm relatos de que essa reunião teria sido decisiva para acertar o acordo que levou à decisão de investimento de um fundo público federal no que estava se constituindo como a renovação urbana do Porto Maravilha, na região portuária do Rio de Janeiro. Por trás do

² <https://www.theguardian.com/politics/2009/may/01/obituary-john-sienkiewicz>

acordo havia novamente um conflito fundiário, que nesse caso se resolveria com o repasse de terrenos públicos federais, e um conjunto de obras de infraestrutura e serviços urbanos que criou o que foi até então a maior PPP do Brasil. Os acordos resultaram em uma complexa arquitetura institucional, ausente nas várias tentativas fracassadas anteriores, e que conferiu ao banco público a governança do desenvolvimento imobiliário da região. Outros relatos dão conta de que também no iate de um importante empresário com operações na cidade foram realizados diversos encontros também entre representantes dos governos federal, estadual e municipal, e de empresas do setor de construção para definir acordos e acertar disputas em torno da estrutura financeira do mesmo projeto Porto Maravilha.

Essas anedotas indicam elementos informais por detrás de processos de tomada de decisões de grandes projetos de renovação urbana realizados em Londres e no Rio de Janeiro. Informalidade e institucionalização são facetas indissociáveis da trajetória dos projetos, e ainda que no caso brasileiro os atores em questão tenham se envolvido em esquemas de corrupção enquanto a anedota britânica passou sem denúncias de esquemas ilícitos, as duas ilustram os processos políticos e de políticas envolvendo atores públicos e privados na tomada de decisões. Em ambos os casos, complexas engenharias institucionais foram construídas, e altos montantes de investimento público foram aplicados, com importantíssimas consequências públicas, sociais e urbanas. A trajetória desses projetos informa os argumentos apresentados nessa tese.

Essa pesquisa analisa comparativamente a política e as políticas públicas em torno de dois grandes projetos de renovação urbana realizados no Rio de Janeiro, Brasil e em Londres, Reino Unido. Argumenta que para compreender os projetos, suas similaridades, diferenças, e aspectos redistributivos, é preciso analisar a combinação de três variáveis: acesso à terra, formação de coalizões políticas (multinível ou não) e desenhos institucionais. As diferentes combinações das características internas a essas três condições explicam quem governa, quem controla e quem regula as políticas de renovação urbana, o que, por sua vez, explica a maior ou menor pressão por maximização do valor das terras e o espaço para políticas redistributivas no interior dos projetos. O modelo é também aplicado ao caso das políticas de renovação urbana em São Paulo, analisadas como um “shadow case” que faz contraponto à comparação principal, mas com menor grau de aprofundamento empírico.

As cidades estão cada vez mais no centro do debate dada a crescente urbanização no mundo e a consequente centralidade das políticas públicas de nível local no bem-estar social de maneira geral. A governança urbana é um tema caro para o entendimento da vida nas cidades, por nos

orientar sobre o que acontece na política e nas políticas públicas de nível local, suas interações com os demais níveis da economia política nacional e internacional.

Embora ainda exista uma disputa na literatura nacional e internacional em torno do que caracteriza um grande projeto urbano (Altshuler, 2003; Vainer, 2012) o termo será tratado aqui como um tipo específico de política do urbano, que é diretamente atrelado à organização física das cidades, mas também à distribuição de serviços e moradias. Trata-se de uma política urbana concentrada e integrada em um contínuo urbano, que demanda investimentos de grande porte, flexibilização da legislação local, e arranjos inovadores de articulação institucional intragovernamental e com setores privados, buscando a requalificação de espaços e provocando alteração no uso e valor do solo com efeitos em escala urbana territorial e mais ampla, no contexto da cidade.

Há, portanto, uma diferença importante no *modus operandi* da política urbana quando se associam transformações para uma região delimitada da cidade, com tamanho impacto em termos físicos, orçamentários e de governança urbana. Nesse sentido, os grandes projetos urbanos se conectam de forma particular com as demais políticas da cidade, tais como habitação, coleta de lixo, saneamento, ou políticas de transporte urbano. Por outro lado, apresentam uma relação direta com a questão fundiária e da localização, uma vez que impactam processos de valorização do solo urbano, além de regulação sobre o planejamento urbano e direcionamento de investimentos volumosos públicos em sua maioria, mas também privados, em perímetros delimitados das cidades.

O olhar para as cidades suscita questões a respeito das especificidades da política de nível local, e nesse sentido a ideia de que o que acontece na cidade não é apenas uma reprodução em escala reduzida do funcionamento da política nacional é cada vez mais aceita e defendida no campo (Marques, 2017). O papel do local nas políticas urbanas inclusive seus processos históricos ou dinâmicas políticas vem sendo debatido também por urbanistas, geógrafos, sociólogos e cientistas políticos no campo dos estudos urbanos. As especificidades da política do urbano são importantes e devem ser compreendidas tanto por seus impactos na produção e entrega de políticas, como nas dinâmicas políticas e interações entre atores e instituições. O termo *propinquidade* (John, 2009) designa justamente essa vinculação ao território que é característica da política do urbano e incide sobre os processos locais. Nesse sentido ainda, o olhar para as cidades como laboratórios de arranjos institucionais e experiências para reformas e modelos de governança é um caminho de análise que vem se constituindo a partir das experiências diversas em especial quanto à organização de papéis entre Estado e mercado, com a crescente função das parcerias público-privadas, cujos resultados e impactos devem ser

conhecidos (Lowndes & Skelcher, 1998). Os grandes projetos urbanos são centrais para compreender essa reorganização e os seus impactos para as cidades.

Por outro lado, quando se trata de grandes projetos urbanos, existe na literatura dos estudos urbanos a ideia de que pelo menos desde o *caso de Barcelona* “modelos” de projetos de renovação urbana viajam o mundo e são replicados em cidades de diversos países, com as devidas adaptações ao local (Jamie Peck & Theodore, 2010), o que explicaria de alguma forma uma similaridade entre projetos (Fainstein, 2008) a partir de uma lógica de empresariamento urbano (Ferreira, 2004; Sanchez, 2003; Vainer, 2012). A explicação para isso seria de ordem macroeconômica: grandes projetos urbanos são produto da expansão do capitalismo sobre a mercantilização de terras urbanas, como uma oportunidade de expansão de fronteiras do mercado (Harvey, 1989). Atualmente essa expansão serviria ainda ao capital financeirizado, oferecendo não mais apenas a mercantilização da terra, mas a sua financeirização a partir de produtos para investimento desterritorializado como oportunidades de expansão aos fundos internacionais (Imrie et al., 2009). A explicação macroeconômica justificaria ainda uma similaridade física ou até estética dos projetos, uma vez que a financeirização ditaria modelos de construção e incorporação a fim de mitigar riscos. Assim empreendimentos padronizados em grandes projetos urbanos voltados para o capital financeiro internacional seriam independentes de sua localização, e mais facilmente liquidáveis, o que explica por exemplo os prédios *triple AAA* ao redor do mundo (Imrie et al., 2009). Além disso, é frequente a contratação de arquitetos internacionais para realização de obras de arquitetura icônica que ajudariam a “criar localização” e atrair investimentos ao território (Fainstein, 2008).

Essa explicação pautada por resposta às demandas do investimento financeiro transnacional desconsidera os processos de formulação que se iniciam décadas antes da realização e implementação dos projetos. Ao analisar tais trajetórias argumento que a financeirização pode ser um produto dos grandes projetos urbanos, devendo, portanto, ser entendida como um resultado, e não como origem explicativa. Ou seja, embora concorde com a importância dos processos relacionados à financeirização, em especial no caso britânico, o entendimento aqui é que esses processos não devem ser analisados como parte da explicação sobre os projetos, e sim como parte dos seus resultados.

Mesmo na literatura que se dedica a compreender os grandes projetos urbanos a partir das relações políticas locais, ou dos contextos na escala das cidades, as explicações passam por um entendimento da relação local-global. Essas explicações consideram que os contextos locais da implementação dos projetos devem ser especificados, e apesar de centradas na escala das cidades, consideram a forma que se relacionam diretamente com um nível global. A tradicional proposta

da análise de coalizões locais a partir da teoria dos regimes urbanos (Stone, 1993) e as análises mais recentes voltadas para as dinâmicas locais a partir da ideia de *coalition magnets* (Silvestre & Jajamovich, 2020), levam em consideração a política nas cidades, mas conectam essas trajetórias com escalas globais, e nesse sentido faltam análises empíricas que considerem os governos nacionais tendo um papel ativo que vai além do repasse de recursos ou do enquadramento institucional (Altshuler, 2003; Fainstein, 2008).

Em ambos os projetos analisados aqui, as coalizões são partidárias e têm caráter multinível, ou seja, envolvem governos nacionais e prefeituras com alinhamento partidário, além de empresas que, embora sejam capitais urbanos (Marques, 2017), jogam politicamente no campo nacional. A constatação de que as coalizões de apoio aos projetos são multinível e envolvem um papel ativo dos governos nacionais é importante, uma vez que posiciona a análise em relação à literatura dos estudos urbanos.

Por outro lado, existem análises importantes na literatura que relacionam a presença de aspectos redistributivos nos projetos à existência de recursos oriundos dos governos nacionais em Estados com modelos de bem-estar social (Fainstein, 2008) e em países desenvolvidos (Orueta & Fainstein, 2008). As diferenças estariam relacionadas com o fortalecimento das instituições ou com a existência de recursos nacionais, tal como apontado por Fainstein (2008) na clássica análise comparada de grandes projetos urbanos em Londres, Amsterdam e Nova Iorque. Para ela, quanto maior a dependência local em relação aos investimentos privados, mais frágeis se tornariam os investimentos sociais englobados na política do grande projeto urbano, como por exemplo a garantia de investimento em habitação de interesse social. Adicionalmente, estudos sobre governança urbana comparando cidades dos Estados Unidos e da Europa indicam que modelos de Bem-Estar Social, e a existência em alguma medida de fontes de financiamento regular do governo central para habitação ou infraestrutura urbana fariam com que a atuação do setor empresarial na definição das políticas locais fosse mais contida (Lé Galés, 2000). Por outro lado, os resultados dessa pesquisa mostram que em duas cidades com contextos econômicos e sistemas políticos tão distintos como Londres e Rio de Janeiro, dois grandes projetos urbanos foram realizados com altos volumes de recursos públicos promovidos pelos governos centrais e tiveram tímidos resultados do ponto de vista de suas políticas redistributivas, uma vez que estabeleceram arranjos institucionais e orçamentários que mantiveram a dependência em relação ao mercado imobiliário. No Rio e em Londres, a dependência em relação ao mercado imobiliário não é explicada por capturas estruturais do Estado, ou mesmo por processos criados para alimentar o capital financeiro internacional, mas pelos conteúdos das coalizões multinível criadas em cada país, associadas a estratégias nacionais

de desenvolvimento econômico e a políticas arrecadação, via mercado, de parte dos investimentos públicos, com prejuízos diretos às propostas redistributivas pautadas pelo desenvolvimento local.

Aproximando diferenças

Ainda que sejam duas metrópoles, o Rio de Janeiro e Londres têm diferenças marcantes que interferem no contexto de realização dos projetos de renovação urbana na escala das cidades ou dos países. São distintas ainda, na importância que têm, enquanto cidades, dentro dos seus contextos nacionais, e também na dinâmica macroeconômica. Em 2015 o Rio de Janeiro contribuiu com cerca de 10% da riqueza produzida no Brasil, distante de São Paulo cuja contribuição ultrapassa 30% do PIB nacional³. Londres, por outro lado, ocupa papel central na economia britânica, produzindo algo em torno de 1/3 do PIB do país, além de estar no centro da economia financeira do mundo. Em 2018 o PIB do Rio de Janeiro foi de R\$364.052.058 de reais, ou 54.426 reais per capita, enquanto o PIB de Londres alcançou o que corresponderia, na conversão da época, a 2.196.147.089 de reais⁴ ou 246.535 reais per capita.

Em 2015 a população do Rio de Janeiro era de pouco mais de 6.476 milhões de pessoas, enquanto Londres 8.603 milhões de habitantes. Em termos de orçamento municipal, a Great London Authority dispunha em 2015 de pouco mais do que o dobro do orçamento da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro⁵. Por fim, em um ranking das 30 maiores aglomerações urbanas do mundo em 2008 comparando população e PIB, produzido pela empresa de consultoria PricewaterhouseCoopers, Londres ocupava o 5o lugar e o Rio de Janeiro o último, 30o⁶.

Também nos contextos institucionais as diferenças são importantes. O Reino Unido tem um sistema político unitário e centralizado enquanto o Brasil é um país federativo com uma importante descentralização das políticas municipais. Londres além de ser uma cidade global, nos termos de Saskia Sassen (1991), com um mercado imobiliário aquecido e um amplo processo financeirização da terra (Christophers, 2016), é historicamente a capital do Império Britânico e ainda hoje a capital do Reino Unido. Já o Rio de Janeiro, embora tenha sido a capital do Brasil e abrigado a família real portuguesa e imperial brasileira, não é hoje nem capital política, nem

³ <https://cnf.org.br/cidade-do-rio-de-janeiro-amplia-participacao-no-pib-brasileiro/>

⁴ London GBP Fonte:

<https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/regionaleconomicactivitybygrossdomesticproductuk/1998to2018/pdf> PIB Rio de Janeiro fonte: IBGE

Cotação de 26/02/2018 conforme Banco Central do Brasil: 1 libra esterlina = 4,5 reais

⁵ Fontes: sites oficiais da Prefeitura do Rio e Mayor of London

⁶ <https://pwc.blogs.com/files/global-city-gdp-rankings-2008-2025.pdf>

econômica ou financeira do Brasil. Em termos de planejamento urbano, as cidades têm também tradições e sistemas de implementação bastante distintos. Londres é marcada pela descentralização em seus *boroughs* ou distritos locais com representantes diretamente eleitos pela população e poder de planejamento, ao mesmo tempo em que era governada até os anos 2000 diretamente pelo governo nacional. Ou seja, era uma metrópole sem instituição de governo metropolitana, desde que Margareth Thatcher excluiu a instância representativa que correspondia à Prefeitura da cidade em 1986 (a Greater London Authority funcionou entre 1965 e 1986). O Rio de Janeiro tem um sistema de planejamento urbano centrado na prefeitura da cidade, sem descentralização sub-municipal relevante.

O projeto comparativo reflete a ideia de que, por estarem localizadas em contextos distintos, as políticas de renovação urbana deveriam produzir importantes diferenças em seus processos políticos, arranjos e produtos (Orueta & Fainstein, 2008). Adicionalmente, a análise da produção de políticas em cidades do Sul global é frequentemente pautada por explicações centradas em clientelismo, fragilidade institucional, baixa capacidade do Estado, desigualdades exacerbadas, precariedade e corrupção. Seguindo essa explicação, o esperado seria que o Rio de Janeiro produzisse um grande projeto urbano centrado em corrupção e captura do Estado por uma lógica patrimonialista e frágil arranjo institucional, restando poucas chances para uma política redistributiva ou mesmo bem-sucedida em seus objetivos de revitalização.

É verdade que o Porto Maravilha no Rio de Janeiro é um projeto imbricado em escândalos de corrupção amplamente noticiados pela imprensa graças à investigação da Operação Lava Jato⁷. Empiricamente quando iniciei a pesquisa dessa tese fui diversas vezes questionada por meus interlocutores no Brasil e no Reino Unido sobre o sentido de comparar projetos tão radicalmente distintos. Em inglês ou em português, é clara a ideia de que no Rio de Janeiro o projeto só se explicaria por processos de corrupção do Estado e por relações promíscuas com as empreiteiras, famosas do Brasil. Além disso, a literatura nacional sobre grandes projetos urbanos acumulou análises sobre o projeto Porto Maravilha pautadas por uma visão estruturalista que se ancora na captura do Estado e que de certa forma sustentam essa visão (Vainer, 2012). Londres e Rio de Janeiro podem parecer, nesse sentido, ainda mais distantes do que os milhares de quilômetros que separam as duas cidades.

Por outro lado, para cidades do Norte temas como planejamento, capacidade técnica e Estatal, e partidos políticos ideologicamente fortes estão no centro da análise, e, são esperados

⁷ Operação Lava Jato, informações em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>

projetos com maior espaço para políticas sociais mesmo quando a análise é pautada pela influência de processo neoliberais globais (Orueta & Fainstein, 2008). Nesse sentido, a escolha das cidades aqui levaria a resultados diferentes, e restaria a indagação: por que comparar projetos tão distintos?

Argumento que do ponto de vista da governança os projetos não são tão diferentes como inicialmente esperado a partir da literatura. A existência de relações inclusive informais pautadas por acordos que distribuem benefícios entre atores estratégicos no setor privado e nas instituições públicas responsáveis pelos projetos não é exclusividade de um patrimonialismo brasileiro, latino-americano, ou de cidades do Sul global, mas uma dinâmica que se repete em torno da disputa pela valorização da terra também no Reino Unido. Ainda que não tenhamos escândalos investigativos sobre subornos em Londres, existem diversas formas de beneficiamento de empreiteiros privados, mecanismos de *revolving door* entre outros que são igualmente relevantes. A própria justificativa do projeto em torno da construção de uma estação ferroviária internacional que anos após entregue segue sem receber trens internacionais, embora pouco debatida, é ilustrativa dos acordos em torno do projeto. Por outro lado, a engenharia institucional construída no Rio de Janeiro, inclusive a concentração do desenvolvimento imobiliário fruto da renovação urbana em um banco público federal mostram um processo de controle institucional robusto, que seria esperado nas cidades do Norte. Mais do que isso, no caso carioca a institucionalização dos acordos fez com que o arranjo fosse publicizado e a partir daí amplamente debatido, seja na academia crítica ou defensora da engenharia, ou nos meios de comunicação e em fóruns de participação social. Enquanto isso poucas análises se referem aos acordos políticos que resultaram na engenharia do modelo londrino, tornando o processo político mais opaco e menos debatido, ainda que tenha tido importantes implicações alocação de recursos públicos. Daí a importância de propor uma análise comparativa que pergunte as mesmas questões aos contextos diferentes, para que seja possível identificar processos similares e começar a entender o que explica essas semelhanças.

Os resultados identificam processos políticos e atores que se assemelham, aproximando não apenas as políticas, como os seus resultados do ponto de vista redistributivo. Acordos envolvem a distribuição de benefícios, oportunidades e riscos entre os atores envolvidos nas coalizões de apoio aos projetos. Para analisa-los pelo que são é útil o conceito de governança urbana, que busca extrapolar os limites das institucionalidades do Estado, e abordar a interpenetração entre Estado e setores privados nas decisões e implementação de políticas (Lé Galés, 2000). Com isso é possível abranger diferentes estruturas nacionais e históricas, compreender os interesses em jogo e como eles se delimitam no território,

considerando a pluralidade de atores e de arenas de decisão. Nesse sentido, buscam compreender quem governa o que, e quem governa o que o Estado não governa?

Quando eu fiz minha pesquisa de mestrado, antes da Operação Lava Jato, a hipótese do patrimonialismo e da corrupção era apenas uma ideia que pairava no ar, algo que se imaginava ou se dizia, mas por convicção, sem provas. Tão grande era a força dessa hipótese que desapareciam como desimportantes os arranjos políticos concretos, suas institucionalidades e os próprios processos em jogo. É ilustrativo que no Porto Maravilha, embora os capitais participantes da coalizão tenham obtido benefícios, a governança sobre o desenvolvimento imobiliário da região se manteve com um banco público federal, como parte dessa distribuição de oportunidades. Ou seja, é fundamental entender o processo histórico de formulação das políticas em ambos os casos para que os acordos estabelecidos sejam analisados à luz de suas consequências e devidamente contextualizados em meio aos processos institucionais e formais.

Enquanto isso, um projeto britânico na capital do planejamento urbano seria regenerador, bem-sucedido, e certamente corrupto não seria o seu adjetivo. Imaginei que a autocrítica tão marcante no Brasil se repetiria de alguma forma em Londres, e que ao chegar lá eu conheceria os críticos ao projeto. Mas em Londres percebi como o jogo se invertia. Mesmo os meus interlocutores mais críticos ao projeto apontavam vieses de seu sucesso e, em meio a eles, eram os aspectos relacionados a informalidade, personalismos e à fluidez entre interesses privados e políticas governamentais que passavam pelas análises de forma reduzida ou desconsiderada. Um entrevistado membro de uma organização da sociedade civil famosa pelo enfrentamento ao projeto olímpico, quando questionado sobre relações com o setor privado me respondia, assim como os demais interlocutores que tive no governo e nas empresas, que não havia o que interrogar pois tratava-se de assunto do Estado e não do mercado. A participação das empresas seria meramente como prestadoras de serviços. Por fim ouvi, nos mais britânicos sotaques, reforçada a ideia de que não teria sentido comparar o projeto londrino ao carioca, pois não haveria nada em comum que justificasse essa comparação.

Cheguei a Londres receosa de que tivesse errado em meu desenho de pesquisa e que não teria muito o que investigar no trabalho de campo em um país cuja literatura já abordou tão exaustivamente o projeto olímpico, o seu legado e as suas estruturas institucionais, criando até uma linha de pesquisa sobre o projeto olímpico. Pensei sobre os poucos dados que tínhamos sobre os impactos dos Jogos Olímpicos no Rio, e estava convencida de que aproveitaria mais me

debruçando sobre a literatura do que saindo a campo. Em minha primeira entrevista⁸ realizada em um banco ao ar livre em um fim de tarde gelado no Parque Olímpico Rainha Elizabeth apesar do frio no rosto pude me lembrar dos relatos que ouvi em minhas entrevistas com moradores da região portuária no Rio de Janeiro anos antes. O meu interlocutor, um ex-morador da região, me mostrava, enquanto caminhávamos, os lugares onde antes foram a sua casa e os comércios que existiam ali. Ao me contar sobre como havia sido o processo de remoção daqueles que viram as suas casas e comércios derrubados para dar lugar ao Parque, e depois me apresentando dados contrapondo promessas e realidade, ou até erros graves de planejamento – que no Brasil seriam certamente tratados como possíveis apenas em um país de terceiro mundo – me colocou curiosa sobre o que mais poderia descobrir sobre aquele projeto que não estivesse sido escrito, talvez por um senso de preservação, orgulho ou mesmo menor autocrítica.

Quase 30 entrevistas depois eu estava no café da Wellcome Collection, próximo à Euston Station e à UCL, onde eu costumava me encontrar para tomar café ou almoçar com um servidor público aposentado do governo britânico que depois de uma entrevista inicial tinha se tornado um importante interlocutor, e me apresentado a pessoas importantes da governança do projeto, referendando pessoalmente que me recebessem. Naquela que seria a nossa última conversa antes de eu voltar ao Brasil, ele me disse que apesar de ter me oferecido tanto apoio, tinha custado a entender o sentido da minha pesquisa. Mas que naquela conversa final tinha compreendido finalmente as perguntas que eu havia lhe feito em nossa primeira entrevista. Com um sorriso quase tímido no rosto ele me revelou que apesar de já ter falado diversas vezes sobre o projeto de Stratford, aquelas perguntas nunca tinham sido direcionadas a ele. Só então me veio a ideia de que parte do meu entendimento sobre o projeto londrino tivesse relacionado com as perguntas, que talvez apenas uma pesquisadora latino-americana, ou do Sul, teria perguntado e insistido em entender, “estranhando” o que é naturalizado pelos “nativos”, como diria a antropologia. Essa pesquisa mostra que analisar a política urbana do Porto Maravilha requer muito mais do que mergulhar sobre as denúncias da operação Lava-Jato, ou do que conectar o projeto com dinâmicas econômicas mais amplas, ao mesmo tempo que estudar a renovação urbana do leste de Londres envolve muito mais do que planejamento em sentido estrito.

A análise de grandes projetos urbanos

⁸ A lista de entrevistas está no Anexo 1. Com o objetivo de proteger as fontes a lista não especifica nome, cargo nem gênero, mas dá características da posição ocupada pela pessoa na instituição.

São muitas as inquietações que partem da observação dos dois processos de renovação urbana. Quais foram as propostas para que o governo britânico repassasse terras para um projeto de renovação urbana em Stratford? Quais foram as costuras políticas e como se combinaram interesses dentro de setores distintos do partido trabalhista, fazendo com que trabalhassem juntos líderes como Tony Blair e Ken Livingstone? Existe algo em comum entre essa aliança e aquela que levou uma coalizão liderada por Lula e Eduardo Paes a acertar, depois de décadas em vão, um modelo de repasse de terrenos da União para a Prefeitura do Rio de Janeiro? Quais os instrumentos adotados em cada caso, e como foram capazes de negociar interesses para colocar todos no mesmo barco? Qual o papel do setor privado nessas coalizões, e como empresas nacionais se beneficiam, em ambos os casos, das decisões tomadas? Qual a importância da propriedade da terra nesses arranjos? Há um processo de privatização de terras públicas comum aos projetos?

Estou me referindo aqui especificamente a temas que cabem à ciência política analisar: a política (politics) propriamente dita em torno dos projetos, envolvendo partidos, ciclos políticos nacionais e locais, coordenação intragovernamental e entre partidos ou níveis federativos; e a política pública (policy), que compreende os arranjos institucionais, orçamento, e instrumentos adotados para implementar os projetos. Essa combinação de politics e policy está presente de forma transversal nos temas abordados para analisar os projetos. Cabe, por fim, questionar se houve um processo de aprendizado da policy, e se há uma circulação de formatos institucionais.

A abordagem norte americana da máquina de crescimento (growth machine) situa os grandes projetos urbanos em um contexto de competitividade das cidades em busca por investimentos a fim de aumentar a arrecadação dos governos locais. Esse argumento, bastante centrado no contexto federativo dos Estados Unidos, parte da premissa da ausência de repasses do governo central aos municípios, e da sua dependência em relação à arrecadação através da tributação sobre a gleba urbana. Ou seja, as cidades disputam o interesse de investidores externos tais como empresas e indústrias, inclusive promovendo flexibilização da legislação para uso do solo e promovendo grandes projetos de revitalização a fim de promover o crescimento econômico local e o incremento na arrecadação via taxaço da terra (Molotch, 1976).

No entanto, nos casos aqui analisados, embora a busca por incrementos na arrecadação tributária nos municípios (e boroughs no caso de Londres) seja parte do processo, os aportes oferecidos pelos governos centrais são fundamentais para explicar os projetos, refutando, portanto, parte central do argumento do *growth machine*. Por sua vez, a coalizão junto com governos centrais é central fazendo com que essa relação entre os diferentes níveis de governo seja parte indispensável da análise. Nesse sentido, adoto um novo conjunto de explicações de

ordem político-institucional, que busca compreender quais foram as condições necessárias para a formação de coalizões de interesses locais e nacionais que levaram os projetos a acontecer.

Nas duas cidades, e de uma maneira geral, a *produção de localização*, é um mecanismo central nos projetos de revitalização urbana, pelo qual se abrem novas fronteiras ao mercado imobiliário e incorporador a partir do investimento público em porções da cidade com potencial de valorização e sobrelucro. Logo, a relação direta com a expansão de mercados (Harvey, 1989) e a financeirização da economia local (Penny, 2016) são aspectos importantes para o debate. O deslocamento do debate sobre os capitais para o nível local a partir dos capitais do urbano (Marques, 2016) é útil ao separar o capital em geral delimitado a partir da tradição Marxista e trazido ao contexto urbano pela importância das cidades nas condições de produção e circulação da mercadoria, dos vários capitais urbanos definidos como aqueles que produzem valor diretamente a partir da cidade, por exemplo, incorporadoras, prestadoras de serviços e construtores de infraestrutura urbana. Inicialmente essas constatações levariam a uma análise das relações específicas entre os capitais do urbano e os governos locais na disputa pela produção da cidade. No entanto, no caso dos grandes projetos urbanos analisados, a pesquisa mostrou a importância de ampliar o escopo de análise para coalizões multinível, com o envolvimento de capitais urbanos que se instituem em atores privados não locais, mas que ainda assim disputam o território nas cidades.

Para compreender a formação das coalizões multinível a literatura de American Political Development nos fornece alguns elementos úteis ao identificar as intercorrências (Orren & Skowronek, 2004) e continuidades inclusive de nível interestelar, considerando gestões locais e nacionais (Dilworth, 2009), o lugar do governo local no desenho institucional e a existência de ciclos de regimes de nível local e nacional, que influenciam diretamente as políticas de revitalização urbana. Os ciclos de regimes políticos, segundo Flanagan (2004), são de maneira abrangente uma combinação de ideias, arranjos institucionais e interesses, tanto na sociedade como no Estado que estruturam os conflitos que cercam os chefes do executivo (presidentes ou prefeitos) em cada situação, e seguem uma lógica histórica de ciclos com momentos de centralidade e declínio. Os ciclos se iniciam com crises que produzem janelas de oportunidade para novas lideranças políticas e novos regimes. A hipótese aqui é a de que os projetos de revitalização urbana acontecem em momentos de continuidade entre ciclos ascendentes em nível local e nacional, de forma que os líderes políticos nacionais e locais que atuam com apoio dos regimes, apresentando um novo projeto. Em ambos os casos é necessário considerar quais os ajustes institucionais necessários para operar no nível da politics e da policy os grandes projetos urbanos.

Logo, além de entender a formação de coalizões, é importante considerar os arranjos formais e os “encaixes institucionais” que viabilizaram projetos (Rast, 2009). Nesse sentido, embora uma parte da literatura tenha se focado em arranjos informais, que responderiam a pressões econômicas e interesses do capital formando coalizões para a realização dos “projetos de revitalização”, considero que os processos formais de costura entre instituições e instrumentos de política são um capítulo fundamental para entender como viabilizar a implementação de projetos que, do contrário, seguem no papel. A questão central é então compreender como em cada caso se deram os encaixes entre coalizões políticas e arranjos institucionais para viabilizar projetos, e quais os impactos desses processos sobre os resultados distributivos dos projetos.

Argumento que do ponto de vista da governança das políticas, os projetos não são tão diferentes como inicialmente esperado. Os resultados apresentados nos capítulos seguintes identificam processos e atores que se assemelham, aproximando não apenas as políticas, como os seus resultados do ponto de vista redistributivo. Com isso, formulamos a questão: o que, então, explicaria que contextos tão distintos produzam projetos com similaridades? As hipóteses investigadas não são excludentes, mas complementares: as similaridades seriam fruto de dinâmicas metropolitanas similares, compreendendo a formação de coalizões e arranjos com estruturas similares, e/ou de processos de aprendizado político e migração de políticas públicas, inclusive arranjos institucionais.

A estrutura de comparação proposta

Como analisar comparativamente políticas urbanas? Essa é uma questão debatida pela literatura dos estudos urbanos e da ciência política. Nessa tese são analisados grandes projetos de renovação urbana em contextos tão distintos quanto Londres e Rio de Janeiro.

Nos dois casos a análise é orientada pela combinação das mesmas três condições explicativas dos projetos: o acesso à terra; a formação de coalizões; e os arranjos institucionais, a fim de compreender a governança dos projetos e as suas implicações para a análise de políticas redistributivas. Os aspectos redistributivos são entendidos aqui como a constatação de políticas coordenadas para reduzir desigualdades urbanas e mitigar processos de gentrificação, que incluem políticas de habitação social, emprego e renda, ampliação do acesso a infraestrutura urbana e, por fim, criação de interfaces socioestatais para promover participação da população impactada sobre os momentos de decisão dos projetos.

As condições explicativas foram analisadas a partir da trajetória das políticas no período entre 1980 e 2020, marcado pela realização de Jogos Olímpicos em 2012 em Londres e 2016

no Rio de Janeiro. A análise de trajetória considerou contextos políticos e institucionais com o objetivo de identificar atores, instituições, processos de políticas e arenas de decisão e, com isso, compreender os momentos de oportunidade. Esses momentos são conceituados como aqueles em que foram produzidos encaixes entre acesso a terras, as coalizões políticas e os arranjos institucionais. A reconstituição dos momentos de oportunidade permitiu analisar acordos entre os atores e interesses envolvidos, delineando a estrutura dos projetos. As trajetórias e acordos clarificaram implicações das políticas para a governança urbana e para os produtos do ponto de vista da presença ou ausência de aspectos redistributivos.

O modelo analítico propõe, ainda, a comparação de casos de *most different systems* (Przeworski & Teune, 1970). Nesse sentido, é importante que uma variável explicativa central da análise – a participação ativa de governos nacionais em coalizões multinível de apoio aos projetos – seja tão diferente nos dois casos. Isso porque estamos analisando um país federativo e com relativa descentralização, em especial no que diz respeito a políticas urbanas, e do outro lado um país unitário e centralista. Uma outra diferença importante em relação aos casos tem a ver com a posição das cidades e dos países na economia globalizada, e aqui também estamos analisando situações distintas, sendo um país do sul e da periferia global, e o outro do Norte e situado no centro do capitalismo global. Por fim, as cidades têm posições distintas em relação aos seus próprios contextos nacionais, sendo Londres a capital política e econômica do Reino Unido, e o Rio de Janeiro apenas a segunda cidade em importância econômica do Brasil, além de não mais a capital nacional. Ainda assim, o modelo defende a comparação através de categorias gerais, que podem ser aplicadas nos dois contextos, fazendo aos dois casos as mesmas perguntas.

O debate é adensado com a apresentação de um *shadow case* em São Paulo, outra cidade do Sul, com contexto similar ao Rio de Janeiro do ponto de vista político e do instrumento urbanístico, mas sem a presença de uma coalizão multinível ou de um grande evento como os Jogos Olímpicos, sendo coordenada pela Prefeitura. O *shadow case* envolve uma análise não exaustiva do caso, mas que o apresenta linhas gerais a fim de utilizá-lo como um contraponto para a comparação principal. Nesse caso analiso comparativamente a trajetória das principais operações urbanas na cidade de São Paulo, em que os processos políticos e de definição da política pública não são estruturados por coalizões multinível com a participação do governo federal, apesar de utilizarem o mesmo instrumento urbanístico e se desenvolverem em uma cidade também brasileira. Tem o papel de nos ajudar a pensar os impactos de ausência do governo nacional, em especial no que diz respeito ao aspecto redistributivo dos projetos,

testando o argumento de Fainstein (2008) que vincula o acesso recursos dos governos centrais à presença de aspectos sociais em projetos de renovação urbana em cidades do Norte global.

Por fim, o argumento que considera a trajetória das coalizões implica também compreender o que acontece essas coalizões se rompem. Uma característica comum aos projetos é a duração das políticas, de modo que os projetos foram atravessados por séries de rupturas institucionais, políticas e econômicas. É então fundamental analisar e o impacto desses rompimentos, em especial dado que ambos são estruturados a partir de expectativas relacionadas ao mercado imobiliário e de terras sendo, portanto, sensíveis e dependentes de suas flutuações.

Achados e contribuições

Por que, afinal, considero que há mais similaridades do que se imaginaria entre os projetos no Rio de Janeiro e em Londres? Argumento que ambos os projetos são estruturados em torno de mecanismos pautados pela utilização de grandes quantidades de recursos públicos para disponibilizar para o mercado um amplo conjunto de terras centrais, contíguas e qualificadas com infraestrutura. Ao mesmo tempo, ambos adotam arranjos institucionais e engenharias financeiras complexas envolvendo governos nacionais e locais, que reduzem os riscos aos investidores privados e tornam os projetos dependentes da valorização imobiliária sobre a terra, deixando pouco espaço para investimento em políticas redistributivas. Ambas as trajetórias foram marcadas por costuras políticas promovidas pelos governos nacionais e municipais via estruturas partidárias, e por relações com os setores privados que participaram ativamente da formulação dos projetos, em propostas condizentes com as estratégias políticas econômicas nacionais. Essas se estruturaram a partir de coalizões multinível, que incluíram dinâmicas pouco transparentes e processos decisórios em instâncias não formais, e com a presença de personalismo. Por fim, ambos implementaram projetos estruturados a partir de acordos incompatíveis com modelos de desenvolvimento local inclusivo, diverso ou pautado pelas demandas específicas dos territórios, incidindo em uma lógica de gentrificação. Enquanto parte disso já era “esperado” para o Rio de Janeiro, defendo que uma metodologia de análise baseada nas *mesmas perguntas para contextos distintos*, além de uma abordagem institucional histórica e multinível evidencia essas características também no caso britânico.

Ao contrário do que é proposto na literatura específica, essa pesquisa mostrou que a presença de recursos dos governos nacionais, ou mesmo a vinculação dos projetos a coalizões de esquerda, não implicam em mais redistributivismo. Os resultados encontrados na análise

comparada apontam que é possível haver recursos dos governos nacionais vinculados a estratégias de desenvolvimento econômico em nível nacional que não são compatíveis com projetos de desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, em termos orçamentários, os governos nacionais podem cobrar a conta do investimento através de retornos obtidos pelo desenvolvimento imobiliário a fim de recuperar parte do montante assumido inicialmente, pressionando novamente o desenvolvimento local a maximizar o valor da terra em detrimento de políticas redistributivas ou de mitigação de processos de gentrificação. Entretanto, a presença de coalizões multinível leva a um maior insulamento do processo decisório – com o que chamei de insulamento vertical – no qual decisões que tem impacto direto sobre os territórios são tomadas em arenas externas às Prefeituras, e, portanto, mais distantes do acompanhamento e controle social. Assim, projetos com coalizões locais, mesmo que dependentes de parcerias junto ao mercado, estão mais sujeitos ao que a literatura sobre governança contratual chamou de “riscos políticos”, associados aos movimentos de resistência aos projetos, que podem levar a um progressivismo pontual sobre os aspectos redistributivos, ainda que permeado de conflitos e novas estratégias de insulamento.

Por outro lado, argumento que as decisões sobre a formulação em todos os casos foram tomadas em arenas representadas por órgãos da administração direta, sendo que o argumento sobre a transferência para agências de segundo-nível, para garantir maior insulamento, se aplica apenas às etapas de implementação, quando há pouco discricionariedade sobre os aspectos estruturais dos projetos. Ainda assim, o insulamento na implementação é central para compreender a manutenção dos mecanismos de controle dos governos mesmo após o rompimento das coalizões multinível de apoio às políticas.

Apesar de governos locais participarem das coalizões que produziram tais mecanismos, os governos nacionais em ambos os casos tiveram papel chave de articulação política dos projetos pautados por estratégias vinculadas à arena nacional, e por negociações junto a atores privados também de porte nacional. Uma vez formulados, os projetos passaram a ser implementados por governos locais através das agências semi-públicas de desenvolvimento urbano, mas as decisões estruturantes das políticas já haviam sido acordadas. Esses resultados evidenciam um processo de manutenção do controle e coordenação política em arenas nacionais a despeito do processo de descentralização que a literatura britânica chamou de localismo (Clarke & Cochrane, 2013) ou do sistema federativo no Brasil que determina ao município a autoridade sobre as políticas urbanas. Mais do que isso, evidenciam um processo de manutenção da coordenação política sobre instituições que estão no centro dos governos eleitos com importante influência das disputas nas arenas partidárias, a despeito do que a literatura sobre governança vem debatendo quanto à

transferência de decisões a agências não eleitas a partir de Levi-Faur (2005) ou mesmo dos mecanismos de governança contratual descritos por Raco (2014) para os Jogos Olímpicos de Londres. Mesmo que esses mecanismos tenham um espaço importante no arranjo estabelecido em especial nas etapas de implementação, a análise de trajetória dos casos vai mostrar que as decisões centrais da formulação dos projetos se mantiverem sob coordenação de departamentos e ministérios dos governos nacionais.

Ainda assim, há momentos em que a própria designação do que é público e do que é privado em cada um dos casos merece especial atenção por não ser, como veremos, tão direta como se poderia imaginar uma vez que envolvem parcerias público-privadas e regulação privada abrangendo serviços ou bens públicos. Nesse sentido, as formas como essas separações impactam a regulação das políticas é um tema chave analisado em cada um dos casos, e o exemplo britânico é fundamental dada a experimentação de arranjos inovadores no contexto dos Jogos Olímpicos nesse país, muitos dos quais serviram como inspiração para o arranjo carioca.

Contribuições

O argumento central da tese é o de que é possível, a partir da estrutura de comparação proposta, identificar três condições necessárias para a ocorrência desse tipo de projeto e as características internas a essas elas têm implicações sobre os resultados dos projetos, inclusive do ponto de vista redistributivo.

Há, ainda, uma contribuição metodológica para a análise de grandes projetos urbanos a partir de um modelo de análise que é comparativo, histórico, institucional (da policy), político (da politics) e multinível, em que atores nacionais podem ter papéis decisivos e com implicações diretas sobre as políticas, que vão além do financiamento e enquadramento institucional. Logo, tanto as similaridades entre projetos quanto as implicações redistributivas devem ser compreendidas pela análise de trajetórias das políticas que evidenciam o papel dos atores, em especial os governos nacionais, na formação e coordenação das coalizões multinível, os arranjos construídos e o acesso às terras. Combinadas em uma perspectiva comparada, as trajetórias e a análise multinível dão luz a aspectos centrais do processo político de grandes projetos urbanos, pouco explorados na literatura dos estudos urbanos ou da ciência política.

A análise sobre acesso a terras, coalizões (que nos dois casos são multinível), e desenhos institucionais permite, através de suas características internas compreender quem governa os projetos (e com quais objetivos) e quem governa o quê dentro da coalizão; quem regula os projetos, e aqui é fundamental o argumento do contratualismo; e quem controla os projetos,

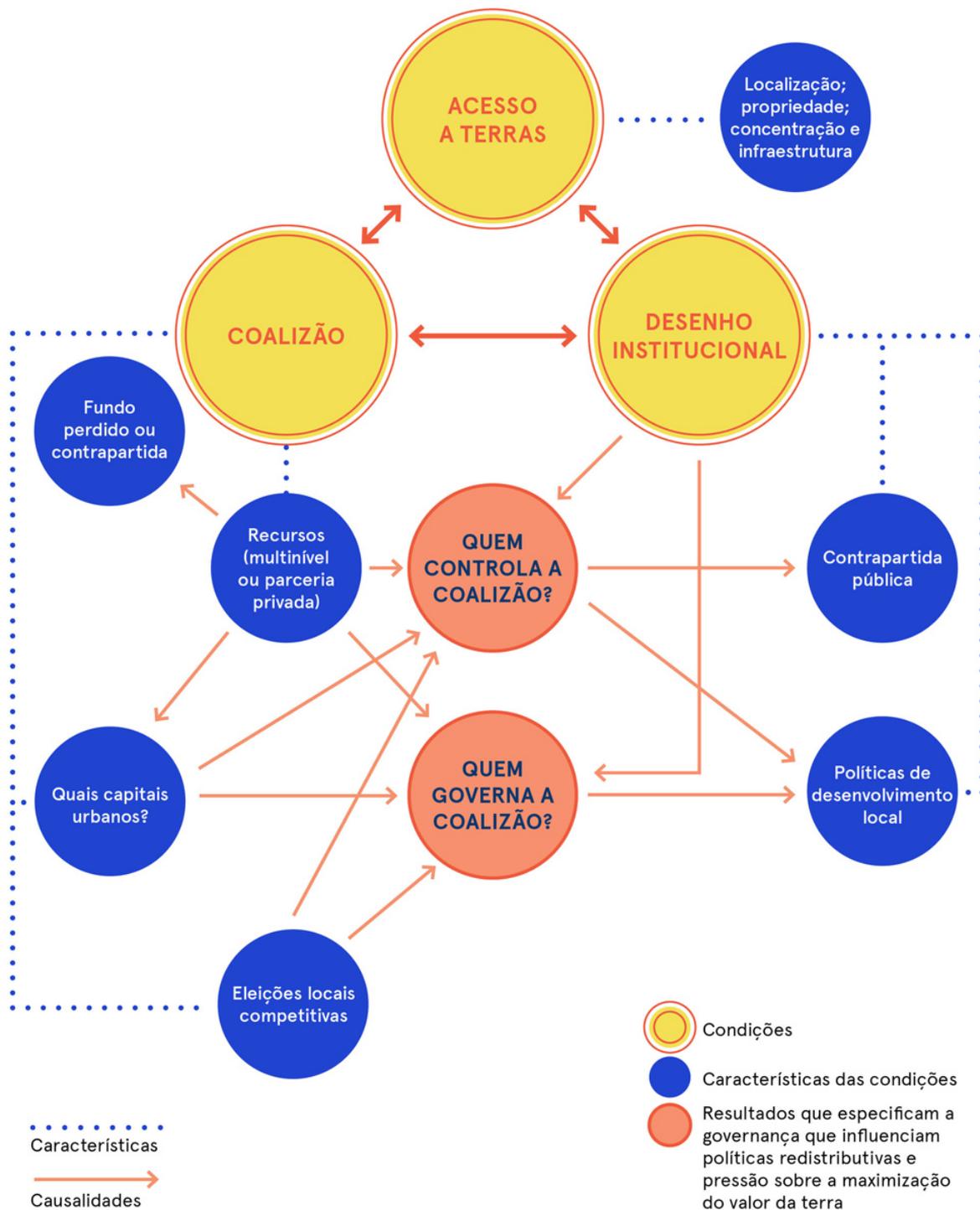
considerando aqui as estratégias de insulamento e o insulamento vertical produzido pela coalizão multinível e pelos instrumentos de coordenação dos governos nacionais.

Ao compreender quem governa cada aspecto da política (e com quais objetivos), quem controla e quem regula, podemos analisar a importância da pressão por arrecadação através da maximização do valor da terra nos projetos, o que nos dá caminhos para analisar a questão colocada pelo projeto comparativo - o que explica que projetos formulados por coalizões políticas de centro-esquerda tenham tímidos investimentos de caráter redistributivo? Se, por um lado, a explicação sobre a formulação de projetos desse porte em coalizões de esquerda pode estar relacionada a oportunidades de investimento público com ação estatal direta que seriam mais dificilmente justificáveis em coalizões liberais. Por outro lado, as disputas internas às coalizões, e o desenho institucional explicam a pressão pela arrecadação a despeito do investimento público. Explica também o desencaixe entre os objetivos arrecadatários ou aqueles associados ao planejamento local, implicando em baixos recursos para habitação social e contenção de processos de gentrificação, inclusive relacionados a emprego e cultura.

A figura 1 a seguir sumariza os principais elementos considerados. O diagrama mostra em amarelo as três condições explicativas ressaltadas para a análise de grandes projetos urbanos no centro ou na periferia do capitalismo global. As diferentes possibilidades de características internas a essas condições e as possibilidades de combinação entre características e condições produzem resultados sobre quem governa e quem controla os projetos de renovação urbana. Por exemplo: os casos de Londres e Rio de Janeiro combinam coalizão multinível com recursos dos governos nacionais condicionados a mecanismos de recuperação do investimento através do mercado, tendo implicações sobre quem governa a coalizão. Já no contraponto com as operações urbanas em São Paulo, em que a coalizão é local e combinada com alternância de poder nas eleições municipais, são produzidos efeitos diferentes sobre quem controla a coalizão. Em todos os casos as coalizões são transversais, no sentido de que incluem atores de politics, da policy e do mercado. O acesso à terras passa por diferentes processos internos, mas em todos os casos é necessário para a implementação dos projetos, terras em extensão suficiente e passíveis de mercantilização. Os desenhos institucionais em todos os casos produzem as condições para coordenação das coalizões e para a mercantilização. Em Londres os capitais urbanos que compõe a coalizão são diferentes daqueles dos casos do Rio e São Paulo. É possível, ainda, que essas condições e características sofram alterações ao longo do tempo de vida dos projetos, que é extenso, como analisado no capítulo 7. No entanto, argumento que nos dois casos aqui analisados os mecanismos de coordenação instituídos na etapa de formulação através das coalizões multinível se mantiveram mesmo após o fim das coalizões iniciais. Os resultados de quem governa, regula e controla os

projetos têm implicações diretas sobre o espaço (ou ausência) das políticas redistributivas dentro do arranjo, e a maior ou menor pressão sobre a maximização do valor da terra, em uma lógica vinculada ao mercado imobiliário.

Figura 1: Modelo explicativo



Elaboração da autora

As coalizões multinível analisam processos locais e nacionais e são fundamentais para entender como é preparado o terreno para a formulação de grandes projetos de renovação urbana. Por preparar o terreno me refiro à articulação política envolvendo setores específicos no campo econômico e partidário, aos encaixes institucionais, e à forma como a adoção e/ou criação de instrumentos urbanísticos e as coordenações políticas levam também ao acesso à terra propriamente dito.

Em relação à participação social, inclusive no que diz respeito ao projeto de ocupação do território do ponto de vista cultural é fundamental compreender por quem e para quem o território está sendo planejado. Nesse sentido, é importante entender o encaixe entre os acordos e arranjos definidos pelas coalizões multinível, e as definições de instrumentos de planejamento e política urbana que têm seus usos e medidas definidos junto ao governo local. Portanto, mais ou menos redistributivo, mais ou menos habitação social ou como será utilizado o recurso arrecadado por mecanismos de gestão da valorização da terra (Santoro et al., 2005; Smolka, 2014) se define localmente, mas já dentro de uma limitação pré-definida na formulação do projeto. É algo que já nasce residual. Ainda assim, dentro do residual existem diferenças, e elas importam.

Para além das questões relacionadas à viabilidade do projeto e aos seus produtos do ponto de vista redistributivo, cabe compreender ainda os seus legados ao território e como se relacionam com projetos de desenvolvimento local estabelecidos. A similaridade de propostas em torno de economia da cultura e criativa nos locais está relacionada a uma atratividade de mercado, e de público em ambos os casos. No Rio de Janeiro, no entanto, existe, para além de uma visão de futuro, com a proposta de criar um polo de economia criativa na região, uma consideração ao passado, que foi forjada pelos processos de resistência organizados no local. A região portuária do Rio de Janeiro tem um valor histórico caro à cidade, por ter sido porto de escravos, marcada pela existência do principal mercado de escravos da região, em seu território. As marcas desse passado são vivas na região, em sua cultura, em seus grupos e organizações. A região é berço do samba carioca, das escolas de samba, blocos de carnaval. Da primeira favela carioca, e do primeiro quilombo urbano do Brasil, reconhecido após o início do projeto. Se inicialmente o projeto não previa esse passado em sua implementação, a “Pequena África”, como a região é conhecida, se impôs, e processos de resistência e de luta pela permanência seguem ativados.

Já em Londres, embora existam marcações culturais de uma região da cidade que foi berço da revolução industrial, com rios e canais conectando o porto à indústria, e que mais recentemente abriu-se à diversidade e à população imigrante de diversas regiões, a mesma é

marginalizada no projeto que se propõe a criar empregos e gerar renda a um tipo de trabalhador que não se encaixa com quem vive ali. É visível um espelhamento com o centro de Londres, visível na atração de ícones institucionais como Museus e Universidades que atraem um público diferente daquele que vive ali. Houve um projeto de investimento em desenvolvimento local através da economia da cultura e do conhecimento que é também gentrificador, é alinhado à sua posição no contexto da economia britânica.

Nas páginas a seguir introduzo sumariamente os casos tratados que serão aprofundados ao longo dos capítulos, a metodologia, e a estrutura da tese, com uma breve explicação de seus capítulos.

Breve apresentação dos casos

O projeto Porto Maravilha é um projeto de renovação urbana centrado em uma operação urbana consorciada que abrange uma área de cerca de 5 milhões de metros quadrados na região portuária e central do Rio de Janeiro. O investimento de cerca de 8 bilhões de reais se dá a partir de uma parceria público-privada que previa a realização de obras de infraestrutura, a construção de museus, e a prestação de serviços básicos tais como iluminação, coleta de lixo e gestão do tráfego, que pela primeira vez no Brasil foram concedidos conjuntamente à iniciativa privada, em uma região delimitada da cidade. Embora a implementação do projeto seja local, o recurso inicial é proveniente de um banco público federal, repassado a partir de um fundo de investimento imobiliário que passa a gerir grandes terrenos públicos da região, negociando-os diretamente com o mercado imobiliário para arrecadação do restante do recurso necessário para o pagamento da PPP. Além de terras públicas, o fundo negocia solo virtual, ou o direito de construir acima do perímetro básico na região.

O projeto vem sendo formulado desde os anos 1980, mas sua realização teve início em 2009, e foi acelerada por conta da realização dos Jogos Olímpicos de Verão em 2016. Atualmente o projeto ainda está em fase de implementação da Operação Urbana Consorciada que estrutura o projeto, e embora as obras tenham sido entregues, o projeto enfrentou uma série de problemas de fluxo de caixa que inviabilizaram a continuidade da PPP quanto à prestação de serviços. O projeto não previu reserva de recursos para habitação de interesse social, e alocou 3% da arrecadação para renovação do patrimônio cultural. A região portuária localizada no centro do Rio de Janeiro tem uma importância histórica por ter sido o local por onde chegaram ao Brasil milhares de homens, mulheres e crianças escravizados. Desde o início da República já sofreu diversas reformas e remodelações, e hoje abriga a mais antiga favela da cidade.

Porto Maravilha, Praça Mauá, Rio de Janeiro 2019



Créditos da autora

O projeto de East London também tem os Jogos Olímpicos de Verão como um “acelerador” de uma política de renovação urbana que já estava em processo de formulação. A renovação urbana de Stratford é parte de um projeto maior de regeneração, chamado Thames Gateway, considerado o maior projeto de renovação urbana da Europa. A região recebeu um investimento de cerca de 9 bilhões de libras em uma área de 3 milhões de metros quadrados. A renovação compreende diversas obras e serviços, dentre as quais o Parque Olímpico Rainha Elizabeth, a Vila Olímpica transformada em um conjunto residencial, o antigo centro de mídia transformado em um centro comercial, a criação de 3 novos bairros residenciais, o International Quarter - um polo comercial, áreas de lazer, um shopping center e uma estação internacional de trens, mas que até 2020 não operava trens internacionais.

É importante ressaltar que considero aqui como parte da renovação de East London tanto o projeto diretamente vinculado aos Jogos Olímpicos de 2012, como o projeto Stratford City. Embora parte da literatura (Newman, 2007a) considere esses projetos de forma separada, a análise da trajetória das políticas aqui descrita mostra que há uma relação intrínseca entre ambos, para além da continuidade territorial. O complexo arranjo institucional envolve diversos departamentos do governo nacional, a prefeitura de Londres, os boroughs e a criação

de agências semi-públicas para coordenar as diferentes etapas do projeto. Os recursos para infraestrutura são majoritariamente estatais. O arranjo institucional do caso britânico tem como característica um insulamento relativo da implementação da política através de agências com baixa responsividade para a população a partir de um modelo de governança contratual (Raco, 2014a) debatido mais à frente, e que tem influência direta sobre o arranjo adotado no Rio de Janeiro. Existe também no caso britânico um debate sobre a gentrificação produzida pelos investimentos para a realização dos Jogos Olímpicos uma vez que a produção habitacional considerada de baixo custo não é acessível à população local. (Imrie et al., 2009; Watt & Bernstock, 2017).

Queen Elizabeth Olympic Park, Londres, 2019



Créditos da autora

Metodologia

Essa pesquisa também contribui metodologicamente para o campo de estudos urbanos, em especial com as pesquisas sobre grandes projetos urbanos. A partir de uma proposta de análise comparada estruturada na reconstrução histórica de duas políticas realizadas em cidades posicionadas no Norte e no Sul global, no centro e na periferia do capitalismo, e em países com sistemas políticos distintos, busca aproximar processos e dinâmicas presentes em grandes

metrópoles, por meio da migração de formatos institucionais ou por processos similares endógenos. Em temas do desenho de pesquisa o objetivo foi fazer as mesmas perguntas aos dois casos, e não, como proposto na literatura comparada de grandes projetos urbanos (Fainstein, 2008; Orueta & Fainstein, 2008) realizar perguntas específicas para contextos específicos. Nesse sentido, está mais próximo da compreensão de “Quem governa o que, e quem governa quando o governo não governa”, que norteia um projeto comparativo sobre governança de grandes metrópoles acumulando conhecimento sobre atores e processos envolvidos na produção de diversas políticas em São Paulo (Marques, 2018) e em perspectiva comparada com Londres, Paris, Milão e Cidade do México⁹.

O objetivo aqui foi produzir uma análise comparada sobre atores e processos envolvidos na produção das políticas de renovação urbana analisadas no Rio de Janeiro e em Londres. A seleção dos casos foi baseada na identificação de algumas similaridades marcantes: além de ambos os projetos terem vinculação com os Jogos Olímpicos de Verão sendo o evento no Rio de Janeiro subsequente ao Londrino, os dois tratam de políticas cuja formulação havia sido iniciada décadas antes, com o envolvimento de atores locais e nacionais, públicos e privados. O fato de projeto carioca ter sido subsequente ao britânico influenciou ainda similaridades em termos de arranjo institucional – em especial a criação de uma agência de desenvolvimento urbano exclusiva ao território de intervenção e no formato de empresa mista municipal. As similaridades motivaram questionamentos como: haveria, além da já estudada migração de ideias sobre projetos de renovação urbana, também uma migração de desenhos institucionais? Seria essa migração parte de um processo de aprendizado político, ou fruto do trânsito de consultorias?

A partir dessas perguntas iniciais foi estruturado o desenho da pesquisa e, à medida em que novos resultados apontavam para novas similaridades, a questão principal passou a ser justamente o que levariam contextos tão distintos a produzir processos e arranjos similares, ainda que com nuances?

Os estudos de caso foram estruturados com o objetivo de traçar a trajetória de formulação de cada política, retomando os momentos de oportunidade que interferiram os rumos da formulação, buscando compreender os principais conflitos a fim de identificar atores centrais, os seus objetivos na política e a sua interferência na policy. A partir desse objetivo se tornaram claros os três aspectos metodológicos centrais defendidos aqui: i) perspectiva multinível; ii) análise das trajetória, de formulação dos projetos; iii) através da comparação de processos e

⁹ <https://politicadourbanocem.wordpress.com/>

políticas em países do Sul e do Norte, utilizando de de categorias universais que abrangem ambos os contextos a partir da identificação dos conflitos em torno de políticas. Nos capítulos que seguem a defesa desse processo de análise comparada será apresentada em maiores detalhes.

Em termos empíricos a pesquisa se baseia uma metodologia de análise qualitativa, a partir de estudos de casos nos dois países e cidades em questão, e do shadow case de São Paulo. Além de análise documental foram realizadas 60 entrevistas semiestruturadas (com 50 indivíduos diferentes) entre 2014 e 2021 no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Londres, com pessoas ligadas a 43 instituições públicas, privadas, semi-públicas e da sociedade civil.

A dimensão empírica dessa pesquisa contou com três momentos: (i) pesquisa de campo no Rio de Janeiro realizada entre março e junho de 2014, como parte de minha pesquisa de mestrado no departamento de ciência política da USP (Sarue, 2015), e com apoio da CAPES através do PROEX; (ii) pesquisa de campo envolvendo novas entrevistas e análise documental realizada em São Paulo, Rio de Janeiro e Londres, como parte da minha pesquisa de doutorado, sendo a etapa britânica parte do plano de trabalho aprovado pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior da CAPES (PDSE) entre Setembro de 2018 e Fevereiro de 2019; (iii) entre 2020 e início de 2021 retomei a pesquisa de campo sobre o Rio de Janeiro, realizando novas entrevistas de forma a atualizar o contexto e as dinâmicas do projeto carioca.

As entrevistas foram realizadas com gestores e servidores públicos de diversas instituições nos governos do Brasil e do Reino Unido, nas prefeituras do Rio de Janeiro e de Londres e nos boroughs londrinos; representantes dos legislativo municipal, estadual e federal no Brasil e um Membro do Parlamento Britânico que serviu ao Tesouro Nacional do país durante a legislatura que coincidiu com a preparação dos Jogos Olímpicos; representantes de agências semi-públicas voltadas ao desenvolvimento urbano e territorial nas regiões analisadas, gestores de empresas brasileiras, britânicas e multinacionais com atuação nas regiões em especial no setor incorporador e imobiliário, membros de organizações da sociedade civil, moradores ou ex-moradores das regiões que viveram processos de remoções para dar lugar aos projetos, pesquisadores de think-tanks e acadêmicos. Algumas dessas pessoas ativaram seus próprios contatos conduzindo um processo de snow ball. Algumas pessoas ainda me ofereceram cópias de documentos não disponibilizados ao público, incluindo apresentações oficiais, documentos sigilosos e relatórios.

A lista entrevistado/as, inclusive a informação sobre a instituição à qual estão ou estiveram vinculadas está no Anexo 1. Algumas dessas instituições foram criadas para fins dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro e em Londres, e foram extintas após. Outras existem hoje

com nomes diferentes e foram modificadas com a troca de governos e as reformas institucionais que seguiram. Como os Jogos aconteceram em 2016 e 2012, alguns dos meus interlocutores/as estão aposentados/as ou trabalhando em diferentes posições ou instituições, mas fui capaz de alcançá-los/as por meio do processo de snow ball, pois as pessoas entrariam em contato com seus ex-colegas e equipes de trabalho nas instituições que estavam nos dias antes, durante e depois dos jogos. Com o objetivo de proteger as fontes tornei as entrevistas anônimas através da lista no Anexo 1. Para preservar o anonimato a lista dá características da posição ocupada pela pessoa na instituição mas não especifica cargo nem gênero, considerando que muitos representam cargos singulares nessas organizações, de modo que a mera nomeação do cargo indicaria o indivíduo. Considerando também que algumas trajetórias são singulares, optei por vincular cada pessoa a uma única instituição, mesmo que algumas das pessoas entrevistadas tenham trabalhado em mais de uma das organizações listadas.

Além das entrevistas foi realizado trabalho de pesquisa documental a partir de documentos públicos produzidos pelos órgãos públicos competentes, ou por organizações de monitoramento do projeto, além de relatórios e apresentações de empresas privadas e consultorias vinculadas aos projetos. No caso carioca, foram também analisados documentos referentes à Operação Lava Jato, acessados diretamente online.

A estrutura da tese

A tese está organizada em seis capítulos além dessa introdução e das conclusões. Embora toda a estrutura seja baseada na proposta comparativa, foi feita a opção de não estruturar os capítulos a partir dos casos. Portanto, não há um único capítulo descrevendo o caso carioca, ou o britânico para então abordar as análises comparativas. A estrutura está organizada a partir dos resultados analíticos da pesquisa, e as explicações baseadas nos casos são apresentadas a partir dos tópicos da comparação. Similarmente, a tese não está dividida em revisões teóricas e resultados empíricos, sendo o debate com a literatura apresentado à medida em que os resultados vão sendo introduzidos.

O **capítulo 1** é dedicado às estruturas formais de cada caso, apresentando os arranjos institucionais implementados e os modelos de financiamento da política de renovação urbana na região portuária do Rio e em Stratford em Londres. Inicialmente descrevo algumas características das regiões que abrigam os projetos de renovação urbana e que são importantes para, na sequência, abordar aspectos sobre os arranjos produzidos. Aqui falo, por exemplo, da composição fundiária das regiões, das atividades econômicas territoriais, da sua localização e

dos atores locais e seus interesses. Na sequência são abordados os projetos em si: o que compreendem em termos de infraestrutura e serviços urbanos para a região? Quais os principais investimentos? Por fim são apresentados os arranjos instituídos, analisando como cada projeto foi implementado, quais os instrumentos financeiros utilizados, as principais instituições envolvidas, a distribuição de riscos e investimentos.

Os primeiros achados da análise comparada são apresentados nesse capítulo a respeito da estrutura institucional dos projetos que nos dois casos estabelece mecanismos de redução dos riscos aos investidores privados, cria instituições públicas que exercem o papel de incorporadoras influenciando diretamente o processo de planejamento urbano nas regiões. Em ambos os casos há também arranjos de governança contratual, nos quais PPP são estabelecidas de forma a delegar a consórcios privados a execução de serviços públicos, tornando as empresas públicas ao mesmo tempo reguladoras e parceiras das prestadoras privadas. Por fim, há nos dois casos processos de insulamento institucional, nos quais empresas de desenvolvimento urbano municipais são criadas em estruturas insuladas das prefeituras que promovem também uma redução de riscos políticos, uma vez que são insuladas do processo eleitoral, além de riscos burocráticos uma vez que seguem requisitos legais próprios.

O **capítulo 2** é dedicado à análise histórica institucional. O argumento central do capítulo é o de que para compreender os arranjos instituídos e descritos no capítulo inicial é necessário retomar as trajetórias de formulação das políticas em cada caso. Ou seja, para compreender os projetos não basta analisar uma fotografia dos arranjos no momento da implementação, mas retornar à trajetória a fim de identificar os atores interessados, os conflitos e acordos que resultam na estrutura implementada. Ainda do ponto de vista metodológico, o processo histórico nos permite comparar os momentos críticos de decisões e com isso identificar os atores chaves para a compreensão de cada caso. Após um debate teórico sobre a importância do método adotado, apresento as trajetórias de cada política abordadas através da governança dos projetos, retomando políticas e a política em cada momento.

A análise das trajetórias é, por fim, fundamental para compreender a formação de coalizões de apoio aos projetos de renovação urbana no Rio de Janeiro e em Londres. A importância da arena nacional para a tomada de decisões nos dois casos torna-se evidente a partir dessa revisão histórica. Particularmente no caso britânico atores relevantes para a formatação do projeto que não são usualmente descritos nas análises sobre a renovação urbana de Stratford assumem um lugar de evidência. Em ambos os casos fica claro o estabelecimento de vínculos informais em torno dos projetos, além de revelar atores chave na articulação política, bem como na mobilização dos setores econômicos aos quais estão ligados. Do ponto de vista da costura junto

ao setor privado fica evidente a importância de empresas que embora possam ser caracterizadas como capitais do urbano, têm atuação e porte nacional ou não-local, e participam diretamente da formulação dos projetos de forma similar nos dois casos. Essa participação se dá em detrimento dos interesses de empresas locais inicialmente envolvidas nos processos. Embora os dois casos estejam inseridos em processos de descentralização ou localismo nas etapas de implementação com a criação de empresas municipais de desenvolvimento urbano, há ainda uma relevância dos atores nacionais sobre os processos decisórios a ser explorada. Por fim, os dois projetos acontecem em momentos significativos do ponto de vista da disputa partidária no nível nacional. No caso britânico a transição do governo conservador para o trabalhismo é central para entender o projeto. Já no Brasil o momento de oportunidade é criado na transição de governos dentro de um mesmo partido – 1º e 2º mandatos do presidente Lula -, mas ainda assim com uma mudança importante dada a entrada “em peso” do PMDB no governo de coalizão.

O **capítulo 3** mergulha nos momentos centrais destacados no capítulo 2 para analisar a formação de coalizões multinível em cada um dos projetos. O argumento central desse capítulo é o de que os governos nacionais nos dois casos têm um papel relevante não apenas como financiadores da política, mas como articuladores políticos dos projetos, a partir de atores-chaves que estruturam as decisões a partir da arena nacional. Teoricamente discuto como grande parte da literatura sobre grandes projetos urbanos se dedica a compreendê-los a partir das relações local-global, considerando a construção dessas políticas a partir da cidade, e do seu lugar na economia política global através de redes interconectadas, que intercambiam ideias e projetos urbanos (McCann & Ward, 2012; Robinson, 2011) e argumento que faltam análises empiricamente embasadas das instituições envolvidas na costura política dos projetos em múltiplos níveis. Quando são abordados, os Estados nacionais aparecem como enquadramento institucional, ou os governos nacionais são tratados pelo seu papel como financiadores (Altshuler, 2003; Fainstein, 2008), com poucas considerações sobre o seu papel político enquanto atores participantes e articuladores das políticas. Portanto, nos casos aqui tratados mais do que comparar “um mundo de cidades” (Robinson, 2011) o objeto de comparação são as coalizões multinível.

O capítulo se organiza em duas partes. Inicialmente debato o conteúdo programático das coalizões, vinculados a estratégias políticas dos governos nacionais em cada país. A segunda parte do capítulo se estrutura a partir de uma tabela que destaca os momentos históricos relevantes para a formação de coalizões em torno dos projetos de renovação urbana em Londres e no Rio de Janeiro e que compreende: i) partidos nos governos nacionais; ii) inovações institucionais e processo de assemble land; iii) a entrada das cidades na formação de

coalizões multinível e iv) os instrumentos e mecanismos de negociação entre os atores públicos e privados que compõe as coalizões multinível.

Uma vez esmiuçado o processo de composição e formação das coalizões multinível, o **capítulo 4** é dedicado a compreender seu funcionamento e coordenação. O capítulo é estruturado em duas partes: a primeira é dedicada analisar as interfaces públicas da arena multinível (Isunza Vera, 2006) e como interagem com os diferentes atores envolvidos ou impactados pelas políticas de renovação urbana. Nesse processo são identificados os interesses de cada ator participante, e os benefícios que esse ator busca extrair do projeto, bem como as suas implicações para a repartição de benefícios entre os atores. Ainda no debate sobre as interfaces do projeto discuto a ideia de insulamento vertical, dada a coordenação de arenas decisórias vinculadas aos governos, e, portanto, mais distantes do nível local.

A segunda parte do capítulo aborda os instrumentos de coordenação política dentro das coalizões, e as múltiplas instâncias de autoridade sobre essas políticas. Revisito brevemente o debate sobre localismo e descentralização, na perspectiva da literatura de governança e dos estudos urbanos, e identifico os espaços de conflito entre níveis de governo sobre as políticas de renovação urbana. O argumento central construído aqui é o de que nas etapas de formulação os governos nacionais criam mecanismos de coordenação intragovernamental que podem ser observados na análise das arenas de decisão e que garantem uma posição estratégica aos governos. Esses mecanismos passam pela articulação no interior dos governos nacionais e dos partidos, pela composição de espaços deliberativos e por processos de liberação orçamentária.

É só após esse exaustivo processo de análise da formulação dos projetos que, no **capítulo 5**, passo a analisar as etapas de implementação das políticas. Inicialmente o capítulo debate como apesar de haver um recuo dos governos nacionais do ponto de vista institucional através da delegação da implementação das políticas a agências vinculadas aos governos municipais, os governos locais atuam em cenários bastante restritos uma vez que as decisões centrais das políticas foram amarradas nas etapas de formulação, deixando pouco espaço para reformulações.

Nessa etapa se torna evidente a incompatibilidade entre os acordos amarrados pelas estratégias econômicas projetadas pelos governos nacionais, e projetos de desenvolvimento econômico locais apoiados por planejamento urbano estruturado a partir de demandas do local e de premissa de manutenção da população no local. Logo, apesar de os prefeitos estarem mais sujeitos aos diversos tipos de controle social pela proximidade junto às populações impactadas pelo projeto, em especial do ponto de vista do controle vertical, através do voto, há importantes limitações à sua atuação através de um insulamento do processo decisório que chamo de

insulamento vertical, e que resulta da coalizão multinível. Por outro lado, apesar da presença de mecanismos de governança contratual (Raco, 2014b) e da criação de agências de segundo nível (Levi-Faur, 2005a) que prejudicam o controle social, argumento que as decisões centrais foram mantidas com órgãos da administração pública direta, como ministérios e departamentos nacionais, que são responsáveis ao controle vertical, embora distantes da população dado o mecanismo de insulamento vertical.

O capítulo discute ainda os **sistemas de planejamento urbano** e as contrapartidas públicas de valorização da terra em cada um dos modelos e em uma segunda parte aborda o debate da **gentrificação** a partir da literatura sobre intersectorialidade em políticas públicas considerando a criação de agências de desenvolvimento local específicas para os territórios nos dois casos. Aqui retomo a comparação inicial sobre os arranjos institucionais de cada projeto para, à luz da análise de trajetória e multinível, compreender como as disputas nas coalizões impactam as políticas redistributivas nos projetos, e determinam o objetivo da política *e a estrutura prevista* (subsystem involvement e policy instruments) (Candel & Biesbroek, 2016) que será, por fim, contrastada com a análise de múltiplas vulnerabilidades dos territórios, chegando ao debate sobre gentrificação.

O **capítulo 6** é dedicado a debater o progressivismo em grandes projetos de renovação urbana. A contribuição se dá através dos elementos acumulados na análise comparada entre o Rio e Londres, adicionados da comparação com um terceiro caso, um shadow case, em São Paulo. A questão aqui colocada é: o que explica que São Paulo tenha um progressivismo incremental nos projetos de renovação urbana que não tem correspondência no modelo carioca, ainda que ambas as cidades utilizem o mesmo instrumento urbanístico da operação urbana consorciada? Argumento que parte importante da explicação está na combinação no caso de São Paulo entre uma estrutura de projeto que não é multinível, adicionada à existência de alternância de poder entre projetos políticos no nível local.

A seleção de um terceiro caso também no Brasil e no Sul global é relevante também ao debate sobre a comparação de projetos urbanos em cidades do Sul e do Norte global. O caso de São Paulo evidencia a possibilidade de um processo de planejamento estruturado que se torna gradualmente mais progressivo e redistributivista mesmo mantendo constante o contexto institucional do Rio de Janeiro e o instrumento de planejamento urbano adotado, e que, por outro lado, se assemelha mais caso londrino por ter como variável a alternância de poder local na cidade. Ainda assim, argumento que é possível questionar outros aspectos dos projetos, além da posição das cidades no capitalismo global, que expliquem o elemento redistributivo. A ressalva é que sabemos que os três projetos de renovação urbana em alguma medida são excludentes uma vez

que são estruturados em políticas capitalistas de valorização do solo urbano e captura de mais-valia da terra a partir de investimento público e alterações no uso e ocupação do solo, beneficiando grupos políticos e econômicos específicos. Além disso existem outras distinções importantes entre os casos, como o tamanho das operações e a localização dos projetos em termos de apetite de mercado, que serão detalhadas no capítulo. Ainda assim, consideramos relevantes as nuances de progressividade e redistribuição e argumentamos que é fundamental conhecer as variáveis que resultam nessas diferenças.

Por fim, o **capítulo sete** analisa o fim das coalizões e as suas implicações em cada um dos casos, trazendo análises e informações mais recentes sobre os projetos que corroboram o argumento central, em especial no que diz respeito aos mecanismos de coordenação dentro das coalizões, que serão determinantes do arranjo após o fim delas.

Finalmente nas conclusões serão retomados os principais argumentos a partir da análise comparada e contribuições para a agenda de pesquisa sobre grandes projetos urbanos, e política urbana comparada.

Capítulo 1: arranjos institucionais, orçamentários e estruturas dos projetos implementados

Esse capítulo tem como objetivo apresentar linhas gerais dos dois projetos aqui analisados. Inicialmente é traçado um breve contexto das regiões onde estão situados, e a sua importância histórica e no contexto das cidades. Na sequência passo a uma descrição dos projetos em si, incluindo um detalhamento das principais obras e serviços abarcados. Não se trata de uma descrição do ponto de vista do projeto urbanístico, mas uma apresentação em linhas gerais do conteúdo dos projetos, destacando pontos que serão importantes para as análises de suas trajetórias e para as comparações propostas. Por fim, sigo para uma análise dos arranjos institucionais e orçamentários implementados e fruto dos processos de formulação das políticas que serão debatidas em mais detalhes nos capítulos que seguem. Ao final desse primeiro capítulo destaco brevemente os achados iniciais da análise comparada dos arranjos institucionais que serão úteis para compreender a análise de trajetória que virá em sequência.

O Rio de Janeiro e a sua região portuária

O Rio de Janeiro foi capital do Brasil de 1873 a 1960, sendo durante quase todo esse período a cidade mais populosa do país, perdendo o posto para São Paulo na década de 1950. A sua região central, à qual a região portuária é contígua, desempenha papel importante na cidade desde a constituição do centro histórico até a sua ocupação como polo comercial e financeiro, onde estão concentradas sedes de empresas públicas e privadas. O mapa 1 a seguir identifica pontos turísticos da cidade, e no destaque ampliado é possível identificar os bairros Saúde, Gamboa e Santo Cristo, parte da região portuária.

Mapa 1: Atrações turísticas no Rio de Janeiro



Fonte: Rio Mapa 360

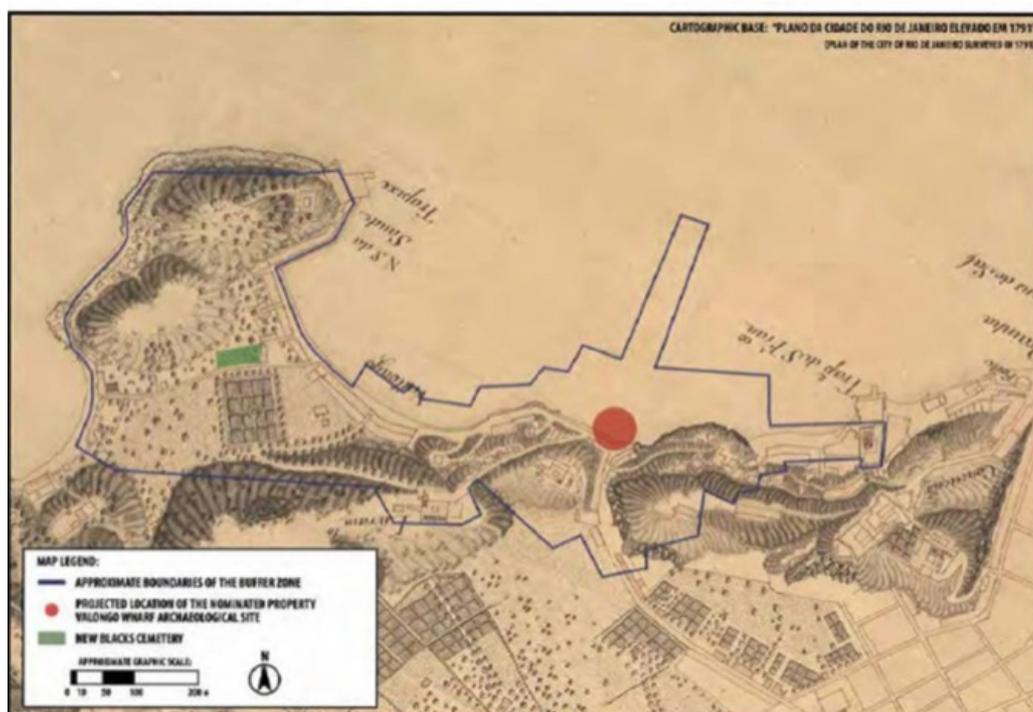
A despeito de sua localização privilegiada a zona portuária não integrou as regiões de crescimento da cidade, ainda que tenha passado por diversas transformações desde que recebeu as suas primeiras instalações. Esse isolamento pode ser compreendido pelo zoneamento da região central do Rio que privilegiou áreas no sentido sul, e também pela localização nos bairros portuários daquilo que se queria isolar da cidade, como cemitérios e um hospital público que abrigava doentes contagiosos (Rabha, 2004). É, ainda, fundamental para compreender a história da região portuária o reconhecimento do local como centro de comercialização de pessoas escravizadas durante o período escravocrata. O reconhecimento desse passado é parte de uma luta por reparações e direito à memória (Guimarães, 2014a), à exemplo da recente denominação do sítio arqueológico do Cais do Valongo como Patrimônio da Humanidade pela Unesco¹⁰.

Os bairros portuários seguiram ao longo das décadas como um importante reduto de manifestações culturais de origem africana. Nesse sentido, os investimentos na região portuária podem ser explorados à luz do envolvimento (ou da ausência dele) da comunidade afro-brasileira no processo de formulação de políticas. Os sítios históricos localizados na região do

¹⁰ No dia 9 de julho de 2017, a Unesco declarou o sítio arqueológico Cais do Valongo Patrimônio da Humanidade. Redescoberto em 2011 durante escavações para construção da infraestrutura do Porto Maravilha, o maior porto escravista das Américas foi a porta de entrada de mais de 1 milhão de africanos escravizados. Fonte: Cdurp

Porto Maravilha incluem além do Cais do Valongo, um mercado de escravos onde se estima que 500.000 a 700.000 homens, mulheres e crianças escravizados foram comercializados entre 1774 e 1831; casas de engorda onde as pessoas escravizadas eram mantidas para engordar à venda; e o cemitério, onde entre 20.000 a 30.000 daqueles que não sobreviveram entre os países africanos e o Rio de Janeiro ou morreram logo após a chegada foram enterrados. Após a abolição da escravidão, a região permaneceu como um local comunitário para africanos e afro-brasileiros libertados de todo o país. Recentemente, a região reconheceu formalmente a existência de um quilombo urbano - uma comunidade fundada por aqueles que conseguiram escapar da escravidão. A área também é amplamente creditada como o berço do samba e do carnaval, e um local central para as religiões de influência africana. Devido a essas características, a região ficou conhecida como “Pequena África”. (Guimarães, 2014a)

Mapa 2: Mapa de 1791 destaca Cais do Valongo e Cemitério dos Pretos Novos



Fonte: Cdurp

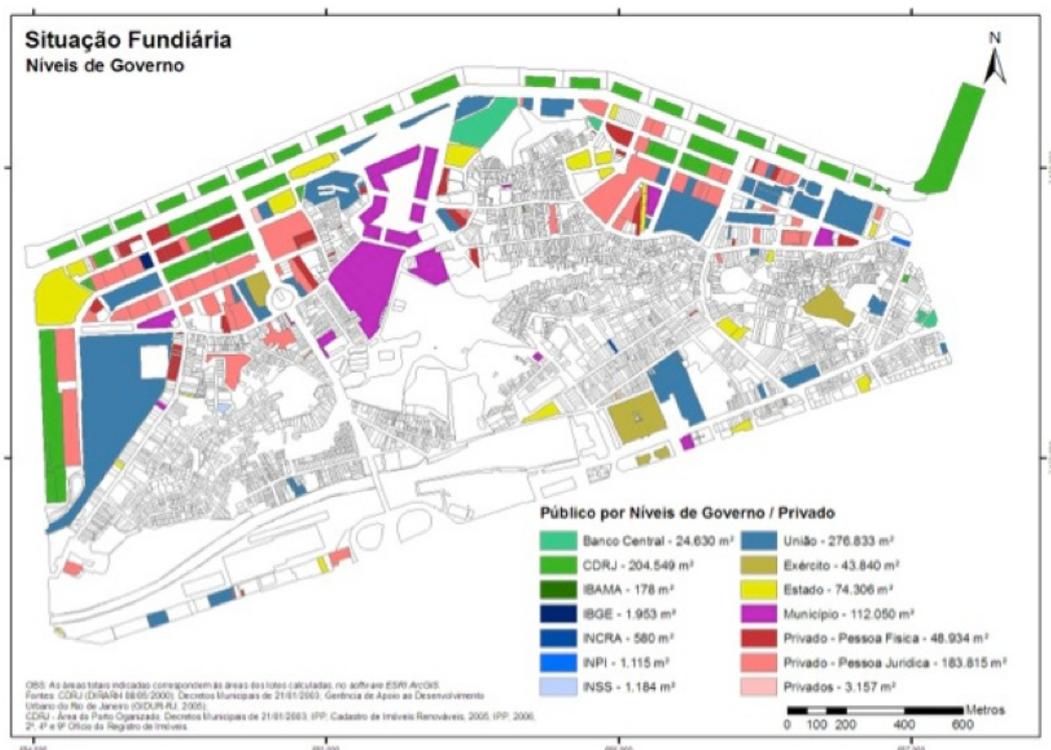
A área marcada em azul no mapa evidencia as alterações decorrentes do processo de aterramento do porto. No início do século XX, a cidade seguiu crescendo em direção à zona sul, com o aterramento do porto abrindo espaço à abertura de importantes avenidas que, por sua vez, também influenciaram um processo de isolamento dos bairros portuários em relação ao restante da cidade. A região portuária permaneceu, nas palavras de Rabha (2004) como um

“enclave urbano sob jurisdição federal”, uma vez que as terras aterradas pertenciam à união, sendo considerada acréscimo da Marinha (Bentes, 2012), algo central para o desenrolar histórico da região como veremos.

Apesar do uso residencial presente nos morros, da existência da primeira favela carioca, da significativa expressão política que assumiam as categorias funcionais dos portuários, muito pouco foi ofertado como melhoria do espaço urbano. Como produto final do isolamento, do direcionamento para funções portuárias, o uso residencial e os bairros foram considerados residuais, pouco importantes na sua ausência de valor no mercado imobiliário urbano.” (Rabha, 2004, p. 75)

O aterramento de terras influenciou a composição de propriedade do solo na região, tornando a União grande proprietária de terras na região. O Mapa 3 a seguir destaca a propriedade de terrenos na região, destacando os terrenos públicos - inclusive oriundos do processo de aterramento – e privados, bem como os diferentes níveis de governo aos quais pertencem. A propriedade dos terrenos é característica central para definir a reurbanização da região desde os primeiros projetos estudados. As características de propriedade e tamanho dos lotes são em grande parte típicas de regiões portuárias, que se tornam esvaziadas pelo processo de modernização dos portos em uma escala global. A concentração da propriedade é uma facilitadora e uma característica importante de grandes projetos de renovação urbana (Eidelman, 2018; Sarue, 2016) e o papel do Estado seja como proprietário ou como agente responsável pelo processo de concentração e reunião de terras (*assemble land* em inglês), será analisado como uma peça-chave nesse tipo de política urbana.

Mapa 3. Situação Fundiária



Fonte: IPP

Por fim, é fundamental para analisar a configuração da região um entendimento sobre a situação de vulnerabilidade da população local. Os dados sociodemográficos da região serão explorados mais adiante, mas é ilustrativa a presença no local do Morro da Providência, considerada a primeira favela carioca, com antecedentes de formação quilombola e que se constituiu, segundo moradores, pela ocupação por soldados egressos da batalha de Canudos, que ao chegarem à capital federal teriam sido frustrados por uma promessa não cumprida do governo de conceder-lhes terras na cidade e formaram no morro um local de habitação informal¹¹. Por sua localização privilegiada e pelos aspectos históricos de sua formação, é uma favela que já foi alvo de diversas políticas experimentais, descontinuadas ao longo de diversas gestões (Sarue, 2015).

Londres e a região leste

¹¹ Dicionário de Favelas Marielle Franco

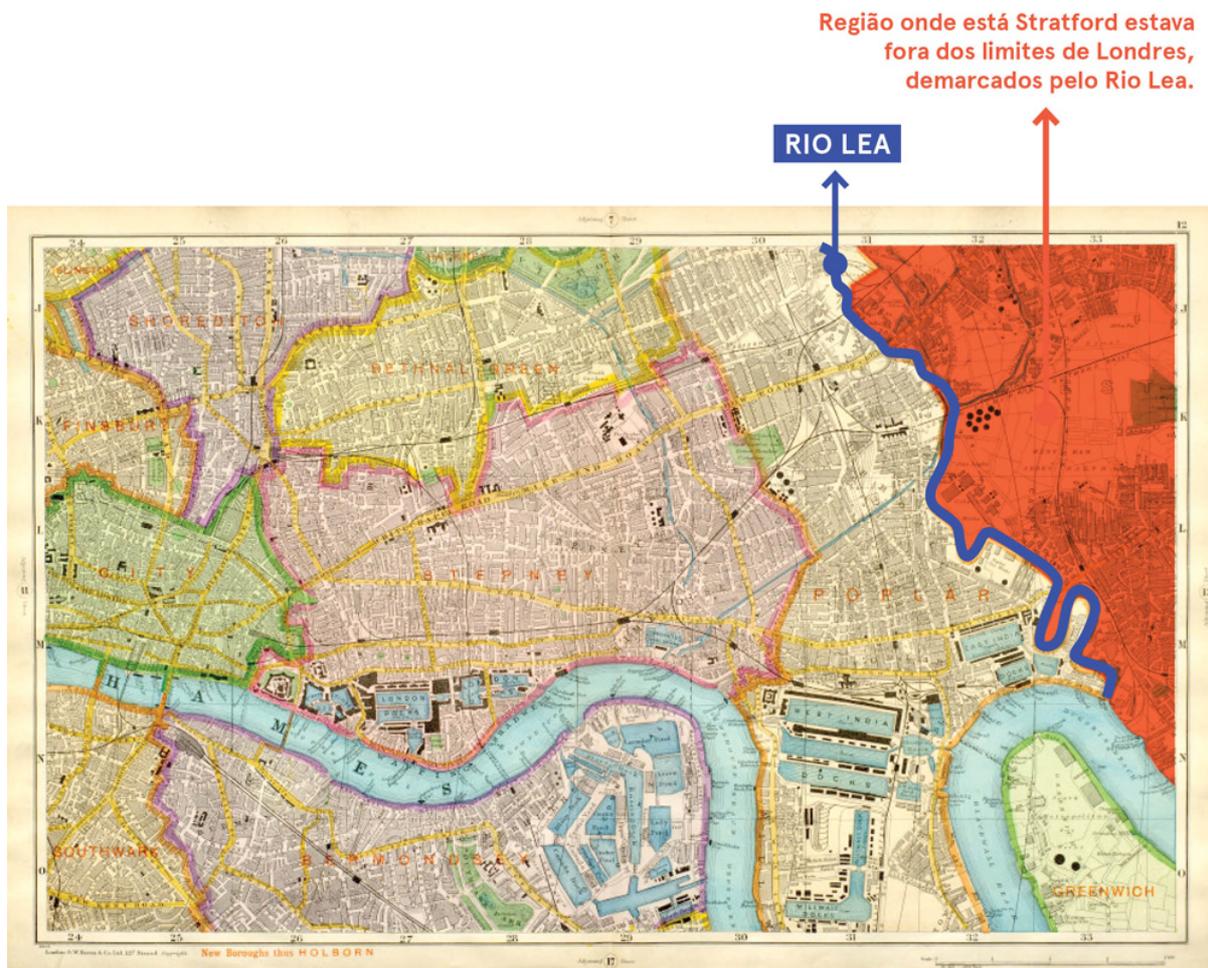
https://wikifavelas.com.br/index.php?title=Morro_da_Provid%C3%Aancia#:~:text=ano%20de%202010,-,Hist%C3%B3ria,lhes%20resid%C3%Aancias%20caso%20sa%C3%ADssem%20vitoriosos.

A região leste de Londres foi palco da revolução industrial, tendo parte de seus canais originalmente construídos para conectar regiões às águas já navegáveis como o Rio Lea, que desemboca do Tamisa e seus afluentes, e com isso escoar bens e insumos para as indústrias da região por via aquática antes da consolidação da malha ferroviária (Babbs, 2016). A região é marcada por uma concentração de indústrias, pelo antigo porto de Londres e por suas Docas que abrigavam mercadorias chegadas de várias partes do mundo¹². A transferência do porto deixando para trás partes de terras vazias onde estavam antes as docas, bem como o declínio da economia industrial, que afetou diretamente a região, são capítulos centrais para compreender a dinâmica desse território, e o modo como a sua regeneração dá forma física às transformações econômicas da região (Poynter, 2017).

É também relevante que apesar de sua relativa proximidade em relação ao centro de Londres uma parte importante do que hoje é chamado East London só foi incorporada à Grande Londres em 1965. Isso inclui, como veremos adiante, a região de Stratford onde hoje está localizado o Parque Olímpico Rainha Elizabeth. Veremos como o próprio Parque Olímpico é atravessado pelo Rio Lea, que até então delimitava a fronteira da cidade. O mapa histórico a seguir ilustra a fronteira de Londres no início do século, demarcada pelo Rio Lea.

Mapa 4: Londres no início do século XX

¹² The Port of London Authority Archive



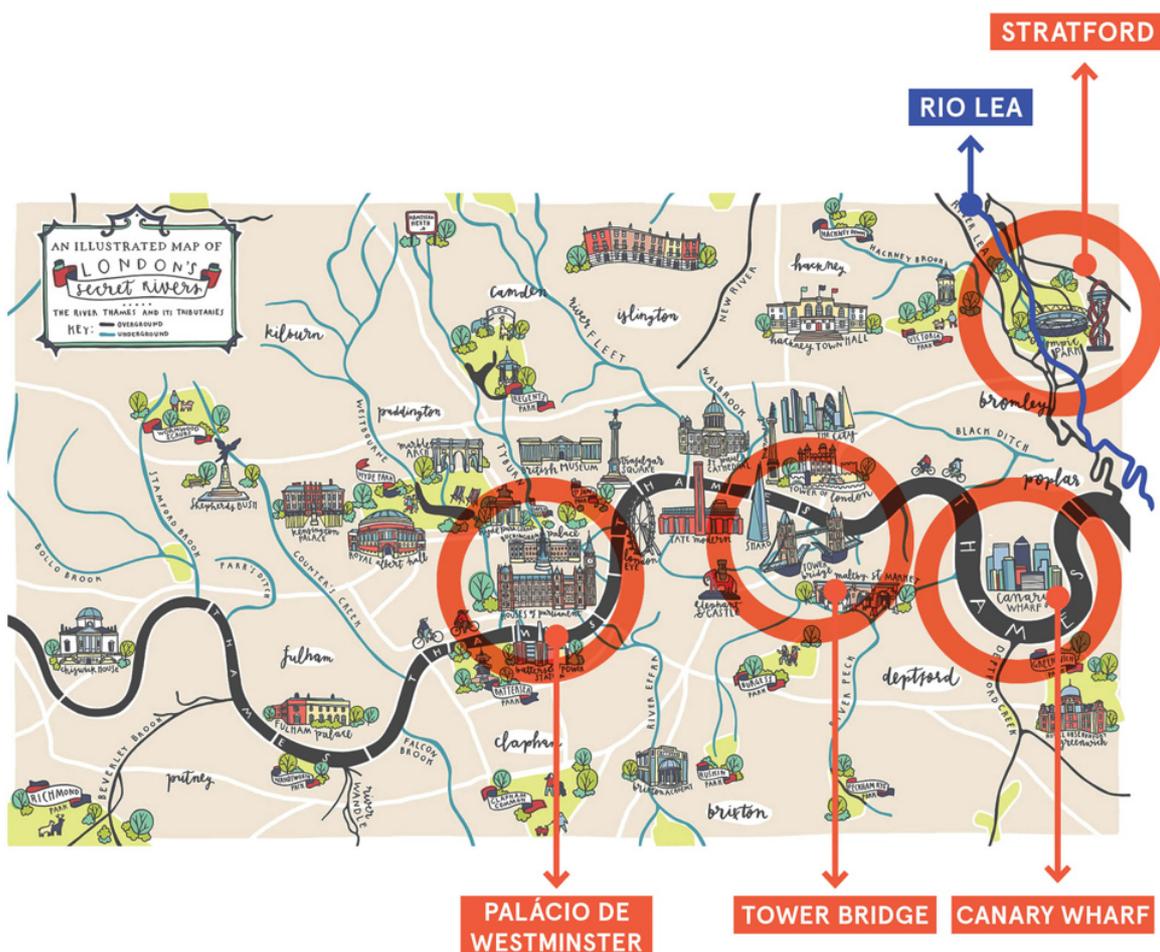
Fonte: Retrato extraído de Bacon's New Large-Scale Atlas of London & Suburbs, George W Bacon (marcações próprias)

Além de seu passado vinculado ao porto de Londres e à indústria, a região foi marcada pela realização nos anos 1980 do projeto de regeneração urbana conhecido como Docklands e pela criação do centro econômico de Canary Wharf nos antigos terrenos das docas, mais próximos ao Rio Tâmisa e ao sul de Stratford, conforme indicado no Mapa 5. A renovação urbana de Docklands realizada pelo governo conservador se tornou uma referência por se tratar de um projeto que deu forma física a mudanças econômicas pelas quais passava o país. Foi parte de uma estratégia nacional de promoção de projetos de renovação urbana para atrair capital investidor a regiões consideradas deletérias das cidades, através da criação de Urban Development Corporations em um formato de empresas mistas, vinculadas ao governo nacional – nesse caso a London Docklands Development Corporation LDDC -, e que operavam

uma de desregulação do planejamento urbano local para o desenvolvimento imobiliário orientado pelo mercado. (Fainstein, 1994)

Ja no início dos anos 2000 durante o governo do novo trabalhismo foi criado o projeto Thames Gateway, considerado o maior projeto de renovação urbana da Europa, que teve como objetivo renovar toda a região ao leste de Londres seguindo o curso do Rio Tâmesa, e tendo Stratford como “porta de entrada” à capital britânica. Para compreender o histórico do projeto de renovação urbana na região de Stratford será necessário entender a sua relação com esses dois processos mais amplos que vem transformando a região leste de Londres, além da sua vinculação aos Jogos Olímpicos.

Mapa 5: Localização de Stratford, Canary Wharf e atrações turísticas de Londres



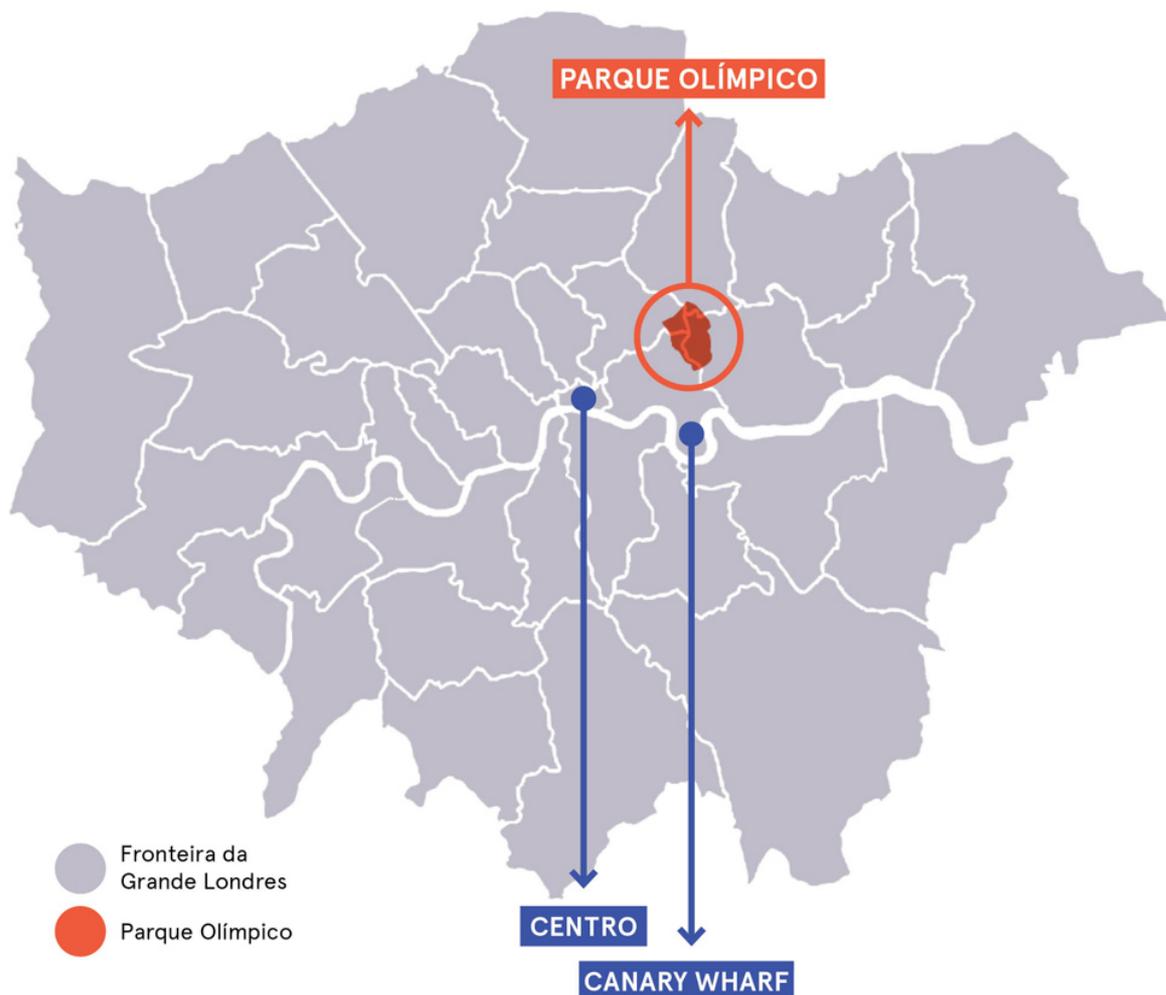
Fonte: Olivia Withworth, Secret Rivers, The Telegraph

O projeto das docas além de ser um modelo de renovação urbana relevante para a análise pelo processo de aprendizado político anterior, é importante pela proximidade e continuidade com Stratford. A renovação urbana das docas criou um plano de transportes que

estabelece conexões entre Canary Wharf, Stratford e o centro de Londres através do sistema de trânsito rápido (Docklands Light Railway, DLR) integrado ao metrô e da extensão deste (Jubilee line), além de estar integrada com o London City Airport, que conecta a cidade com a Europa.

Ao contrário da região das docas, a configuração fundiária no projeto de Stratford é marcada pelo passado industrial, tendo com isso lotes menores e de propriedade privada e pulverizada. Há, no entanto, alguma presença de terras remanescentes do transporte ferroviário no entorno da estação de Stratford que será central para compreendermos o papel do Estado como garantidor do acesso às terras para renovação da região.

Mapa 6: Parque Olímpico Rainha Elizabeth

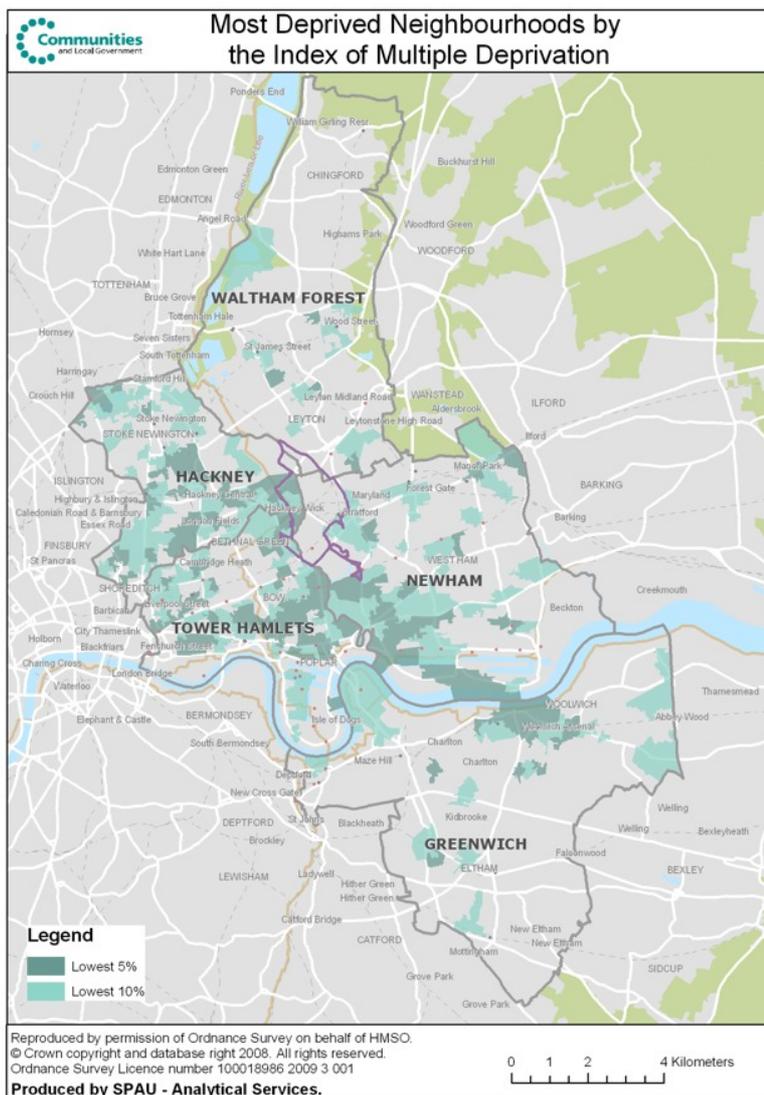


Fonte: DCLG (marcações próprias)

É central também para compreender a região considerar as suas condições de vulnerabilidade. O território analisado abrange 4 boroughs, se consideramos aqueles com terrenos tomados pelo Parque Olímpico, ou 5 se considerarmos os chamados host ou growth boroughs, aqueles que foram considerados oficialmente como distritos olímpicos: Hackney, Newham, Tower Hamlets e Waltham Forest, tem setores do Parque, e Greenwich é o quinto host borough. Cabe destacar que dentro do contexto britânico, os distritos olímpicos estão listados como regiões de alta vulnerabilidade (London Assembly Regeneration Committee, 2017). O Mapa 7 a seguir mostra os bairros com piores taxas no Índice de Carências Múltiplas¹³ (Index of Multiple Deprivation - IMD) de 2007, dentro dos limites dos 5 boroughs. Em roxo está destacada a área do projeto de renovação urbana delimitada pela London Legacy Development Corporation (LLDC). Já o mapa 6 destaca a localização do Parque Olímpico em relação à cidade de Londres.

Mapa 7: Bairros com maiores índices de vulnerabilidade

¹³ O Índice de Carências Múltiplas de 2007 mede as carências através de um conjunto de indicadores agrupados em categorias: i) renda; ii) emprego; iii) carências de saúde ou deficiências; iv) níveis de educação e formação técnica; v) barreiras para o acesso à habitação e serviços; vi) crime; vii) ambiente de vida.



Fonte: DCLG

Além do território delimitado como parte do legado dos Jogos Olímpicos no entorno do Parque Olímpico, a renovação da região de Stratford inclui ainda um conjunto de terrenos contíguos às fronteiras da LLDC, e localizados entre a principal via de acesso ao Parque e a estação de Stratford, e que fazem parte do projeto Stratford City. Considero, portanto, que a renovação na região compreende a combinação dos projetos. Mais adiante apresento mais informações a respeito de Stratford City, e sobre a sobreposição entre projetos que será descrita ao longo da análise.

O projeto Porto Maravilha

Em outubro de 2009 foram aprovados os principais marcos de um projeto de renovação urbana de magnitude territorial e orçamentária sem precedentes no Brasil: o projeto Porto Maravilha abrange um conjunto de intervenções, obras e serviços, com recursos públicos e privados, envolvendo transporte, infraestrutura urbana, habitação e cultura, que visavam revitalizar a região portuária do Rio de Janeiro. Do ponto de vista territorial são mais de 5 milhões de m² impactados, localizados na região central e histórica do Rio de Janeiro, e com potencial adicional de construção de mais 4 milhões de m² através da venda de solo virtual. Em termos de investimento, eram ao menos R\$ 8 bilhões de reais, se considerarmos os valores previstos no contrato de Parceria Público-Privada que estrutura o projeto. O mapa a seguir indica em branco a área de intervenção do projeto.

Mapa 8: Área de intervenção do Porto Maravilha



Fonte: Google maps (marcações próprias)

Mas para além da escala, o projeto introduziu um modelo de governança que era inédito no país, apesar de ser centrado no instrumento das Operações Urbanas, desenvolvido em São Paulo. Isso porque apresentou inovações fundamentais em termos de governabilidade, institucionalidade e do modelo de financiamento adotado. O projeto criou pela primeira vez no país a delegação ao setor privado da execução do conjunto de serviços urbanos básicos de um território da cidade, tais como saneamento, coleta de lixo, iluminação pública e gestão do tráfego. Com isso, o Porto Maravilha criou o que naquele momento foi a maior parceria-público privada do país, tendo o

contrato pago com recursos oriundos exclusivamente da valorização imobiliária na região, a partir de um Fundo de Investimentos Imobiliários controlado por um banco público nacional, que comercializaria terras concedidas pela União, e venderia papéis de solo virtual emitidos pela Prefeitura do Rio. Cabe ressaltar que proposta de renovar a região foi formulada também desde os anos 1980, mas a estrutura do Porto Maravilha em 2009 foi, de maneira similar ao caso Londrino, acelerada pela aprovação da candidatura do Rio para realização dos Jogos Olímpicos de Verão em 2016.

As principais obras foram entregues no prazo de 5 anos (estipulado pelo calendário Olímpico), tais como a construção de túneis e a demolição da via elevada (av. perimetral) sobre a região. Além dessas, outras grandes obras foram parcialmente entregues até 2016, incluindo a reurbanização de vias e calçadas, a reconstrução de redes de infraestrutura urbana (água, esgoto e drenagem) e de novas estações de tratamento de esgoto e a implementação de ciclovias. Já os serviços foram contratados por 15 anos renováveis e incluíam saneamento, coleta de lixo e manutenção das infraestruturas de saneamento, manutenção e gestão do tráfego na região, inclusive dos novos túneis; manutenção das ciclovias e dos espaços turísticos da região e, por fim, na forma de serviços adicionais, a provisão de serviços de telecomunicação (por exemplo a implementação de fibra ótica).

Sendo o projeto Porto Maravilha centrado em uma PPP focada em infraestrutura e serviços urbanos, um conjunto de políticas complementares foram previstas para serem executadas no mesmo território, em diálogo com as intervenções da PPP. Entretanto, mesmo com a criação de uma empresa de desenvolvimento local exclusiva para a região, as demais políticas foram mantidas inicialmente dispersas na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, sem uma gestão integrada sobre o território. Nesse sentido, é notável que apesar de o Porto Maravilha ser centrado em promover melhoria da infraestrutura e serviços na região, o setor da OUC ocupado por favelas tenha sido excluído do conjunto de obras de infraestrutura urbana (saneamento e iluminação) previstos na PPP sob a justificativa de que tais políticas, assim como nas demais favelas da cidade, seriam de responsabilidade da Prefeitura da Cidade Rio de Janeiro, sob sua política de urbanização de favelas (E1, 2014).

Assim, também o programa Morar Carioca - política de urbanização de favelas na cidade executado pela Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio - teria uma ação específica no Morro da Providência, dentro do perímetro da OUC do Porto

Maravilha¹⁴. Essa, por sua vez, foi centrada na construção de um teleférico ligando o Morro ao centro da cidade e ao bairro da Gamboa, e na construção de um plano inclinado no alto do Morro. O projeto para o Morro da Providência não incluiu obras de infraestrutura urbana, tais como saneamento e iluminação, mantendo a favela desprovida apesar do grande investimento em infraestrutura no entorno.

Apesar de haver uma empresa de desenvolvimento urbano da região, o planejamento territorial não previu ações para mitigar externalidades dos novos empreendimentos, como previsão de novas escolas ou postos de saúde¹⁵, dada a estimativa inicial de um aumento de quase 4 vezes da população local, segundo informações da própria empresa de desenvolvimento local (Observatório Sebrae RJ, 2015).

Por fim, do ponto de vista da mobilidade, a integração de modais foi um importante aspecto para o projeto de requalificação da região, centrado na implantação do sistema de Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT). Embora o VLT estivesse previsto desde o início dos anos 1990, e tenha constado na apresentação do projeto Porto Maravilha, a sua implantação, manutenção e gestão contaram com uma licitação e uma PPP exclusiva.

Mapa 9: Mapa do VLT



¹⁴ O mesmo ocorreria com o programa Minha Casa Minha Vida, cujas unidades previstas para a região ficariam sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação (E1, 2014)

¹⁵ Em 2014 na inauguração do Teleférico da Providência foi inaugurada na Estação Gamboa uma Clínica da Família, que seria o único projeto específico da Cdurp em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde (E25, 2021; E26, 2020)

Fonte: Concessionária do VLT Carioca S/A

Assim como em outras cidades do mundo, o aspecto cultural do projeto foi também um vetor importante da revitalização, e o Porto Maravilha incluiu a construção de dois importantes novos museus, sendo um deles com projeto do arquiteto espanhol Santiago Calatrava. Ainda sob a política de cultura para a região destaca-se que o projeto foi obrigado a investir 3% do valor global da PPP em projetos de renovação do patrimônio cultural, conforme determinado por uma cláusula incluída no processo de aprovação da lei que autorizou a realização da OUC do Porto Maravilha.

Uma importante crítica feita ao projeto reside em apesar da importância histórica da região, o Porto Maravilha não ter previsto alocação orçamentária para ações ou políticas relacionadas à preservação da memória ou mesmo para apoiar as comunidades remanescentes que lutam por resistência na região (Guimarães, 2014a). Apesar da criação de um Circuito da Herança Africana, a alocação obrigatória de 3% para “investimento em cultura e preservação” não reservou recursos para atividades ligadas à herança histórica do local e movimentos afro-brasileiros criticam o projeto por ignorar e branquear a história de opressão e violência que ocorreu lá. É ilustrativo que embora o projeto não aloque recursos para preservação do patrimônio histórico relacionado ao passado da região, houve um investimento significativo na construção de um Museu do Amanhã. Destaca-se, portanto, que não houve diálogo com a população afro-brasileira na formulação e implementação de políticas, seja no sentido de garantir sua permanência e resistência, seja no seu direito à memória.

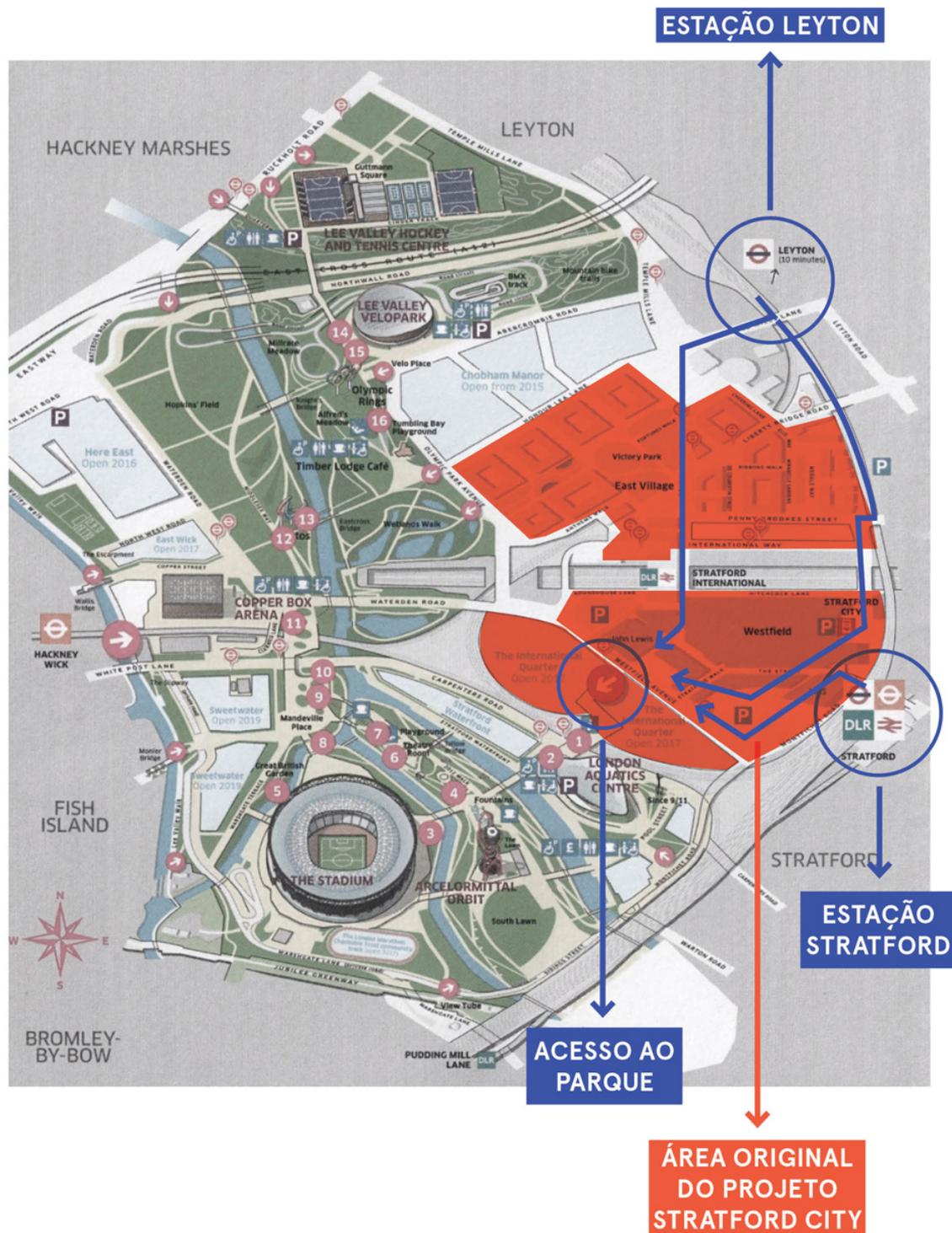
A renovação urbana de Stratford

O projeto de renovação urbana aqui analisado abrange toda a transformação realizada no entorno do Parque Olímpico Queen Elizabeth, em uma sobreposição de projetos na região composta pelo projeto de legado Olímpico coordenado atualmente pela London Legacy Development Corporation (LLDC), e um segundo conjunto de ações, vinculadas ao antigo projeto de Stratford City. Para os Jogos Olímpicos a região recebeu um investimento de pelo menos 9 bilhões de libras em uma área de 3 milhões de metros quadrados, embora os valores implicados no projeto de regeneração sejam bastante superiores, como veremos.

O Mapa 10 a seguir mostra o Parque Olímpico Rainha Elizabeth e os projetos de regeneração previstos em seu entorno. A parte colorida indica além do Parque em si, os projetos

de renovação urbana inseridos no plano de legado da LLDC, e a parte destacada em laranja, a sua imbricação com os limites do projeto Stratford City, que incluem a estação internacional de trens, o shopping center Westfield, o conjunto East Village e o International Quarter.

Mapa 10: Parque Olímpico e Stratford City



Fonte: Queen Elizabeth Olympic Park (marcações próprias)

Considerando ambos, os principais marcos da renovação urbana da região são: i) a criação de ao menos 5 novos bairros residenciais; ii) a Vila Olímpica, construída para abrigar os atletas nos Jogos Olímpicos de 2012 e depois transformada em um empreendimento residencial; iii) um setor de conjuntos comerciais, chamado de International Quarter; iv) o shopping center, Westfield; v) um setor de cultura e conhecimento como parte do legado olímpico, com museus e universidades, criado a partir de uma política de incentivo inicialmente denominada Olympicopolis e que engloba também o empreendimento Here East, um polo de inovação criado no antigo centro de mídia dos Jogos Olímpicos, e novos conjuntos residenciais; vii) a estação Internacional de Stratford; viii) um conjunto de melhorias para a comunidade, estipulados a partir do sistema de planejamento britânico, que incluem, dentre outros, investimentos na estação de Hackney Wick, a construção de pelo menos 2 novas escolas e um novo centro de saúde. Por fim, o projeto segue diretrizes estipuladas pela Prefeitura de Londres sugerindo um percentual de habitação social e de baixo custo. Esse percentual teve variações importantes ao longo das últimas gestões, indo de uma meta de 50% e um mínimo de 35% na gestão de Ken Livingstone (Partido Trabalhista PT 2000-2008) para uma meta de 35% com mínimo de 20% com Boris Johnson (Partido Conservador PC, prefeito de Londres por dois mandatos – 2008 a 2012 e 2013 a 2016), e, por fim, uma nova meta de 50% na gestão de Sadiq Khan (PT 2016-atual).

Apenas a Vila Olímpica (que depois sofreu adaptações para uso residencial) e o Shopping Center foram entregues antes dos Jogos Olímpicos, junto com o Parque Olímpico – QEOP, sendo que as demais estruturas fazem parte do que ficou conhecido como o plano de legado dos jogos, embora em parte já estivessem planejados antes dos mesmos, como veremos. Cabe ressaltar, ainda, que a estação chamada Stratford International, também localizada no mapa, ainda não tem operação de trens internacionais, mas é central para compreender o histórico da regeneração na região, como veremos mais adiante.

Os principais investimentos na região incluíram: a compra de todo o terreno que abrange o projeto, por meio de uma ordem de compra compulsória; infraestrutura, inclusive saneamento, água e energia e uma série de pontes e viadutos para conectar as regiões e setores expostos à cima; o soterramento de dutos de energia e a construção de uma nova estação elétrica; a despoluição do solo, contaminado por seu passado industrial; construção do Parque Olímpico em si e de seus equipamentos e o planejamento e construção dos empreendimentos residenciais, comerciais e de lazer e cultura.

A regeneração no território da LLDC incluiu: a construção dos 5 novos bairros, o setor de cultura e conhecimento, e as melhorias para a comunidade, previstas pelo sistema de planejamento que será detalhado mais adiante. Já os terrenos do projeto Stratford City incluíram a construção da Vila Olímpica, antiga Vila dos Atletas durante os Jogos Olímpicos (inicialmente aprovada como parte do projeto de Stratford City, mas depois adquirida pela empresa olímpica); o shopping center Westfield; e o setor comercial denominado International Quarter.

Se voltarmos ao Mapa 10 a imagem mostra como os principais setores da renovação urbana do projeto Stratford City ficam não apenas no entorno do Parque Olímpico, mas entre os acessos ao Parque e as principais conexões de transporte – em especial a estação de Stratford, localizada no lado direito do mapa, que é um importante conector de transportes, ligando a região ao centro de Londres através do metrô, ao centro financeiro de Canary Wharf por metrô ou DLR, e a diversos outros pontos por metrô de superfície ou trem. Para acessar o Parque Olímpico saindo da estação de Stratford é necessário passar pelo shopping center Westfield.

O projeto de Stratford City e o projeto Olímpico foram construídos paralelamente, e embora tenha havido conflitos na trajetória de implementação que refletem principalmente uma disputa entre Governo e Prefeitura de Londres, Stratford City foi um grande beneficiário do projeto olímpico. Os benefícios trazidos pelo investimento olímpico na região são: i) a disponibilização ao mercado de uma larga porção de terras contínuas a Stratford City, que até então eram dispersas em diversos proprietários e tiveram a sua propriedade concentrada, facilitando o acesso ao mercado ii) a preparação de terras que eram consideradas deletérias e poluídas, e que, para os Jogos Olímpicos foram despoluídas e dotadas de infraestrutura e iii) em grande medida, o soterramento de dutos de energia que por demandarem um investimento alto seriam dificilmente viabilizados pelo setor privado; por fim, iv) as melhorias nas conexões de transporte, pelo alto fluxo de pessoas e pela propaganda em torno da região.

O arranjo institucional e orçamentário para o Porto Maravilha

Contextualizando a governança: o arranjo federativo brasileiro e a importância do financiamento federal

Antes de apresentar o arranjo do PM, é importante introduzir um conjunto de elementos que dizem respeito à divisão de autonomias e ao acesso aos recursos para a política urbana no Brasil. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu determinações quanto à função social da

propriedade e da cidade, e o Estatuto da Cidade criou as normas que regulam o uso da propriedade urbana, e diretrizes que devem ser adotadas na formulação e aprovação do Plano Diretor das cidades, com a criação de leis específicas para os direitos relacionados à propriedade, bem como o zoneamento, uso e ocupação do solo. Definiu ainda mecanismos de gestão das cidades com vistas a garantir a participação e consulta à população e a introdução dos instrumentos urbanos disponíveis, e determinou a criação de legislação específica nos municípios, através dos planos, diretores para sua aplicação nas cidades.

No que diz respeito à disponibilidade de recursos as transferências fiscais obrigatórias e constitucionais que repassam as receitas arrecadadas pela União aos estados e municípios, e pelos estados aos municípios, reduzem a desigualdade horizontal entre municípios. As únicas vinculações constitucionais relativas a essas transferências são aquelas que asseguram que um percentual específico seja destinado à provisão de saúde e educação, de modo que as unidades subnacionais contam com recursos de transferências verticais assegurados sem depender de relações partidárias ou da adesão a políticas federais ou estaduais, de forma a subsidiar a autonomia política das unidades. Em relação às políticas de infraestrutura e habitação, não há vinculação constitucional de gastos, de forma que os municípios têm autonomia para alocar recursos nessas áreas. No entanto, o alto valor das obras e a baixa disponibilidade de recursos discricionários (Peres, 2021) faz com que o governo federal se configure como um importante financiador dessas políticas através de empréstimos do FGTS, não obrigatórios, colocando em pauta questões relacionadas à capacidade do governo federal de induzir políticas, participando também do processo decisório. Ou seja, temos no Brasil um modelo de financiamento de grandes projetos urbanos que na prática depende em grande parte de empréstimos ou de financiamento por parte do governo federal, ou de financiadores externos de agências bilaterais ou de atores privados do mercado por meio das PPPs.

O FGTS é um fundo arrecadado pela União como recurso extra-orçamentário que foi criado no ano de 1966, passando a vigorar a partir de 1967. Foi concebido como uma forma indenizar trabalhadores demitidos sem justa causa e é constituído a partir do pagamento de 8% dos salários dos empregados, pagos pelos empregadores mensalmente. A arrecadação líquida do FGTS é destinada ao financiamento de projetos de habitação, e, desde 2008 também de infraestrutura, incluindo saneamento, energia, rodovias, portos, hidrovias e ferrovias. O Fundo é gerido por um Conselho Curador composto por entidades de trabalhadores, empregadores e pelo governo federal – não há, portanto, representação das unidades subnacionais. Segundo Arretche & Rodden (2004) essa ausência representa um fator importante uma vez que aumenta a autonomia do governo federal para definir os empréstimos federais. O Conselho é

responsável pela gestão dos recursos destinados a habitação popular, saneamento e infraestrutura, demonstrando novamente a participação do governo federal no colegiado de decisão. A Caixa Econômica Federal é o agente operador do FGTS, responsável pelos recolhimentos e pela gestão administrativa e operacional dos processos. Arretche e Rodden (2004) descrevem a autoridade do governo federal nos processo de aprovação dos planos e financiamentos do FGTS:

“Os critérios de alocação de recursos de tais instâncias estaduais são definidos pelo ministério encarregado da gestão da política habitacional e urbana e pelo Conselho Curador do FGTS, órgão federal em que governos estaduais e municipais não têm representação. O ministério tem ainda autoridade para avaliar a qualidade técnica do projeto aprovado, acelerando ou retardando o processo de liberação dos recursos. A CEF tem ainda grande autoridade sobre o timing da liberação dos recursos” (Arretche & Rodden, 2004)

No ano de 2010 o FGTS tinha um total ativo de R\$260.3 bilhões de reais, e foram financiados R\$35.9 bilhões para habitação popular, saneamento e infraestrutura¹⁶. Em 2011 o Comitê Curador do FGTS aprovou a decisão de financiar também operações urbanas consorciadas, e o Fundo investiu 3,5 bilhões de reais no Porto do Rio. A título de comparação, cabe mencionar que em agosto de 2013, o valor contratado pela Caixa Econômica Federal para financiamento de mobilidade urbana nas diversas cidades que sediaram a Copa do Mundo no Brasil superava 3,6 bilhões de reais.

A Caixa Econômica Federal é desde 1990 o agente operador do FGTS. O banco foi criado em 1861, ainda pela corte portuguesa, e em 1969 se constituiu como empresa pública. Em 1986 a Caixa incorporou o Banco Nacional de Habitação, financiando desenvolvimento urbano, habitação e saneamento e com o fim do BNH se tornou administradora do FGTS e de outros fundos do Sistema Financeiro da Habitação.

Vinculada ao Ministério da Fazenda durante as administrações do Partido dos Trabalhadores (2002 a 2016), e ao Ministério da Economia a partir de 2019, a Caixa é constituída como empresa pública e tem dentre as suas atribuições, operar políticas do governo federal, além de fazer a gestão e operação de Fundos instituídos pelo governo, dentre eles o FGTS e da Loteria Nacional. O Estatuto da Caixa é aprovado por decreto do governo federal e determina formalmente as atribuições do banco junto ao governo federal, que indica a

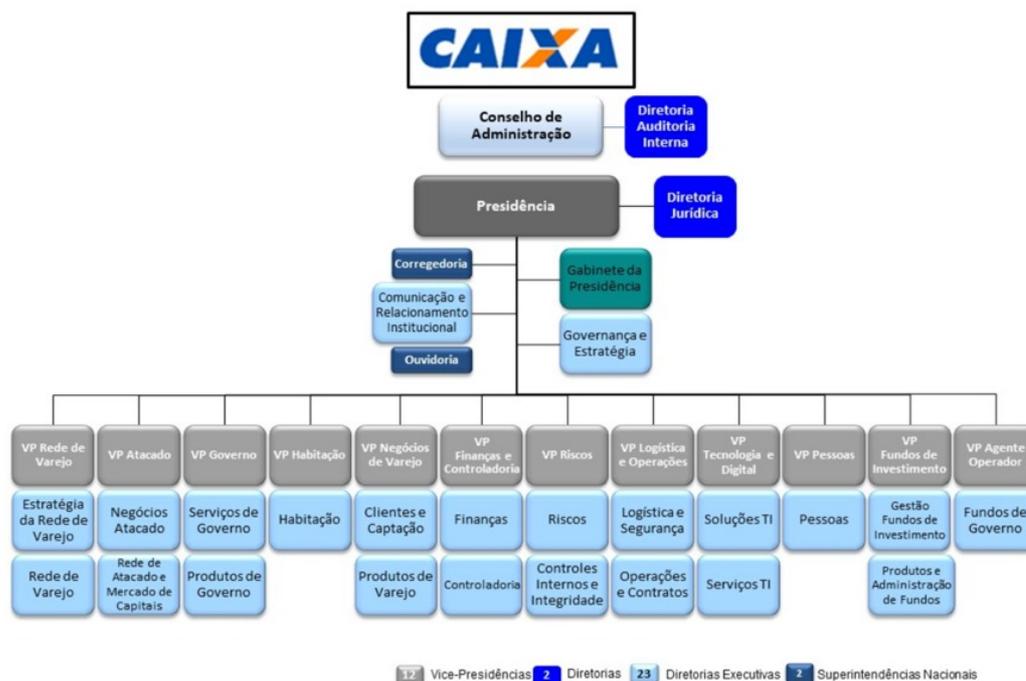
¹⁶ Relatório Anual 2010 do FGTS disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-relatorios-acoes-resultados-fgts/FGTS_ACOESRESULTADOS2010.pdf (acesso em 6/2/2020)

presidência do banco, além de algumas vice-presidências ou outros cargos a depender da gestão. A título de exemplo, o Estatuto da Caixa de vigente em 2020 determina a indicação pelo Ministério da Economia de seis dentre os oito conselheiros do Conselho de Administração do banco, inclusive o seu presidente. O Conselho de Administração é, por sua vez, definido como “*órgão de decisão colegiada e de orientação geral dos negócios da CEF, responsável por definir diretrizes e objetivos empresariais e por monitorar e avaliar os resultados da CEF.*” (Seção II, artigo 28). No Estatuto em vigor entre 2008 e 2013, o Ministério da Fazenda indicava cinco, dentro os sete conselheiros, inclusive o presidente.

Além disso, a Caixa tem uma estrutura burocrática e técnica robusta, composta por uma série de conselhos, vice-presidências e diretorias, bem como um grupo de subsidiárias que incluem, por exemplo, a Loteria Nacional. O grau de insulamento ou de interferência do governo federal na Caixa será importante para entender o papel que o banco assume no arranjo político e institucional do Porto Maravilha. De uma maneira geral, entende-se que a Caixa além de ter, por determinação de seu Estatuto, alinhamento com as políticas do governo, tem em seu alto escalão um grau de interferência direta através de indicação de membros. Por outro lado, o banco dispõe de um corpo técnico em suas diretorias e vice-presidências que conferem um grau de insulamento no nível da implementação.

O organograma abaixo ilustra a complexidade institucional do banco.

Figura 2: Organograma do Conglomerado Caixa Econômica Federal



Fonte: Arquitetura organizacional da Caixa¹⁷

O modelo do Porto Maravilha

O modelo implementado no Porto Maravilha é analisado por mim em Sarue (2015, 2016, 2018) e se estrutura a partir de três pilares. O primeiro é a criação da Operação Urbana Consorciada (OUC) para a região portuária do Rio. Principal fonte de recursos do projeto, a OUC delimita uma área especial de interesse urbanístico, e autoriza a emissão de 4 milhões de metros quadrados de solos virtuais, chamados de CEPAC. Os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC - garantem aos investidores incorporadores o direito de construir empreendimentos acima do padrão edílico definido para a região, e são vendidos pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM)¹⁸. No caso do Porto Maravilha, esses recursos foram atrelados a uma PPP que envolvia a prestação de serviços urbanos em concessão administrativa (saneamento, coleta de lixo, iluminação, gestão do tráfego, entre outros) e a realização de grandes obras viárias (tais como construção de túneis, requalificação de vias e demolição da Avenida Perimetral), de infraestrutura (como redes de esgoto e abastecimento de água), implantação de mobiliário urbano e a as obras de dois museus. Para gerir os recursos e

¹⁷Disponível em www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/governanca-corporativa/arquitetura-organizacional/Paginas/default.aspx acesso em 7/02/21

¹⁸ As implicações desse modelo são analisadas por mim em Sarue (2016).

coordenar as obras foi criada a Companhia de Desenvolvimento da Região Portuária (CDURP). A PPP foi firmada entre a CDURP e o Consórcio Porto Novo.

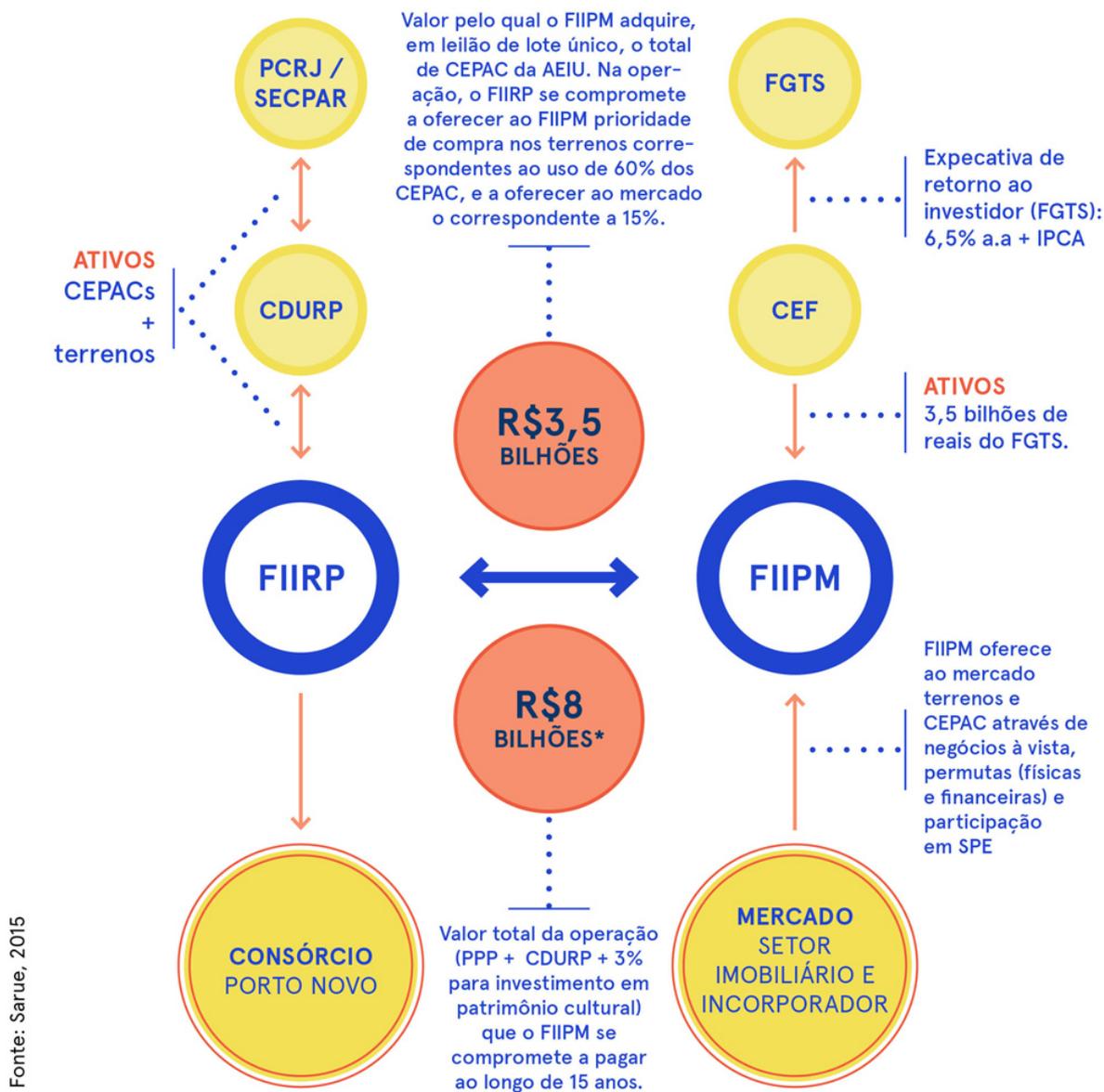
Por fim, o terceiro pilar fundamental para compreender o arranjo é a criação de fundos de investimento imobiliário. Diferentemente do que ocorre nas demais OUCs, o Porto Maravilha inovou ao disponibilizar o total de CEPACs em um único lote que foi arrematado pela Caixa Econômica Federal (CEF) por meio do investimento de recursos do FGTS. Com essa operação, foram criados dois fundos de investimento imobiliário (FIIs), um da CEF, por meio de sua Vice-Presidência de Gestão de Ativos de Terceiros, domiciliada na Cidade de São Paulo, e outro da CDURP, como forma de transferência de recursos entre as instituições. A CEF, através de seu FII, passou a ser detentora do total de CEPACs e a negociá-los diretamente com o mercado, sem a necessidade de novos leilões e sem o pré-estabelecimento de lotes residenciais ou comerciais. Com isso, passou a controlar o processo de especulação sobre os usos e os empreendimentos na região. Ao mesmo tempo, adquiriu o direito prioritário de compra dos terrenos correspondentes ao uso de 60% dos CEPACs por meio de uma operação denominada Prêmio por Opção de Compra¹⁹, e passou a ter controle sobre o tempo de venda ou comercialização dos terrenos junto ao mercado, podendo se beneficiar do tempo de valorização da operação. Por outro lado, o Fundo se comprometeu com o pagamento do valor total da PPP ao longo de 15 anos (Sarue, 2018).

Destaca-se que o aporte inicial oferecido pelo banco não era suficiente para pagar o valor total da PPP ao longo de 15 anos, e a capacidade de pagamento da operação passou a depender do poder de arrecadação do FII através de seus ativos – terrenos e solo virtual -, e portanto, da expectativa do mercado tornando o projeto volátil e com um fluxo de caixa arriscado, condicionado ao desenvolvimento imobiliário e a uma expectativa de crescimento econômico que não se verificou ao longo dos anos seguintes. Essa vinculação produziu importantes consequências para os resultados da política, especialmente em relação ao espaço dado a políticas de habitação social. A crise de expectativas, a estratégia de comercialização dos ativos do FII pela Caixa, bem como o fim da coalizão política que apoiou a formulação do projeto tiveram consequências para a implementação do projeto e para o arranjo instituído.

¹⁹ O Prêmio por Opção de Compra (POC) é o mecanismo que estabelece a prioridade na compra dos terrenos prioritários (correspondentes a 60% do uso de CEPAC) negociados entre as autarquias da União e a Prefeitura do Rio, compensando a diferença entre o valor do CEPAC no leilão (545 reais) e o valor que o FIIPM pagou efetivamente. Trata-se de um instrumento fundamental para compreender a relação estabelecida para a participação do financiador federal na operação, uma vez que atrelava o pagamento das contraprestações da PPP à disponibilização dos terrenos, a fim de que fossem transferidos ao fundo antes do processo de valorização fundiária.

Por outro lado, do ponto de vista do investidor privado o arranjo sinalizava um cenário de compartilhamento de interesses, já que o desenvolvimento imobiliário da região seria central também para o financiador público, o que reduziria riscos políticos tais como cortes de investimentos ou atrasos de obras. Além disso, o banco negociou terrenos e CEPACs em formatos de permutas que criaram na prática sociedades entre financiador público e investidor privado, e compartilhamento do sobrelucro da valorização. A figura 3 abaixo resume essa complexa operação:

Figura 3: Arranjo institucional do Porto Maravilha



- CEF** Caixa Econômica Federal
- FIIRP** Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária, controlado pela CDURP e administrado pela CEF
- FIIPM** Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha, controlado e administrado pela CEF
- CDURP** Companhia de Desenvolvimento da Região Portuária
- CEPAC** Certificado de Potencial Adicional de Construção
- AEIU** Área Especial de Interesse Urbanístico – corresponde à área total da Operação Urbana Consorciada.
- PCRJ** Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
- SECPAR** Secretaria de Parcerias

Fonte: Sarue, 2015

Para a formulação do modelo eram chave a composição da propriedade da terra, o tamanho dos lotes e a criação de um mecanismo de transferência dos terrenos. O tamanho dos lotes implicaria na facilidade e agilidade do acesso pelo mercado. As negociações principais se concentraram em 7 grandes lotes que consumiriam grandes quantidades de solo virtual, ou

CEPACs. Esses 7 grandes lotes, denominados “terrenos prioritários” equivalem ao uso de 60% dos CEPACs disponíveis e são os terrenos cuja venda foi priorizada à CEF, tendo sido avaliados com um potencial de receita de 25 bilhões de reais (VGV). Com isso, foi criado um mecanismo de transferência dos terrenos que pertenciam a órgãos da União uma vez que a venda prioritária à Caixa Econômica Federal atribuiu ao banco federal o poder de especulação e arrecadação do sobrelucro produzido pelos terrenos transferidos ao município do Rio.

Mapa 11: Terrenos prioritários do Porto Maravilha



Fonte: Cdurp

Logo, a questão fundiária foi central para a formulação do projeto Porto Maravilha de pelo menos três formas: a) a propriedade dos lotes majoritariamente pública e concentrada no FII seria fundamental para a sua disponibilização ao mercado, pois sinalizaria uma garantia de que o mercado poderia ter acesso às terras; b) a reunião de lotes em um fundo de investimentos imobiliário facilitaria a negociação junto ao setor privado, que não precisaria negociar com um número grande e disperso de proprietários públicos ou privados; c) o tamanho dos lotes remanescentes da atividade portuária facilitaria a disponibilização ao mercado de terrenos

maiores que, por sua vez, permitiriam a construção de empreendimentos mais robustos e que consumiriam mais CEPAC, facilitando o fluxo de caixa da operação.

Atores e riscos

Veremos nessa sessão que o arranjo instituído representou uma espécie de divisão de poderes, no qual a Cdurp e a Prefeitura do Rio mantiveram a governança sobre a realização das grandes obras previstas e sobre as políticas atreladas ao desenvolvimento territorial, e a Caixa sobre o desenvolvimento imobiliário na região.

À Prefeitura e à CDURP, a operação significou essencialmente um adiantamento dos recursos necessários à realização das “grandes obras” previstas no projeto, além de um compromisso de financiamento em relação à prestação de serviços previstos no contrato da PPP através dos repasses do FII controlado pela Caixa para pagamento das contraprestações do Consórcio Porto Novo. Portanto, a operação sinalizava um plano de arrecadação do valor global da PPP ao longo dos 15 anos de operação do FII, que ofereceria melhores condições de negociação junto ao parceiro privado quando da assinatura do contrato dada a expectativa de cumprimento do cronograma de pagamentos relativo à realização das obras e serviços. Além disso, haveria a viabilização de recursos oriundos da valorização imobiliária para o pagamento de serviços de infraestrutura urbana, que sem a operação seriam pagos pelo tesouro municipal. Por fim, estabeleceria a possibilidade de oferecer ao mercado os terrenos correspondentes a 15% do total de CEPAC e que não tinham prioridade de venda para a Caixa, e permitiriam à CDURP utilizar a maximização de valor sobre esses terrenos. A expectativa inicial era de que os terrenos seriam vendidos de acordo com o tempo de valorização, e gerariam receitas para a empresa cobrir custos não previstos no valor final da PPP, tais como remoções, habitação de interesse social, a extensão do túnel até a Praça XV, entre outros (E1, 2014). Por fim, a operação garantiria à CDURP a arrecadação de 50% dos lucros viabilizados pelos serviços assessoriais ofertados pelo Consórcio Porto Novo na região (E1, 2014; E5, 2014).

Em especial, à prefeitura do Rio o projeto representou a realização de grandes obras que há pelo menos 2 décadas vinham sendo debatidas na cidade, e que ficariam marcadas como resultado da gestão do então prefeito, inclusive atreladas a um forte discurso de realização de grandes obras sem recursos públicos, dado o modelo dos cepacs. Esse discurso desconsidera, no entanto, a existência de um fluxo de recursos entre a Prefeitura e a Cdurp como aporte inicial para a criação do FIIRP, além do repasse de CEPACs que seriam um ativo da Prefeitura, e dos terrenos comprados da União com recursos do tesouro municipal. Há ainda a transferência de recursos para o pagamento de um aditivo de contrato da PPP criado para a extensão de um túnel

até a Praça Mauá, localizada fora do perímetro da OUC de forma que o trecho adicional não pudesse ser pago com recursos da operação. A Cdurp recebe 5% do valor total da PPP para gestão do contrato, e o restante é aporte de capital da Prefeitura à empresa. Ainda assim, politicamente a articulação do executivo municipal junto ao executivo federal permitia que esses ganhos fossem capitalizados pela prefeitura, embora grande parte dos custos e riscos fossem cobertos pela União, através da venda de terrenos, ou do investimento do FGTS no FIIPM que garantiu os recursos necessários para a realização do megaprojeto.

O projeto representava ainda uma expectativa de aumento substantivo na arrecadação de IPTU e ISS em médio prazo, com a previsão dos novos usos no território. Embora tenham sido criados diversos mecanismos de isenção fiscal, com vistas a incentivar o investimento na região, tais incentivos são em maior parte centrados na arrecadação de ISS, e tem prazo de vencimento atrelado ao andamento dos empreendimentos. A expectativa era de que a Prefeitura tivesse um incremento de 150 a 200 milhões de arrecadação de receita de impostos (IPTU e ISS) (E4, 2014).

Ao governo federal, especificamente à Caixa, os riscos principais estavam atrelados à necessidade de promover maior rentabilidade ao fundo de investimento imobiliário a partir da valorização imobiliária e acertar uma combinação e um cronograma de investimentos que viabilizasse o fluxo de caixa necessário ao cronograma de pagamento das contraprestações da PPP. Daí a importância de o FIIPM possuir como ativos o total de CEPACs e a prioridade de compra dos 60% de terrenos, para poder se beneficiar da negociação direta com o mercado incorporador, especulando com esses ativos a partir do tempo de valorização do mercado imobiliário. Em 2014 a Caixa declarou pela primeira vez iliquidez do FII, devolvendo à Cdurp, a responsabilidade de reorganizar o fluxo de caixa da operação para manter o pagamento das contraprestações do parceiro privado, e iniciando uma série de debates quanto à responsabilidade final sobre o pagamento da PPP, além de negociações junto à Prefeitura e ao consórcio parceiro para a manutenção dos serviços acordados. Por outro lado, a Caixa adquiriu e manteve, através do arranjo, o poder de atuar como a principal especuladora sobre a região, sendo proprietária majoritária dos terrenos e cepacs, liberados de um processo de leilão regulado pela CVM para serem negociados diretamente conforme o apetite do mercado e o timing de sua estratégia.

Apesar de a decisão de investir na OUC com recursos do FGTS tenha sido proposta pelo Conselho da Caixa, um órgão com importante incidência do Governo Federal, como vimos antes, a gestão do FII dentro da Caixa era feita pela por meio de sua Vice-Presidência de Gestão de Ativos de Terceiros, domiciliada na Cidade de São Paulo. Cabe, portanto, compreender qual a visão que havia sobre a implementação do fundo, do ponto de vista técnico, para além da

decisão anterior. A expectativa de retorno para o FGTS (6,5% a.a. + IPCA) definida na estratégia da Caixa para operação do FII dava indícios dessa visão sobre o projeto: tratava-se de uma oportunidade, um produto de investimento de alto risco com uma expectativa de retorno arrojada ao investidor, e não de um empréstimo a fundo perdido (E8, 2014). Ou seja, para corpo técnico do banco responsável pelo detalhamento da estratégia do FII, conforme entrevista, a expectativa, além de apoiar a OUC, era de produzir retornos ao FGTS, o que demandaria um plano de investimento nem sempre alinhado aos objetivos de desenvolvimento territorial previstos na operação. A meta defendida pelo técnico era clara: produzir R\$15 bilhões de reais, a partir de pelo menos 10 anos, embora o FII tivesse duração prevista de 25 renováveis por decisão do Conselho²⁰. Para isso o acordo produziu salvaguardas em relação à Prefeitura do Rio pois havia desde o início a clareza de que era necessário insular a Prefeitura do Rio quanto à aprovação dos produtos fianis pois os interesses da prefeitura poderia ser diferentes daqueles do investidor. *“pode ter algo que a prefeitura entenda que é melhor para a cidade mas os investidores não. O compromisso da CEF é pagar o financiador, que é o FGTS e pagar a PPP”* (E8, 2014).

O FIIPM definiu inicialmente 5 modelos de negócio para comercialização de terrenos e CEPACs junto às empresas de incorporação imobiliária, que incluíam: i) a venda à vista ou ii) à prazo de CEPAC, as formas de permuta iii) física ou iv) financeira, e v) a participação acionária em SPE (sociedade de propósito específico), na qual o fundo participa via integralização de terrenos e/ou CEPAC (E8, 2014). Os anos iniciais do projeto deixaram claro, no entanto, que embora a CEF priorizasse projetos de SPE, para atender ao fluxo de caixa seria necessária uma combinação com mais vendas, que poderia não ser a mais estratégica ao financiador do ponto de vista especulativo.

Por outro lado, a operação teria um fator de redução de riscos aos investimentos privados de incorporadoras e agentes imobiliários, uma vez que garantiria a execução das intervenções urbanísticas e infraestruturais na região que são determinantes ao processo de valorização fundiária, e, portanto, à expectativa de retorno desses investimentos. Ou seja, seria um projeto no qual o investimento privado teria baixo risco e respaldado pelo investimento público.

Como vimos, o arranjo também reduzia os riscos dos incorporadores imobiliários através dos modelos de negócio oferecidos pelo fundo. O modelo de permuta permitia que as incorporadoras não precisassem se comprometer com um investimento inicial alto para operar a compra de terrenos ou de CEPAC, tornando-se sócias da própria gestora do fundo. Além disso, promoveria um compartilhamento de interesses, uma vez que o financiador público também

²⁰ Regulamento do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha

dependia da valorização imobiliária na região. Essa lógica é uma importante salvaguarda para investidores, mas é problemática ao fluxo de caixa da operação, uma vez que não são arrecadados os recursos da venda de terrenos e cepacs necessários para o pagamento das contraprestações da PPP.

Para assessorar a CEF na gestão do FIIPM a mesma contratou uma empresa de consultoria imobiliária multinacional chamada Hines, com experiência em processos de revitalização de regiões centrais e portuárias em diversas cidades da Europa e Estados Unidos. As principais funções da Hines envolviam a definição da própria estratégia de desenvolvimento imobiliário para os terrenos de propriedade da CEF (equivalentes ao uso de 60% dos CEPAC), inclusive avaliando e recomendando o fundo sobre propostas de swaps e joint ventures e assistindo as negociações, com uma visão do conjunto geral de empreendimentos, de forma a combinar hipóteses, estratégias de negócios e produtos de empreendimentos para garantir o retorno alvo do FII ao investidor (FGTS). Essa análise econômica seria então combinada a uma análise arquitetônica (combinações de uso e “mix” de produtos) e técnica (quantidade de CEPAC e valoração por produto, por exemplo verificar se o empreendimento atendia às características de um prédio Triple A²¹) (E11, 2014). Portanto, a Hines aconselhava também a precificação e a análise imobiliária. Por exemplo: se fosse uma venda a vista de CEPAC a Hines aconselharia o FII analisando o conjunto total de empreendimentos para definir por qual valor o FII deveria vender. Se fosse uma permuta, seriam feitas análise econômicas, quantitativa e qualitativa de forma a garantir maior rentabilidade ao fundo, e considerando a estratégia de desenvolvimento imobiliário produzida para a região. Além disso, a empresa era responsável por acompanhar o fluxo de caixa do Fundo, atualizar a CEF com informações relevantes sobre o mercado imobiliário, acompanhar o andamento das obras e projetos negociados, e, por fim, participar do Comitê de Investimento, responsável pela aprovação dos projetos em negociação com o FIIPM. O contrato entre a Caixa e a Hines foi finalizado, no entanto, nos anos iniciais da operação.

²¹ Triple A ou Classe AAA: representa o topo da escala, compreendendo os empreendimentos que apresentam a mais alta qualidade, no que se refere aos padrões construtivos e de tecnologia de sistemas prediais. O edifício para ser certificado nessa classe deve ter projeto inovador, alto nível de tecnologia embarcada, excepcional padrão construtivo, preocupação com a qualidade do ambiente de trabalho, total controle do usuário sobre seu ambiente, atenção à imagem externa da edificação e localização de destaque dentro da malha urbana, este último atributo utilizado apenas na classificação regional. Por conta do elevado grau de inovações de projeto e tecnologia embarcada, esta condição é considerada quase invulnerável, no sentido de que, decorrido o prazo de validade da classificação de 3 anos, é muito improvável que a condição competitiva do edifício seja adversamente afetada por evolução dos parâmetros empregados nos mercados de edifícios de escritórios para locação, em termos de materiais e processos construtivos, desenho arquitetônico, tecnologia disponível e estruturação organizacional das empresas. Fonte: Processo de Classificação da Qualidade de Edifícios de Escritórios do NRE-POLI.

A criação dos FIIs favorecerá, por fim, um processo de financeirização na região a partir do banco público ao permitir que o investidor privado negociasse a compra ou permuta dos CEPAC necessários aos empreendimentos imobiliários na região diretamente com a CEF e não através de leilões públicos realizados à medida em que a operação avançasse. Com isso, os CEPAC, uma vez já alienados, poderiam ser livremente negociados em mercado secundário, sem necessidade de participação em leilões públicos adicionais.

O arranjo descrito aqui operou até o ano de 2016, quando uma série de fatores levaram à sua revisão. O objetivo aqui, no entanto, foi apresentar o modelo conforme instituído no início da operação, por ter sido responsável por viabilizar o projeto. A sua reformulação será debatida mais adiante no capítulo 7.

O arranjo institucional e orçamentário do projeto de Stratford em Londres

Antes de debater o modelo da renovação urbana de Stratford, apresento o sistema de planejamento urbano britânico e o contexto institucional da política urbana em Londres, envolvendo o governo nacional, os governos locais, e os principais atores privados interessados.

Contextualizando a governança: o modelo de planejamento urbano britânico

Londres, capital econômica e política do Reino Unido, é marcada por uma governança complexa. A cidade conta com 32 boroughs, que são níveis de governo local organizados em distritos, com Councils eleitos diretamente pela população.

No Reino Unido o planejamento urbano segue um modelo descentralizado em torno de Planning Authorities - autoridades de planejamento - que são locais, estabelecidas pelos Boroughs. Já vimos, no entanto, como as agências de desenvolvimento adquirem poderes de planejamento sobre o território que está sendo marcado para um projeto de regeneração urbana - tanto as UDC's do período liberal, como a London Docklands Development Corporation LDDC, ou as mais recentes do período do novo trabalhismo, como a London Thames Gateway Development Corporation LTGDC ou a Olympic Development Authority ODA. No caso do Parque Olímpico a ODA adquiriu os poderes de planejamento inclusive nas regiões do entorno previstas para a renovação urbana e esses foram depois repassados ao Olympic Park Legacy Company, uma empresa criada em 2009 com o objetivo de gerir o legado olímpico, tendo como acionistas o governo e a prefeitura de Londres. Apenas em 2012 foi criada a London Legacy

Development Corporation LLDC, já sem a participação do Governo, e que detem atualmente o poder de planejamento na região, sendo vinculada diretamente à Prefeitura de Londres.

A autoridade de planejamento é responsável por receber propostas de empreendimentos e aprova-los ou não, mediante negociação de contrapartidas junto aos investidores privados. Essas contrapartidas, também chamadas de planning gains, podem incluir: i) habitação social, com um percentual que é negociado entre a autoridade de planejamento e o construtor, seguindo diretrizes políticas mas também a viabilidade do empreendimento, determinada por um cálculo da taxa de lucro do empreendedor; (ii) recursos que correspondem a uma taxa para investimentos em infraestrutura para a comunidade (community infrastructure levy – CIL), cujo valor é obtido através de uma fórmula que é aplicada ao tamanho do empreendimento. Os recursos do CIL são então investidos pela autoridade de planejamento a partir de uma lista de projetos que é formulada através de mecanismos de consulta junto à comunidade; e (iii) por fim o mecanismo chamado sessão 106, que determina um valor ou uma série de medidas que visam mitigar os impactos gerados pelo projeto, e que também é negociado junto aos empreendedores (developers). A sessão 106 é, portanto, uma medida de mitigação de impacto, e não uma estratégia de planejamento para demandas já pré-existentes na comunidade (E49, 2019). Por exemplo: se um novo empreendimento vai construir, por exemplo, mil novas unidades residenciais, a negociação da sessão 106 vai ser em torno do impacto gerado sobre o tráfego ou a mobilidade, considerando por exemplo a necessidade de novas vias, ou se será necessário construir um novo berçário para as famílias que irão viver nessas unidades, ou espaços abertos, ou novas escolas, sempre de acordo com a proporção de impacto gerado pelo novo empreendimento.

O arranjo institucional e orçamentário

Para compreender o arranjo institucional do projeto de regeneração urbana de Stratford é preciso considerar tanto as estruturas e disputas historicamente associadas ao local, em especial no que diz respeito ao projeto de Stratford City descrito anteriormente; quanto as novas institucionalidades criadas a partir da confirmação de Londres como sede dos Jogos Olímpicos de 2012.

Em 2006 foi criada a Olympic Delivery Authority (ODA) que operou até 2012, sendo nesse período a autoridade responsável pelo planejamento urbano na região olímpica, além de ser, junto ao LOCOG a empresa responsável pela preparação da região para receber os Jogos Olímpicos. A LOCOG (London 2012 Organising Committee) era uma empresa privada associada ao Comitê Olímpico Britânico (BOA), e foi responsável por articular a realização dos Jogos Olímpicos entre o Comitê Olímpico Internacional e o governo britânico, além de arrecadar

patrocínios e resolver acordos comerciais relacionados ao evento (Department for Culture Media and Sport, 2003).

Por sua vez, a ODA era uma quango que respondia operacionalmente ao governo nacional através do Departamento de Cultura, Mídia e Esportes (DCMS, sigla do inglês). A sua formalização como uma organização híbrida é uma sinalização, segundo (Raco, 2012), da nova estrutura de governança criada, na qual as decisões foram removidas de instituições e órgãos democraticamente eleitos, para agências “de segundo nível” (Levi-Faur, 2005b), seguindo uma demanda do Comitê Olímpico Internacional por um processo mais “técnico” e menos político de entrega dos Jogos.

Para a implementação do Projeto Olímpico, ou seja, a entrega das políticas previstas no planejamento aprovado pelo Comitê Olímpico Internacional (COI), tais como o Parque Olímpico e as infraestruturas necessárias para a realização do evento, a ODA firmou um grande contrato de parceria junto a um consórcio privado formado por um grupo de empresas de consultoria e de construção, chamado CLM, que, por sua vez, se tornou responsável por toda a coordenação da preparação dos jogos. As funções da CLM incluíam desde a construção do parque olímpico até atividades de gestão de orçamento e da cadeia de fornecedores, segurança, TI, e todo o planejamento de gestão do projeto, inclusive a gestão de riscos junto a fornecedores e subcontratados. Segundo Raco, 2014 a empresa se tornou um ator central na política local e nos processos de tomada de decisão associados ao planejamento dessa região da cidade. As semelhanças entre os papéis da LCM em Londres e da Porto Novo, no Rio de Janeiro serão tratadas adiante.

Cabe ressaltar, no entanto, que ainda que do ponto de vista operacional a parceria ODA-LCM tomasse decisões de forma autônoma, do ponto de vista político e estratégico as decisões precisavam ser reportadas a um comitê executivo formado pelos principais financiadores da ODA dentro do governo nacional britânico. (E28, 2019; E29, 2019) Logo, a efetiva aprovação dos orçamentos se manteve no seio do governo nacional. Além de manter o controle sobre as ações da ODA, essa foi uma forma que o Governo encontrou de manter o controle sobre o orçamento, em vez de entregá-lo ao Departamento de Cultura, Esportes e Mídia (DCMS) ou ainda à Prefeitura de Londres, uma vez que o comitê financiador sempre tinha maioria de órgãos nacionais. (E28, 2019)

Na prática, os recursos eram solicitados pela LCM à ODA, que repassava as solicitações ao DCMS que, por sua vez, as repassava a um dos quatro Departamento de origem do financiamento (E28, 2019; E32, 2019). A gestão geral do orçamento se dava pelo comitê composto pelos quatro departamentos financiadores do governo nacional (Departamento de Cultura, Esportes e Mídia – DCMS, Departamento de Comunidades e Governo Local - DCLG,

Departamento de Transportes – DfT e Home Office), além da Prefeitura de Londres e da Loteria Nacional (E28, 2019; E29, 2019; E32, 2019; E36, 2019). Ainda que o controle geral e prestação de contas junto ao Tesouro Nacional coubesse também ao DCMS (responsável pelo contrato com a ODA), havia uma deliberada descentralização nos diversos órgãos como medida de mitigação de risco, dado que o departamento não tinha um histórico de gestão de orçamento tão significativo, e se algo desse errado e fosse necessário arrecadar mais recursos, o desgaste político também seria dividido (E28, 2019). Com isso, os gastos precisavam ser autorizados pelo departamento de origem dos recursos, sendo que a maior fatia vinha do DCLG. (E28, 2019).

Já em 2009 foi criada pelo prefeito de Londres Boris Johnson (PC, prefeito de Londres por dois mandatos – 2008 a 2012 e 2013 a 2016) a Olympic Park Legacy Company (OPLC), uma agência pública com participação **do governo e da prefeitura**, sem fins lucrativos responsável pelo legado dos Jogos. A agência designou um plano de relação com o entorno, mas colocou esforços em atrair investimento privado (Davis & Thornley, 2010), inclusive transformar o local em região turística e cultural.

Em 2012 a OPLC deu lugar à London Legacy Development Corporation LLDC, uma empresa de desenvolvimento **vinculada exclusivamente à prefeitura de Londres**. Essa foi a primeira empresa de desenvolvimento municipal do Reino Unido, e foi criada através de uma nova legislação, o Localism Act de 2011. A LLDC foi criada no mesmo ano em que foi extinta a London Development Agency (LDA) e recebeu dessa as suas terras e liabilities (Olympic Park Legacy Corporation, 2010).

O orçamento inicial do projeto que na época da candidatura havia sido aprovado em cerca de £2.57 bilhões de libras (Brown et al., 2012) foi revisto em 2007 para £9.3 bilhões de libras (National Audit Office, 2010)– considerando apenas o recurso público - em uma decisão política de dar um grande e único salto no orçamento, e com isso evitar o desgaste político de várias revisões orçamentárias (E28, 2019; E36, 2019). Desse total, cerca de £ 6,2 bilhões vieram do governo central, pouco menos de £ 2,2 bilhões pela Loteria Nacional, £ 625 milhões pela Greater London Authority (GLA) e £ 250 milhões pela LDA. Pouco menos de £ 8,1 bilhões estão disponíveis para a ODA, que é responsável pela construção do Parque Olímpico. A maior parte do restante (£ 1,23 bilhão) foi prevista para segurança e policiamento. Os custos são líquidos e sustentados por premissas relativas às receitas de alienação de terras e propriedades. Eles também excluem custos associados a outros investimentos, como projetos de transporte que, embora já planejados, terão alguma influência no sucesso dos Jogos (MacRury & Poynter, 2009).

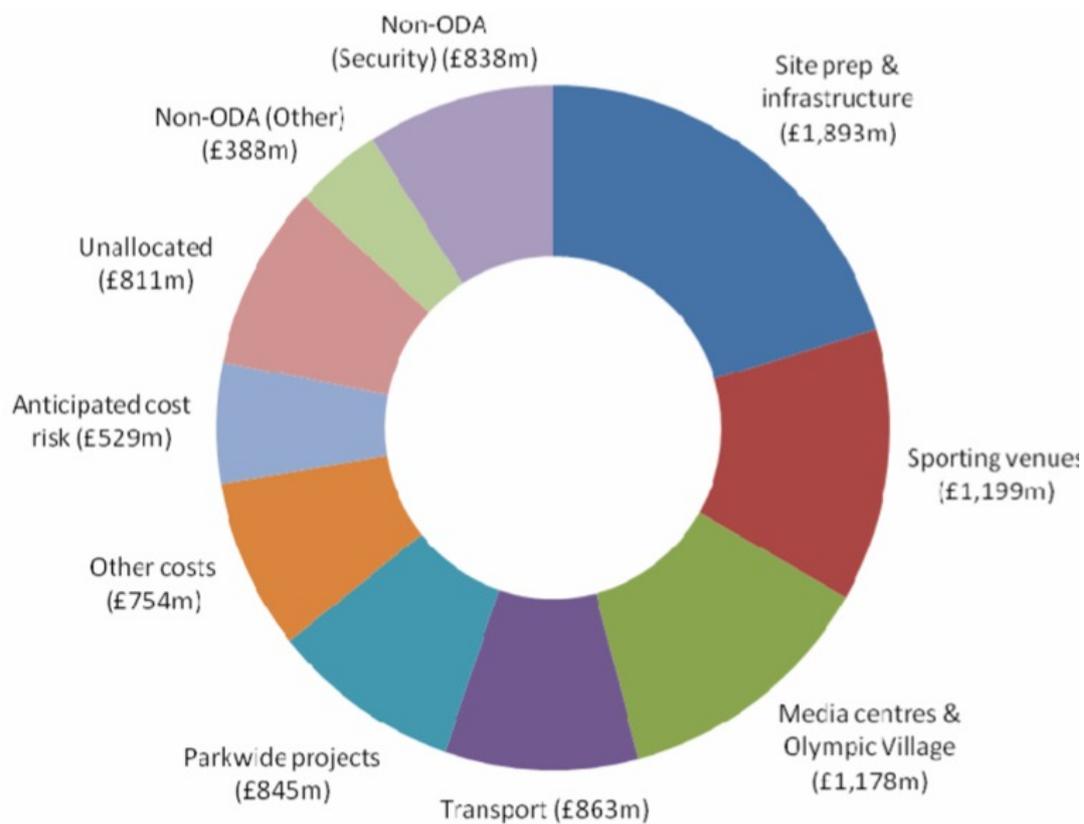
Existem outros gastos significativos não incluídos, como a compra de terrenos pelo CPO que foi feita pela LDA com recursos do DCLG, ou uma série de melhorias de mobilidade

na região que não foram incluídas como gasto olímpico, também financiadas pelo DCLG, através da London Thames Gateway Development Corporation, LTGDC. (House of Commons Committee of Public Accounts, 2012)

Há, por fim, um aporte extra de £ 675 milhões de libras da Loteria Nacional que foi solicitada como recurso de urgência após a crise econômica de 2008. Esse recurso foi utilizado para pagar infraestrutura no QEOP e entornos, além de cobrir parte dos gastos com a construção da Vila Olímpica, que viriam do setor privado, mas que devido à crise, passaram para o governo. Esse empréstimo tem implicações diretas sobre o projeto sendo a principal tensão do orçamento olímpico (E28, 2019; E32, 2019; E38, 2019) devido ao acordo estabelecido junto à Loteria Nacional e ao Tesouro de que os recursos arrecadados com o legado do Parque Olímpico seriam responsáveis pelo *payback* ou seja, pelo pagamento da dívida (House of Commons Committee of Public Accounts, 2012; National Audit Office, 2010; Olympic Park Legacy Corporation, 2010).

Resumo a seguir os principais valores e a origem dos recursos do ponto de vista da renovação urbana e que estão ou não incluídos no montante de £9.3 bilhões de libras, e na sequência destaco alguns pontos que serão importantes para a análise do projeto. A figura 5 abaixo mostra a divisão de recursos públicos em 2011 consierando apenas aqueles previstos no montante de £9.3 bilhões de libras. Destaca-se que ainda que o total não inclua o montante gasto para a compra dos terrenos através do CPO, a principal fatia é referente à preparação do terreno e a infraestrutura, que é superior ao gasto com a construção dos equipamentos esportivos em si.

Figura 4: Usos de recursos públicos para os Jogos Olímpicos de Londres



Fonte: Department of Communities and Local Government (MacRury & Poynter, 2009)

Dentre os recursos previstos no quadro à cima e, portanto, incluídos no montante de £9.3 bilhões de libras:

Preparação do terreno: a infraestrutura, inclusive saneamento, água e energia e uma série de pontes e viadutos para conectar as regiões e setores expostos à cima; o soterramento de dutos de energia e a construção de uma nova estação elétrica, e, por fim, a despoluição do solo²², contaminado por seu passado industrial foram financiados pelo Governo nacional, através da Olympic Delivery Authority – ODA. Cabe, por fim, ressaltar que o aterramento de dutos de energias apareceu como um ponto crítico do orçamento, entendido como um aporte central do governo para viabilizar o projeto Stratford City (E28, 2019; E32, 2019; E35, 2019; E41, 2019). Tanto a preparação do terreno como a construção do Parque Olímpico em si foram

²² “So they cleaned lots of soil they made a big play about cleaning soil but in fact, what it turns out is they cleaned the first four hundred millimetres of soil only. So they scraped off the top 400 cleaned it, lay down a membrane, and then put the clean soil back on top. So underneath 400 mil is all dirty as anything! So for UCL we've got this big site and I say well, we should bury the big engineering machinery in the basement. Oh no, can't have a basement. Why? Because the decontamination costs of the soil and the landing taking, decontaminating land, to get rid of it, it's very expensive.” (E47, 2019)

contratados pela ODA e implementados pelo consórcio da LCM (E28, 2019; E32, 2019; E41, 2019; E29, 2019).

Construção do Parque Olímpico: a construção do Parque Olímpico, incluindo todos os equipamentos, tais como estádios, arenas, piscinas etc, foram financiados pela ODA através do Comitê de Financiamento do governo e contratados pela LCM, um consórcio privado responsável por implementar os recursos (E28, 2019; Raco, 2014).

Construção da Vila dos Atletas, ou Vila Olímpica: era inicialmente a parte residencial do projeto Stratford City, e o projeto aprovado pela autoridade de planejamento que até então era o borough de Newham foi comprado da LCR pela ODA para integrar o projeto Olímpico. Inicialmente seria construída e incorporada pela Lendlease, mas com a crise econômica de 2008 a empresa anunciou não ter recursos para o projeto, e o Governo decidiu resgatar financeiramente a empresa, deixando apenas a gestão com a Lendlease, e tornando a incorporação parte do projeto Olímpico. Foram necessários recursos adicionais para essa operação, que vieram da Loteria Nacional através de um empréstimo negociado pelo Departamento de Cultura, Mídia e Esportes. (E32, 2019)

Dentre os recursos adicionais, não incluídos no montante de £9.3 bilhões de libras:

Compra do terreno: entre 2006 e 2007 todo o terreno que abrange o projeto da LLDC, inclusive o próprio Parque Olímpico, foi adquirido através de um instrumento denominado Ordem de Compra Compulsória – CPO. A compra foi implementada pela Agência de Desenvolvimento de Londres (London Development Agency – LDA), uma agência vinculada à Prefeitura de Londres, mas com recursos do Governo nacional através do Departamento de Comunidades e Governos Locais (Department of Communities and Local Government - DCLG). De acordo com o National Audit Report, a London Development Agency recebeu £665 milhões de libras adicionais para comprar cerca de 500 acres de terras (poluídas), o que equivale ao tamanho do Hyde Park.

Setor cultural e do conhecimento: faz parte de uma política empreendida pela gestão do conservador Boris Johnson, e denominada à época de Olympicopolis, que visa, através de incentivos econômicos, a estruturação de um centro cultural e de conhecimento na região do Parque Olímpico, e faz parte de uma estratégia para atrair tanto visitantes, como novos moradores para essa parte de Londres (por exemplo estudantes universitários). Embora a política seja uma marca da gestão Johnson, a maior parte dos recursos veio do Governo nacional, que destinou cerca de 140 milhões de libras para a construção de museus e

instituições de ensino superior (Poynter, 2017; LLDC, 2015). Foram confirmadas as construções de um campus da University College London, University of Arts, e de uma filial do museu Victoria and Albert (V&A). Faz parte ainda da política o incentivo ao estabelecimento de um hub econômico centrado no que se chama no Reino Unido de economia da cultura, criatividade e do conhecimento. Nesse sentido, foi criado no antigo centro de mídia dos Jogos Olímpicos um hub de tecnologia e start-ups chamado Here East, além de uma série de incentivos ao estabelecimento de artistas na região de Hackney Wick, contígua ao parque, que serão detalhadas no capítulo sobre implementação.

Empreendimento de cinco novos bairros residenciais, e das contrapartidas às comunidades: realizados pela London Legacy Development Corporation (LLDC), empresa de desenvolvimento urbano vinculada à Prefeitura de Londres e criada em 2012, como sucessora da Olympic Park Legacy Corporation, que tinha como sócios o Departamento de Cultura, Esportes e Mídia (DCMS), o Departamento de Comunidades e Governo Local (DCLG) e a Prefeitura de Londres (LLDC, 2018). A sua estruturação e funcionamento serão analisados mais adiante.

Stratford City (International Quarter e Shopping center): inicialmente a parte de empreendimentos comerciais do projeto Stratford City se manteve com a London Continental Railways (LCR), proprietária das terras junto ao DfT, e é empreendido através de uma parceria entre LCR e Lendlease²³. Em relação ao shopping center, a empresa Westfield comprou as terras inicialmente da LCR, bem como o projeto aprovado para o shopping, e negociou com a ODA o pagamento de infraestrutura, inclusive a construção de vias de acesso para o Parque Olímpico, uma vez que o shopping está localizado entre a estação de Stratford e o acesso ao Parque Olímpico. Além disso, parte do estacionamento do shopping foi usado nos Jogos Olímpicos como vagas para veículos (E32, 2019; E34, 2019)

Atores e riscos

É fundamental ressaltar que as terras onde hoje está o Queen Elizabeth Olympic Park e os empreendimentos em seus entornos não eram originalmente públicas. As terras que hoje pertencem à LLDC foram adquiridas por meio do instrumento de compra compulsória de terras (Compulsory Purchase Order – CPO) em um processo bastante debatido na literatura local. A CPO se comprometeu com a criação de 6 mil novos empregos, além dos 5 mil que foram por ela destituídos (pela desapropriação de indústrias e comércios ativos) e previa a construção de

²³ <https://lcrproperty.co.uk/portfolio/international-quarter-london/>

9 a 12 mil unidades habitacionais, frente às cerca de 1500 removidas. (Weber-Newth, 2017; Davis & Thornley, 2010; Newman, 2007; Raco & Tunney, 2010; Rogers, 2005)

A LDA, empresa municipal responsável pelo CPO, se colocou aberta ao diálogo e à negociação caso a caso junto aos proprietários de terras, oferecendo o que chamava de ‘preços de mercado’. É controverso, no entanto, que apesar de o processo ter iniciado formalmente em 2006, desde 2003 os proprietários tenham sido impedidos de solicitar alterações no uso das propriedades, visando, por exemplo, a sua valorização (E44, 2018). Ou seja, o cálculo do valor de mercado foi feito a partir do valor de uso no momento da CPO, desconsiderando tanto a valorização dentro do mesmo uso, promovida pelo processo da regeneração urbana e pelos investimentos atrelados aos Jogos Olímpicos, quanto a possibilidade de que o proprietário provavelmente alteraria o uso da sua propriedade para torna-la mais lucrativa e, portanto, se beneficiar ainda mais da valorização em curso. Ou seja, a LDA comprou terras até então poluídas, por um valor residual, que não considerava a maximização da valorização que seria, como veremos adiante, promovida no momento de sua comercialização após os Jogos (Davis & Thornley, 2010).

Os processos de consulta às comunidades, e participação são problemáticos, como demonstrado por Davis e Thornley (2010) e pelos documentos produzidos pelo Games Monitor, uma organização da sociedade civil criada em 2005 para acompanhar os Jogos Olímpicos de 2012 (Games Monitor, 2015). Um Public Inquiry foi requisitado, e sua finalização confirmou a CPO em dezembro de 2006. Se as condições de negociação apresentavam dificuldades àqueles que queriam receber um valor que consideravam justo pela venda de suas terras, uma coisa não estava em negociação: as terras seriam obrigatoriamente vendidas, e a LDA requeria a posse da terra até 2007 para seguir com os preparativos para os Jogos Olímpicos, e em julho de 2006 cerca de 90% da terra já havia sido adquirida pela LDA (Davis & Thornley, 2010).

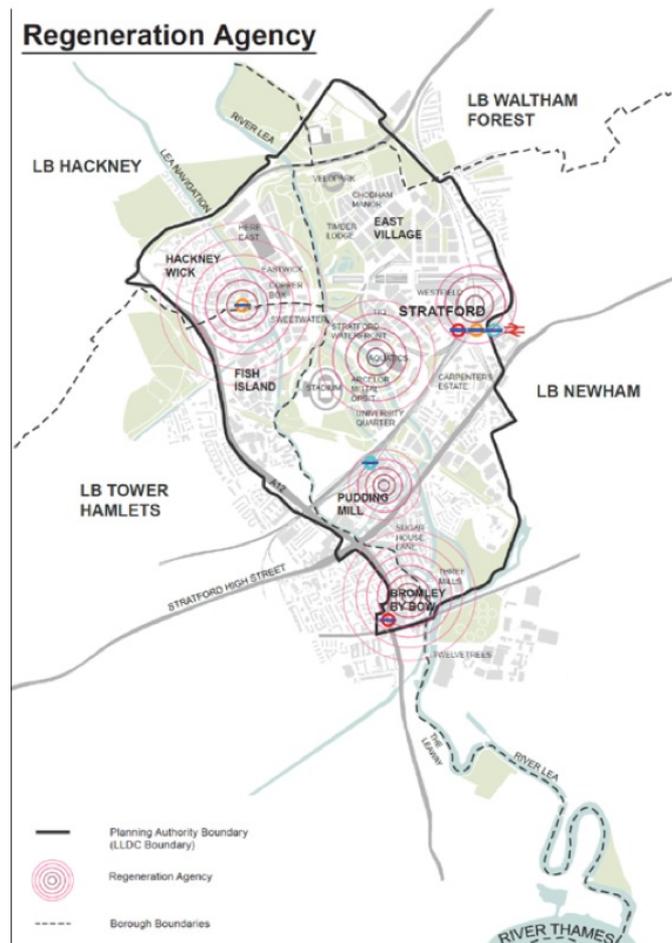
Cabe aqui destacar que se de um lado houve um processo conturbado e de alto custo para aquisição pelo Estado de terras poluídas e dispersas em pequenos proprietários, por outro lado houve um processo inverso e anterior de seção de terras públicas a uma empresa até então privada, a London and Continental Railways – LCR formando o que era chamado de Stratford City (E34, 2019). Essa aquisição se deu ao longo dos anos 1990 e será detalhada mais adiante por ser é central para compreender o processo de formulação da política de renovação urbana em Stratford.

Cabe, por fim, destacar como o processo aquisição de terras é importante para a divisão de investimentos e dos riscos entre os atores na região, pois ao adquirir um enorme montante

de terras poluídas na região o governo britânico sinalizou um investimento em infraestrutura que, por sua vez, reduziu os riscos dos investidores privados que apostavam no projeto contíguo ao Parque. Além disso, a infraestrutura na região seria estendida às terras privadas, como é o caso do soterramento do sistema elétrico, principal custo previsto pelos investidores privados na região, e que foi na esteira do CPO, assumido pelo Estado (E32,2019; E41, 2019). Com isso, o Estado amenizou o risco privado, reduzindo o investimento inicial sobre os empreendimentos particulares. O risco do investidor privado foi também reduzido uma vez que se antes os empreendimentos teriam como vizinhos terras poluídas, remanescentes de um passado industrial, com o projeto olímpico essas terras passaram a estar localizadas em uma região renovada, com uma conexão de transportes que conta até com uma estação internacional esperando para começar a receber trens internacionais, um polo de conhecimento e cultura, novos bairros residenciais e diversos equipamentos de lazer.

As terras compradas compulsoriamente pela LDA passaram à London Legacy Development Corporation em 2012, quando a empresa foi constituída e se tornou responsável pela gestão do Parque Olímpico Rainha Elizabeth e pelo “legado” na região, o que na prática diz respeito ao projeto de regeneração urbana em si. A empresa tem metas tais como a criação de novos empregos e novas unidades habitacionais como parte de seu plano de legado. O plano prevê, ainda, a criação de 5 novos bairros e centralidades, conforme indicado no mapa a seguir.

Mapa 12: Focos da renovação urbana coordenada pela LLDC



Fonte: LLDC

Ao se tornar responsável pelo legado olímpico, a LLDC passou a ser diretamente imbricada no acordo de pagamento para a Loteria Nacional dos recursos extras emprestados à ODA, cerca de 675 milhões de libras, uma vez que o recurso para esse pagamento viria justamente da arrecadação com o legado (E, 29, 2019; E32, 2019; E49, 2016; National Audit Office Report 2010; House of Commons Committee of Public Accounts, 2012). Ainda que esse acordo tenha sido formalizado em um memorando de entendimento, e não em um contrato estabelecendo um cronograma de pagamentos, o compromisso foi formalizado. O fato de não haver um cronograma torna o pagamento algo a ser debatido politicamente e de forma conjuntural, ilustrando mais uma vez a disputa entre governo e prefeitura através da relação estipulada. Cabe ao governo e ao Parlamento (através da comissão de gastos) pressionar mais ou menos a Prefeitura sobre o acordo.

Isso quer dizer que na prática a empresa deveria maximizar os lucros obtidos pela comercialização das terras no entorno do QEOP para arrecadar os recursos necessários para o

pagamento da dívida, tornando a lógica imobiliária preponderante no projeto, de forma similar ao papel desempenhado pela CEF no caso do Porto Maravilha.

Atualmente essa negociação do *payback* envolve uma articulação política entre Prefeitura de Londres, Governo e a Loteria Nacional. Existe um movimento de organizações da sociedade civil que pressionam a Loteria Nacional a requisitar o pagamento do Tesouro para cobrir o rombo no caixa da Loteria, que historicamente financia ações de organizações da sociedade civil e, por outro lado, um movimento político no interior do governo que tentou pressionar a Loteria Nacional a recuar do acordo, e a considerar o recurso como um investimento que contribuiu, ao seu modo, para melhorar a qualidade de vida das pessoas naquele território (E30).

“Ok, there were criticisms about Boris because he didn’t agree to do much for affordable housing, but now you’ve got Sadiq Khan saying is public land and you’re going to get 50%. Well, sorry, it cant work at 50%. The thing is that it don’t stand up. 25-30 is about the maximum you can ever justify. The local authority could get more, but then you’re going to get less money back from the land. And then you’re going find what you mentioned before, the Lottery complaining. But it’s all politics. Planning is politics!” (E32, 2019)

O papel da LLDC é perpassado por conflitos. Ao mesmo tempo em que a empresa assumiu a dívida junto ao governo, e prevê um plano de negócios para arrecadar os recursos necessários ao pagamento de ao menos uma parte desse recurso, a empresa, vinculada à Prefeitura de Londres, deve seguir diretrizes estipuladas pelo Prefeito em relação às contrapartidas públicas dos investimentos, em especial em relação à habitação social. Isso porque em 2012 a ODA passou para a LLDC o poder de autoridade de planejamento na região, tornando-a responsável por estipular um comitê de planejamento para negociar junto ao setor privado as contrapartidas públicas, ou *planning gains* sobre a incorporação privada. A empresa torna-se, portanto, ao mesmo tempo incorporadora e reguladora sobre o planejamento na região. Logo, desenvolve os planos para as novas centralidades em seu setor de incorporação, que depois serão empreendidos pela própria empresa ou em parceria com outros empreendedores; e depois os aprova através do Planning Committee, em outro departamento da mesma empresa.

“Because in the end of the day you’re going to get to the viability of any development. The English Partnership at one point, we were selling land for a pound, get the same money, and maximize the affordable house you are going to put inside. See what you can get to. We never got a 50% deal, we even havent got

a 40%. That is the political dilemma. You want affordable housing, you won't have money. You can't have both. Because one way or another, you actually got to subsidize it." (E32, 2019)

No caso da LLDC, por ser além de autoridade de planejamento, também uma empresa de legado, existem também uma série de compromissos e de requerimentos pré-definidos quanto ao padrão de qualidade dos prédios, sustentabilidade na construção, acessibilidade, dentro outros. Além disso, a LLDC por ser uma empresa vinculada à prefeitura, segue as diretrizes determinadas pelo Prefeito em relação ao planejamento e à regeneração urbana.

"So the mayor has an agreement with National Lottery and Government to use the receipts from legacy development to repay back lottery, so that memorandum of understanding, which was signed is still there. As you pointed out it's more difficult because we'll be making less profit with affordable housing so which is why we're looking at different developer delivery structures, but we're also looking at revising master plans in part, so that we can look at an appropriate density or an appropriate housing mix so that we can strike the right balance of repaying our borrowings and then also hitting the 50%." (E49, 2019)

Uma primeira comparação de arranjos

Resumo abaixo os primeiros achados comparativos a partir da análise dos arranjos institucionais de cada projeto. Cada um deles será analisado nos próximos capítulos.

- 1. Mitigação de riscos privados:** ambos os projetos reduzem o risco do investidor privado nas regiões não apenas pela *produção de localização* (Raco, 2014) característica dos projetos de renovação urbana, mas também ao assumir como públicos os principais custos de modernização da infraestrutura e, no caso britânico, de despoluição das terras.
- 2. Incorporação pública:** nos dois casos através da CEF e da LLDC empresas públicas assumem ao mesmo tempo papéis decisivos na incorporação de empreendimentos na região, definindo os planos de incorporação e negociando as contrapartidas para cada caso. No modelo britânico a LLDC tem formalmente a prerrogativa de autoridade de planejamento na região. No caso carioca a CEF embora não seja responsável por

aprovar os empreendimentos do ponto de vista formal é, na prática, quem define os empreendimentos na região através do conselho do fundo de investimento imobiliário, desde que estejam de acordo com os parâmetros urbanísticos estabelecidos para a AEIU uma vez que não há uma predefinição sobre os usos. Em ambos os casos as empresas públicas são influenciadas por uma pressão para arrecadação tornando os projetos pautados pela lógica imobiliária para maximização da arrecadação sobre a terra, criando incentivos para que atuem como agentes especuladores públicos e desincentivos para que privilegiem a construção de habitação de baixo custo.

3. **Governança contratual:** Cdurp e ODA estabelecem contratos de PPP delegando a execução de obras e serviços públicos a parceiros privados, e se tornam ao mesmo tempo parceiras e reguladoras das suas atividades em um modelo de governança contratual debatido por Raco (2014). Embora nos dois casos o investimento seja público, no carioca além de público o recurso é fruto do processo de arrecadação da contrapartida pública sobre os empreendimentos privados, através da venda de solo virtual. Nesse sentido, será detida a importância de o investimento ser *trancado* em um contrato de PPP pela perspectiva do planejamento local no capítulo 5.
4. **Insulamento:** LLDC e Cdurp são empresas municipais de desenvolvimento urbano criadas para gerir territórios delimitados das cidades e são insuladas da prefeitura, prejudicando com isso mecanismos de accountability vertical e horizontal (capítulo 4), e criando um distanciamento do cidadão em relação ao prestador de serviços públicos.

Capítulo 2: Coalizões e instituições: a política das políticas

A partir da comparação dos processos de formulação das políticas de renovação urbana no Rio de Janeiro e em Londres, essa tese defende que é possível identificar as condições necessárias para a realização dos grandes projetos de renovação urbana. Para analisar essas condições e suas características internas essa abordagem considera que : i) que projetos de renovação urbana dependem de um encaixe entre coalizão política e arranjo institucional para sua viabilização, cuja verificação depende de uma análise histórica da trajetória de formulação das políticas; ii) que é central analisar se há (e quando há) coalizões multinível envolvendo governos nacionais na formulação das grandes políticas de renovação urbana; e iii) que existem similaridades apesar de contextos estruturais e institucionais distintos, que podem ser encontradas se perguntarmos as mesmas questões a cidades do norte e do sul global. Essas questões são relevantes para que possamos compreender como as dinâmicas metropolitanas e a migração de arranjos institucionais influenciam a policy e a politics desse tipo de política urbana.

Nesse capítulo vamos abordar o primeiro item, que diz respeito ao encaixe entre instituições e coalizões, analisado a partir de uma retomada histórica da trajetória de formulação dos projetos.

Particularmente em relação ao caso britânico, mas também em alguma medida no brasileiro, essa abordagem vai evidenciar a participação de atores na governança dos projetos que não são debatidos na literatura corrente sobre esses grandes projetos urbanos. O motivo dessa discrepância está justamente no método que analisa não apenas uma fotografia do projeto na implementação, mas a sua construção histórica, a fim de identificar os atores e interesses que desde as fases de formulação tiveram influência na construção da governança e do modelo implementado.

O capítulo está dividido em 3 partes. Inicialmente apresento o debate teórico sobre a importância da observação histórica das políticas. A análise de trajetória vai ser abordada aqui tanto do ponto de vista das alterações no arranjo institucional da política como nos acordos políticos observando momentos históricos importantes para compreender esse encaixe da policy e da politics. Em seguida apresento separadamente as trajetórias das políticas de renovação urbana no Rio de Janeiro e em Londres, destacando atores e interesses por trás dos momentos de decisão chaves. No próximo capítulos vou destacar esses momentos e a sua importância para a análise multinível de grandes projetos urbanos.

A importância da análise histórica

“We must question if the particular moment matters. Political Science owes much of its origin to political journalism. And like political journalism we have an excessive tendency to concentrate on the here and now, a blindness toward movements on a grander time scale. Processes are not so easily captured, but the postulate on which this work must stand is that they matter more.”

Edward Carmines and James Stimson (1989) in Paul Pierson

Big, Slow-Moving and... Invisible:

Macrosocial Processes in The Study of Comparative Politics

Essa tese se estrutura em uma análise comparada que combina aspectos políticos, inclusive a formação de coalizões, e formais das políticas públicas e dos arranjos institucionais de cada caso. Considero que instituições prévias moldam acordos, bem como os acordos e coalizões são fundamentais para compreender os novos arranjos institucionais produzidos, de forma que os projetos de renovação são implementados quando há um encaixe entre arranjos institucionais e acordos políticos (Rast, 2009). Para identificar a construção desse encaixe é fundamental analisar comparativamente os casos partir da trajetória de formulação de suas políticas, ampliando o horizonte temporal de análise (Pierson, 2003) para além da comparação entre modelos implementados. Esse capítulo é dedicado à comparação das etapas anteriores à implementação dos projetos, nas quais que são costuradas as coalizões políticas que sustentaram as propostas de renovação urbana e formaram arenas de decisões responsáveis por moldar arranjos e instrumentos de política pública, a partir dos arcabouços institucionais de cada país.

Para a proposta metodológica adotada, e para que seja possível observar e explicar as similaridades entre os dois casos aqui analisados, adotamos um foco na estruturação da governança dos projetos. O conceito de governança utilizado aqui (Lé Galés, 2000) trata das relações entre atores governamentais e não governamentais sejam formais ou informais, lícitas ou ilícitas, cuja atuação é central em diferentes etapas do processo político. Essa definição é importante pela sua aplicação que considera contexto específicos de cada lugar, ao mesmo tempo em que estabelece uma categoria comum e abrangente para a comparação.

O objetivo aqui será o de analisar como se movimentam os atores públicos e privados envolvidos, e como se moldam paralelamente os acordos políticos e os arranjos institucionais

que viabilizam os projetos, bem como o lugar das disputas e interesses que mobilizam. Ou, como colocado por Rast (2009) sobre o caso de Chicago, a análise histórica mostra que a capacidade de governar projetos de renovação urbana depende ao mesmo tempo da criação de coalizões e da formulação de arranjos institucionais.

Creating a capacity to govern in urban renewal policy required both coalition building and a fundamental reworking of formal governing institutions (Rast, 2009).

O foco na governança de grandes projetos urbanos tem como objetivo, portanto, permitir uma análise que abranja tanto os processos políticos, como os formatos das políticas públicas. Aqui cabem, portanto, além das estruturas governamentais, a análise sobre as relações estabelecidas junto aos principais atores privados que vão integrar as coalizões de apoio aos projetos. Nesse sentido, a análise sobre os capitais do urbano de Marques (2017) debatida a partir dos grandes projetos urbanos especificando os tipos de atores que participam das disputas em torno dos projetos (Sarue, 2016). Especificamente a atuação de capitais associados à construção e ao mercado imobiliário são relevantes uma vez que a *produção de localização* é um mecanismo central nos projetos de revitalização urbana pelo qual se abrem novas fronteiras ao mercado imobiliário e incorporador, a partir do investimento público em porções da cidade com potencial de valorização e sobrelucro. No Porto Maravilha veremos ainda que além desses dois tipos de capitais tradicionalmente associados à revitalização urbana, também é central na formulação da política a atuação das empresas na prestação de serviços de infraestrutura urbana, tais como iluminação pública ou coleta de lixo. Em Stratford veremos como a ação de empresas incorporadoras e imobiliárias é central para a formulação projeto e para a sua implementação.

Assim como Rast em sua defesa do método de análise histórica para políticas urbanas (Rast, 2012), considero que nos dois casos aqui comparados a análise focada no presente ou passado muito recente seria no mínimo incompleta ou imprecisa pois deixaria de considerar enquadramentos institucionais e acordos políticos que ao longo de pelo menos duas décadas moldaram coalizões e que são centrais para compreendermos as políticas.

Similarmente, no caso britânico a análise de trajetória nos ajuda a compreender o papel de processos recentes, tais como a financeirização e atração de capital estrangeiro. Ao invés de situá-los na origem explicativa do projeto, a análise de trajetória nos permite observá-los como produtos de uma política que vem se moldando há pelo menos 3 décadas. Rast se referindo a Pierson defende que no caso dos projetos de renovação urbana não podemos assumir que as coalizões foram criadas pelo benefício que elas têm hoje. *As Pierson (2000a, 264, emphasis original) argues, instead of assuming a direct connection between origins and current effects, “we need to go back and look.”* (Rast, p. 8; 2012) Com isso, provoca um debate sobre

instituições, coalizões e acordos políticos, ou sobre os processos que permeiam a policy e a políticas, que será debatido ao longo dos próximos capítulos.

Do ponto de vista da análise comparada, o processo histórico nos permite comparar momentos críticos de decisões, e a participação de atores e papéis em cada caso. Essa comparação nos ajuda, por sua vez, a compreender aspectos de aprendizado em relação ao processo político e à política pública, bem como expressões da dinâmica metropolitana que se repetem nas duas metrópoles, a despeito das diferentes posições assumidas por cada uma em um cenário global.

Nas próximas sessões vou apresentar uma descrição das trajetórias de cada uma das políticas, em seus respectivos contextos, para, em seguida, sublinhar aspectos para a análise comparada que dizem respeito ao processo de costura política e partidária dos projetos, e que do ponto de vista das políticas públicas, influenciam na formulação dos arranjos institucionais, produzindo o encaixe multinível entre política e instituições para viabilizar os grandes projetos.

Trajetórias

Rio de Janeiro

A trajetória de construção do modelo

Em artigo publicado em 2018 (Sarue, 2018) argumento que ao analisar a trajetória das propostas de renovação urbana na região portuária do Rio de Janeiro desde os anos 1980 é possível observar a construção de um modelo institucional de política que foi sendo elaborado em diversas arenas à fim de responder aos principais entraves à sua execução. Ainda sem debater os impactos das mudanças na proposta do ponto de vista redistributivo, a análise dos formatos institucionais propostos mostra uma continuidade na elaboração do modelo, com as principais decisões tomadas ainda no governo federal. Nessa sessão além de retonar ao argumento da construção histórica do arranjo institucional busco evidenciar os acordos políticos relacionados às etapas de formatação da política, e que incidem na formação da coalizão política de apoio ao projeto.

Cabe esclarecer que a revisão histórica considera as arenas de negociação formais e informais que envolveram a formulação da política, com informações obtidas a partir de entrevistas com gestores dos principais órgãos públicos e privados, solicitações de informação via lei de acesso à informação e análise de documentos oficiais, acadêmicos, ou produzidos

por organizações de monitoramento do projeto. Ainda assim, embora essa pesquisa considere a existência de investigações em torno de um suposto mecanismo ilícito na tomada de decisões, a partir das investigações públicas divulgadas pela imprensa em especial em torno da Operação Lava Jato denunciando pagamento de propina ao ex-deputado federal Eduardo Cunha por parte das empreiteiras envolvidas nas obras do projeto para a liberação de recursos da Caixa Econômica Federal²⁴, não pretendo aqui aprofundar o debate sobre corrupção mais do que as considerações expostas nos capítulos comparativos sobre processos formais e informais em ambos os projetos analisados. Nessa sessão, o objetivo será analisar o que acontece uma vez tomadas as decisões, considerando que mesmo que decisões sejam tomadas por influência de processos ilícitos, é fundamental entender o contexto de encaixe institucional em que tais processos estão inseridos, como parte de um processo histórico de formulação e implementação da política pública, que define um arranjo formal para sua implementação.

Um outro aspecto central aos estudos sobre grandes projetos urbanos diz respeito à influência de ideias internacionais. A importância desse debate se dá pela evidência empírica de sua grande disseminação em diversas cidades do mundo e pela existência de um trânsito de consultores especializados que circulam ideias. Teoricamente, o debate se estrutura a partir da importância da difusão de ideias em políticas públicas, das comunidades epistêmicas e no debate mais recente sobre mobilidade e transferência de políticas. Aqui além de discutir o trânsito de ideias, será fundamental entender o trânsito de arranjos institucionais, tal como será debatido em relação aos aprendizados a partir do modelo britânico no caso dos Jogos Olímpicos de 2012 de governança contratual (Raco, 2014b).

No caso específico das políticas de requalificação ou reurbanização de regiões portuárias, existem, como vimos, aspectos comuns relacionados à necessidade de modernização dos portos após um processo de containerização do transporte marítimo, nos anos 1960, e à concentração de propriedades públicas e de grandes lotes, antes utilizados para o armazenamento de mercadorias das atividades portuárias. Nesse sentido, por apresentarem oportunidades e desafios similares, diversos exemplos de projetos de regiões portuárias foram mobilizados na defesa de investimentos na região do Porto do Rio em consonância com essa tendência internacional. Londres, Roterdã, Nova Iorque, Baltimore, Toronto, Barcelona e Buenos Aires são alguns exemplos referenciados. No início dos anos 2000 foi comemorado o centenário do Porto do Rio, e em 2001 a Prefeitura do Rio apresentou um projeto elaborado

²⁴ Ver <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1772333-cunha-tenta-tirar-da-lava-jato-inquerito-sobre-porto-maravilha.shtml>. Acesso em 03/02/2018.

pelo Instituto Pereira Passos de revitalização e reurbanização, apoiado nas experiências internacionais (Sirkis, 2004). O trecho abaixo, retirado do livro “Megalópolis”, de autoria do então secretário de urbanismo e presidente do Instituto Pereira Passos, Alfredo Sirkis (2004) ilustra essa aproximação:

“O Rio de Janeiro ficou para trás no rol de cidades que revolucionaram velhos portos. Mas esse embaraço, digamos eufemisticamente, não pioneirismo, não deixa de trazer vantagem: poder assimilar bem os acertos e descartar os erros que precederam, de Boston a Buenos Aires e de Lisboa a Hong Kong.” (Sirkis, 2004; p. 167)

Desde os anos 1980 existem projetos propondo a transformação da zona portuária do Rio quando a Associação Comercial do Rio de Janeiro apresentou uma proposta de revitalização para a região. Esse histórico de projetos evidencia o interesse que já havia em promover a revitalização da região, cuja localização permitia um potencial de valorização da terra a ser explorado. Mostra também que apesar de haver interesse ainda faltavam condições institucionais e políticas para tirar a política do papel.

Ao longo das décadas de 1990 e 2000 diversos episódios marcaram a delimitação de uma política de revitalização da região portuária que apenas em outubro de 2009 teve aprovados os marcos regulatórios para a sua implementação, caracterizando o atual projeto de requalificação que passou a ser chamado de Porto Maravilha. Veremos, portanto, que os argumentos que explicam o projeto a partir de interesses pautados pela valorização da terra, pela busca por investimentos externos, incremento na arrecadação e participação das cidades na reestruturação econômica explicam apenas os interesses potenciais por parte de atores relevantes para a política. No entanto, não explicam porque o projeto não foi implementado até então. Para tanto, é necessário compreender os impedimentos à formatação de um arranjo que distribuisse benefícios para conformar uma coalizão de interesses efetiva. Ou seja, a combinação de uma coalizão política e de um arranjo institucional para viabilizar o projeto.

Na década de 1980 as principais iniciativas na região portuária foram a criação do projeto SAGAS, que visava a preservação dos bairros Gamboa, Santo Cristo e Saúde, e o projeto “Reciclagem urbanística”, a primeira proposta de requalificação para a região apresentada pela Associação Comercial do Rio de Janeiro em 1982 e que tinha como objetivo transformar a região portuária para criação de um polo exportador (Ministério das Cidades, 2005). Esse projeto marcou o início do interesse do mercado local na revitalização da área.

Já no início dos anos 1990 um Grupo de Trabalho formado no poder executivo municipal levou à formulação do primeiro desenho de uma Área Especial de Interesse

Urbanístico da Zona Portuária através de decreto da prefeitura, em 1992.²⁵ Naquele mesmo ano foram realizados os Jogos Olímpicos de Barcelona, evento que começou a influenciar o modelo carioca de revitalização trazendo ao Rio de Janeiro um grupo de consultores catalães para participar da realização do plano estratégico da cidade, por solicitação do então prefeito Cesar Maia (PMDB 1993- 1997; PFL 2001-2004 e 2005-2009). Foi a chegada de uma ideia à cidade: revitalizar sua área portuária a partir da realização dos Jogos Olímpicos.

Foram realizados nesse período uma série de seminários e conferências visando apresentar casos exemplares de projetos de revitalização de regiões portuárias, que contribuíram com o *mood* da revitalização, além de formar uma comunidade de especialistas para propor projetos, calcados em um conhecimento técnico apoiado em exemplos internacionais (Sarue, 2015), além de uma coalizão de apoio à revitalização organizada em torno do ex-prefeito (Silvestre & Jajamovich, 2020). Nesse período a participação do setor privado era prevista por meio da formação do consórcio Rioporto, que seria responsável por coordenar a implementação de um programa de revitalização urbana (Ministério das Cidades, 2005).

Tivemos, portanto, até os anos 2000, demonstração de interesses do setor privado local e do poder público municipal na realização de um projeto de revitalização para a região. Importante destacar que em 1993 foi aprovada a Lei Federal 8.630, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, que introduziu o arrendamento de instalações portuárias da União, ampliando o interesse da Cia de Docas e de outros órgãos federais proprietários de terrenos na região em revitalizar a região portuária para arrecadar recursos com a valorização de suas terras. Surgiram com isso os primeiros esforços de articulação por parte de entes federais no planejamento da requalificação da região, inclusive a partir de modelos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)²⁶.

A tabela 1 abaixo resume as condições favoráveis e desfavoráveis para a formação de uma coalizão que tivesse condições de implementar o projeto naquele momento.

²⁵ Apresentados no Relatório Básico da Área de Especial Interesse Urbanístico da Zona Portuária do Rio de Janeiro, produzido pela Superintendência de Planos Locais da Secretaria Municipal Urbanismo.

²⁶ O projeto “Bonde no Centro” consiste em um estudo apoiado pelo BNDES prevendo a criação de um sistema de veículos sobre trilhos na região central, e que seria posteriormente recuperado com o VLT da região portuária. Em 1995 o Ministério de Transporte e a Companhia Docas do Rio de Janeiro realizam o “Seminário Nacional de Revitalização de Áreas Portuárias – Projeto Rio de Janeiro” que criou um Fórum de Debates sobre o projeto de revitalização da Zona Portuária a partir do arrendamento do Píer Mauá, e do REVAP – Programa Nacional de Revitalização de Áreas Portuárias –, desenvolvido pelo Ministério dos Transportes. O Seminário também foi marcado pela declaração de interesse em financiar projetos de revitalização na zona portuária do Rio de Janeiro pelo BNDES e pela ABRAPP – Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada.

Tabela 1: Condições de implementação no Rio de Janeiro nos anos 1980-1990

Principais atores: Prefeitura e setor privado local (Associação Comercial do Rio de Janeiro)	
Condições favoráveis	Entraves
Interesse da Prefeitura e do setor privado local	Ausência de interesse de investidores (mercado imobiliário e financeiro) e de fontes de financiamento
Interesse de órgãos federais proprietários de terras na região	Ausência de mecanismos de cooperação intragovernamental

Fonte: elaboração própria

No início dos anos 2000 a criação do *Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária – Porto do Rio* reuniu esforços da Prefeitura do Rio em um projeto que respondesse aos principais entraves apresentados até então.

Com a reeleição de Cesar Maia para o seu terceiro mandato em 2005, o projeto incorporou o plano de construção de uma filial do Museu Guggenheim como ícone da revitalização, em uma busca por *produzir localização* a partir de um projeto cultural e de arquitetura icônica para a região que atraísse investimentos privados. É também no interior desse Plano que começam a ser gestados dois pilares importantes que serão recuperados no projeto Porto Maravilha, não sem importantes modificações, e que dizem respeito à busca por financiamento e à coordenação de interesses na coalizão: (i) a criação de um Fundo de Investimentos Imobiliários (FII) para a região portuária; e (ii) a criação de uma empresa mista no formato de sociedade de propósito específico (SPE) responsável pela coordenação do projeto, que nesse momento previa a participação da prefeitura, União e de um consórcio privado.

Ainda em 2002 a Secretaria Municipal de Urbanismo solicitou a realização de um estudo que apresente os “*marcos de referência para a viabilização de implementação de um Fundo de Investimento Imobiliário como mecanismo de estruturação do programa de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro*” (Instituto Pereira Passos et al., 2003) que centralizaria os ativos imobiliários dos diferentes proprietários e, a partir da requalificação do território, os ofereceria ao setor privado para reciclagem ou reaproveitamento, nos moldes de permuta no VGV (Valor Geral de Vendas) ou renda gerada. O FII teria como vantagens, conforme o estudo apresentado, a subordinação dos ativos a um único planejamento, a

simplificação das operações de valores imobiliários e mobiliários, a simplificação dos entraves previstos na lei de licitações (Lei 8.666/1993), bem como uma solução aos ativos de empresas estatais proprietárias de terrenos no local, que teriam garantidas frações de imóveis e quotas do FII.

No mesmo ano, a Secretaria Municipal de Urbanismo elaborou um projeto de lei com o objetivo de criar a Empresa Municipal de Reestruturação Portuária da Cidade do Rio de Janeiro, a exemplo da *Corporación Antiguo Puerto Madeiro*, de Buenos Aires ²⁷. A empresa teria uma formação tripartite composta pela União, que integralizaria seu capital com terrenos; o Município do Rio de Janeiro, que contribuiria com as dívidas de terrenos da União, os terrenos do município, isenções de crédito, recursos para desapropriações, e isenção de ISS de obras e serviços na região; e a empresa ou o consórcio de empresas privadas que realizaria projetos, obras e comercialização dos imóveis após a reurbanização. A ideia era que a incorporação da mais-valia produzida pela urbanização e pelas receitas de venda dos imóveis seria partilhada entre os três sócios de acordo com o valor integralizado. Para tanto, os terrenos precisariam ser concedidos pela União à SPE para serem vendidos ao setor privado após realizada a infraestrutura no local, acumulando, portanto, valor agregado. Havia, no entanto, um problema de caixa inicial, uma vez que o modelo previa a arrecadação após a valorização fundiária que, na prática, dependia de investimento inicial da prefeitura em infraestrutura. A prefeitura não dispunha de recursos para fazer o aporte inicial.

A partir dos principais entraves levantados no período anterior, apresento na tabela 2 as respostas apresentadas e os problemas remanescentes.

Tabela 2: condições de implementação no Rio de Janeiro nos anos 2000

Principais atores: Prefeitura e governo federal (de forma desarticulada)		
Entraves em 1980	Propostas em 2000	Entraves remanescentes
Ausência de interesse de investidores (mercado imobiliário e financeiro)	Museu Guggenheim (produção de localização) e modernização da infraestrutura	Convencimento de empresários da construção civil e incorporadores

²⁷ Segundo o próprio secretário, a *Corporación Antiguo Puerto Madeiro* era uma empresa pública, mas com dinâmica de funcionamento privado, e que recebeu do governo central argentino os terrenos do antigo porto, promoveu a venda dos terrenos em leilão e aplicou os recursos em infraestrutura, além de ser responsável pela gestão do uso.

	Criação de um Fundo de Investimentos Imobiliários para a região	imobiliários para investimento no projeto Ausência de recursos iniciais para investimento Arquivamento do projeto Guggenheim por determinação da Câmara dos Vereadores
Ausência de mecanismos de cooperação intragovernamental	Criação de uma SPE com participação da Prefeitura, União e setor privado	Convencimento dos órgãos da União para transferência dos terrenos de diversos órgãos federais Acordo em relação aos termos para constituição da SPE

Fonte: elaboração própria

Vemos até aqui diversas propostas dentro de um mesmo projeto que tem como premissa a modernização de um território urbano desvalorizado, aumentando a sua atratividade ao investimento privado e, conseqüentemente, a arrecadação municipal. Esse projeto contava com interesse do poder público municipal e da associação comercial local, e haveria também o potencial interesse de órgãos da União, proprietários de terrenos na região, em aprovar um processo de revitalização que valorizasse suas terras.

No entanto, as condições institucionais do desenho proposto ainda não eram suficientes e o projeto foi novamente arquivado em 2005. Não foram acordados os termos para a constituição de uma SPE que produzisse uma coordenação intragovernamental, de forma que o arranjo proposto até então ainda implicava riscos para os investidores privados ao não garantir um recurso inicial para impulsionar o processo de valorização fundiária que ativaria o seu financiamento. A operação ainda não contava com o governo federal para a cessão dos terrenos ou para assegurar os recursos para investimento inicial e o município, carente de recursos próprios de tamanha magnitude, não seria capaz de arcar com o investimento inicial necessário.

Logo, ainda que os interesses em torno do projeto estivessem colocados, o mesmo foi interrompido até que se produzisse uma apuração dos instrumentos propostos, de forma a capturar o interesse dos atores que implementariam a política no interior do governo federal e no setor privado, além do governo local. Esse salto é explicado com a revisão histórica do projeto, e é fundamental para entender o arranjo implementado e seus impactos em termos de governança e distribuição de benefícios entre os atores envolvidos.

De forma paralela ao projeto desenvolvido na Prefeitura, formou-se no interior do Governo Federal em 2004 um Grupo Interministerial da Área Portuária do Rio de Janeiro com atuação central no Ministério da Cidade, que contava com a prospecção de novos modelos de financiamento junto à Caixa Econômica Federal e ao BNDES, no interior do Programa Nacional de Áreas Urbanas Centrais (E4, 2014; E9, 2014). Inicialmente, esse financiamento estava atrelado às diretrizes do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, inclusive com a previsão de recursos do FGTS para a construção de unidades habitacionais para diferentes faixas de renda. O programa seria executado em parceria com o programa Novas Alternativas, política habitacional da prefeitura do Rio que previa a reabilitação de antigos sobrados. O programa incluía como “Intervenções diretas do Governo Federal” um estudo a produção de mais de 20 mil unidades habitacionais, prevendo a disponibilização de terras públicas para executar empreendimentos atendendo demandas de várias faixas de renda, com recursos do Orçamento Geral da União, do FAR (Fundo de Arrendamento para Residência) e do FGTS, considerando prioridade o financiamento junto ao seu conselho gestor. Tratava-se, portanto, de uma proposta e de um projeto distinto daqueles debatidos até aqui, pois previa como elemento central a construção de habitação. No entanto, também fazia falta uma articulação intragovernamental capaz de acordar os termos para a transferência de terrenos da União ao Município, e o projeto seguiu arquivado.

Apesar da continuidade de governos, há uma ruptura em relação à coordenação do projeto no interior do governo federal que tem decorrências explícitas do ponto de vista programático: a nova configuração deixou de prever as diretrizes anteriores quanto à utilização de terrenos para habitação com recursos do governo federal. O próprio FGTS retornará como um financiador central do projeto em 2011, mas com um papel distinto e reformulado, sem a previsão habitacional.

No entanto, a disponibilização de terrenos da União ainda era peça central para a viabilidade do projeto, apenas as condições impostas foram alteradas. Essa mudança é descrita por Borba (2020) em sua análise sobre o papel da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) no projeto Porto Maravilha. A autora destaca como o órgão, vinculado ao Ministério do

Planejamento, passou por uma reestruturação em 2003 que alterou as suas diretrizes e a sua missão institucional. Essa reformulação resultou na publicação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, alinhada a princípios previstos no Estatuto da Cidade e na agenda da reforma urbana, tais como a função social da propriedade. A política, implementada a partir de 2004 teria influenciado a atuação do órgão junto ao Ministério das Cidades em função do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, descrito à cima. No entanto, a autora defende que após a aprovação da engenharia financeira do que viria a ser o Porto Maravilha, já em 2009, mas seguindo as novas diretrizes propostas pelo Grupo Executivo Interministerial criado em 2006 (Sarue, 2015), a atuação da SPU passou a seguir uma lógica pró-mercado, oferecendo o apoio necessário para viabilizar o arranjo institucional e orçamentário do projeto a partir da criação dos Fundos de Investimento Imobiliário que teriam os terrenos da União como principais ativos.

“The initiative of the municipal government to revitalize the port area of the city of Rio de Janeiro projected the Union (and consequently the SPU) as a strategic actor for the project. Among the various proposals, its role has undergone changes: in a more recent context, the federal government has ceased to promote housing, including social interest housing, to cultivate a trajectory focused on the land valorization of the Union itself. In the project launched in 2009, it was the SPU-RJ that regularized the federal lands circumscribed in the area and made them available to the municipal government—which subsequently sold them for the same price they had been purchased.” (Borba, 2020; p 342)

Em 2006 um novo grupo de trabalho foi criado no governo federal, coordenado pelo Ministério do Planejamento (Sarue, 2015). Chamado de Grupo Executivo, esse grupo interministerial se subdividiu em “temas críticos” do projeto para, com a coordenação de diferentes Ministérios e órgãos federais, debater e apresentar propostas às questões de “Habitação”, “Urbanismo”, “Transporte”, “Projetos especiais” e “Arranjos institucionais”. Esse trabalho resultou em um Acordo de Cooperação Técnica²⁸ assinado entre Prefeitura e Governo Federal para reabilitação da região portuária, cujas principais propostas eram: (i) criação de uma nova Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) com a redefinição do perímetro da revitalização; (ii) disponibilização de terrenos da união; (iii) criação de uma sociedade de propósito específico (SPE) para coordenar o projeto; (iv) promoção de estudos

²⁸ O acordo é firmado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, do Ministério da Cultura, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério dos Transportes e o município do Rio de Janeiro, com a interveniência da Companhia das Docas do Rio de Janeiro e a participação de BNDES e CEF.

sobre a viabilidade financeira envolvendo diretamente o setor privado; (v) criação de um modelo de mobilidade envolvendo o VLT (Veículo Leve sobre Trilhos); (vi) utilização de instrumentos de parceria previstos no Estatuto da Cidade, como urbanização consorciada, consórcios imobiliários e operações interligadas; e (vii) criação de fundos de investimento imobiliário (FIIs).

Foi também seguindo esse acordo que o setor privado passou então a participar formalmente das definições estruturais do projeto a partir de uma chamada pública (MIP)²⁹ anunciada pela prefeitura do Rio em 2006 que visava receber propostas e estudos de modelagem necessários para viabilização de uma concessão ou parceria público-privada com o intuito de implementar a intervenção. Foi apresentada uma única proposta pelo consórcio Rio Vila e Mar, formado inicialmente pelas empresas Odebrecht, OAS, Carioca Engenharia e Andrade Gutierrez, e criado um novo grupo de trabalho municipal para analisá-la e apresentar um relatório final propositivo, com participação da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), sob liderança de Augusto Ivan³⁰, e do Instituto Pereira Passos (IPP). Ao longo do processo, além da SMU e do IPP, representantes das próprias empresas participavam das reuniões a fim de acordar um arranjo que foi proposto e publicado no Diário Oficial do Município em outubro de 2007 (E4, 2014).

Ou seja, se as propostas formuladas até 2006 não produziram um desenho de política capaz de atrair os atores necessários à sua implementação, os entraves identificados passaram a ser resolvidos a partir do estabelecimento de novas arenas de debate em torno do projeto, nas quais foram estudados acordos, modelos e propostas visando produzir um arranjo que fosse interessante ao governo federal, inclusive do ponto de vista da sua relação com o município para viabilizar a transferência de terras, à Prefeitura do Rio e ao setor privado. Com isso, consolidou-se uma coalizão de apoio ao projeto, e uma proposta de arranjo institucional e

²⁹ Rio de Janeiro, Decreto n. 26.886 de 09/08/2006.

³⁰ Augusto Ivan atuou entre meados dos anos 1970 e início dos 1980 junto na Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, onde foi um dos responsáveis pela concepção do Projeto Corredor Cultural, de preservação e revitalização do Centro da Cidade. Entre 1982 e 1984 ocupou o cargo de Diretor Geral do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, respondendo pela gestão dos recursos financeiros destinados a diversos programas de saneamento, educação e saúde nas favelas do Rio de Janeiro. Trabalhou com projetos urbanos no Instituto Pereira Passos, foi Subprefeito do Centro do Rio entre 1993 e 2001, região que abrange a zona portuária. Em 2001 assumiu o cargo de Diretor de Urbanismo do IPP, atuando em projetos para o Centro do Rio e no Plano de Revitalização e Reestruturação da Região Portuária. Foi secretário municipal de urbanismo entre 2006 e 2008 e assessor do então vereador Alfredo Sirkis entre 2009 e 2010, e assessor da diretoria-presidência da CDURP entre 2010 e 2011. Em 2012 integrou a equipe da Empresa Olímpica Municipal.

orçamentário que congregou interesses de órgãos federais, municipais e atores privados, e que criou entre 2006 e 2011 as bases para o Porto Maravilha. Os passos seguintes, negociados entre 2009 e 2011 já foram construídos a partir da nova gestão municipal, ao mesmo tempo em que se consolidava a coalizão.

De posse da Prefeitura em 2009, Eduardo Paes³¹ (PMDB) no início de sua gestão reuniu as propostas desenvolvidas a partir do GE Interministerial e da chamada pública às empresas, com as considerações da SMU e do IPP (E1, 2014; E4, 2014; E20, 2014 E44; E25, 2021), e reuniu um grupo no interior da Prefeitura para encaminhar as proposições que dariam corpo ao projeto (E25, 2021). Faziam parte do grupo o Secretário de Desenvolvimento Econômico, Marcelo Henrique da Costa³² indicado pelo PT com a promessa de trabalhar pela revitalização da região portuária e o Secretário de Assuntos Econômicos Felipe Goes³³ que teve papel central na proposta para a revitalização (E8, 2014). No mesmo ano Paes encaminhou ao legislativo municipal os dois projetos de lei que estruturam o Porto Maravilha: a criação da Operação Urbana Consorciada da Região Portuária a partir da delimitação de uma Área Especial de Interesse Urbanístico; e criação da empresa mista designada para coordenar o projeto, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária, CDURP, com participação apenas da Prefeitura (excluindo portanto a participação do governo federal e do setor privado, prevista anteriormente no modelo de sociedade de propósito específico). Os projetos de lei foram encaminhados à Câmara Municipal em junho de 2009 e aprovados em outubro – com menos de quatro meses de tramitação, dado o pedido de urgência apresentado pela base do

³¹ Eduardo Paes foi prefeito do Rio entre 2009 e 2017, e tece um terceiro mandato iniciado em 2021. Em 2018 concorreu ao governo do estado, mas foi derrotado. Iniciou sua carreira política como subprefeito da Zona Oeste do Rio, nomeado pelo então prefeito Cesar Maia. Em 1996 foi eleito vereador pelo PFL, e em 1998 deputado federal. Em 1999 migrou para o PTB já como deputado federal, e em 2001 retornou ao PFL, mesmo ano em que foi nomeado Secretário de Meio Ambiente no Rio durante a gestão Cesar Maia. Foi reeleito deputado federal em 2002 e em 2003 migrou para o PSDB. Foi Secretário de Turismo, Esporte e Lazer no governo do Rio de Janeiro sob a gestão de Sérgio Cabral (PMDB) e em 2007 filiou-se ao PMDB para concorrer às eleições para a Prefeitura do Rio, sendo eleito pelo Prefeito do Rio pelo PMDB em 2008. Foi reeleito em 2012. Voltou à Prefeitura do Rio pelo DEM em 2021. Paes foi citado em delações premiadas de executivos da Odebrecht na Operação Lava Jato e é investigado. Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/pre-candidato-eduardo-paes-vira-reu-e-alvo-de-buscas-por-suspeitas-de-corrupcao-no-rio.shtml>

³² Marcelo Henrique da Costa militou no PT, foi assessor da ex-ministra Nilcéa Freire (Secretaria de Políticas para Mulheres, 2004-2010) enquanto ela era reitora da UERJ. Em 2002, tornou-se assessor do gabinete da governadora Benedita da Silva (PT 2002-2003).

³³ Em 2008 Felipe Góes foi descrito como uma pessoa “do mercado”, formado em Administração de Empresas com MBA pela Universidade de Michigan era um dos sócios da empresa McKinsey Consultoria, e trazia experiência na implantação de projetos estratégicos nos setores de energia, telecomunicações, serviços financeiros e desenvolvimento econômico. Fonte: <https://extra.globo.com/noticias/rio/confira-os-secretarios-ja-anunciados-por-paes-617832.html>

governo com justificativa atrelada à realização dos Jogos Olímpicos e inclusão do projeto no plano de legado da cidade.

No ano seguinte o Rio recebeu o direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016, e teve início o debate sobre a possibilidade de se transferir à região portuária uma parte dos investimentos para as Olimpíadas, inicialmente previstos para a Barra da Tijuca. O debate sobre a localização da concentração de investimentos para os Jogos Olímpicos foi protagonizado pela Prefeitura do Rio, por membros da comunidade de engenheiros e arquitetos e por representantes do setor imobiliário, em especial a ADEMI – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário.

Para viabilizar a PPP de obras e serviços ainda era necessário uma modelagem que adiantasse os recursos necessários para dar início às obras. A proposta inicial do consórcio de empresas era de que o pagamento das obras se desse com a transferência dos cepacs emitidos pela OUC e dos terrenos da união que seriam reunidos na Cdurp, mas teria sido rechaçada pela diretoria Cdurp pois havia uma percepção de que a valorização desses ativos pudesse ser utilizada pela empresa pública (E25, 2021). Por outro lado, a ideia de criar um Fundo de Investimento Imobiliário para negociar os ativos com fundos de pensão e investidores internacionais representava um desafio à governança da OUC uma vez que seria necessário negociar o fluxo de empreendimentos a fim de garantir o desenvolvimento da região com uma multiplicidade de atores (E25, 2021). O Banco do Brasil teria também sido cogitado à época, dada a sua experiência com OUC em São Paulo (E8, 2014).

Jorge Arraes³⁴ foi nomeado diretor-presidente da Cdurp em janeiro de 2010. No mesmo ano a Cdurp negociava junto à Caixa Econômica Federal a participação do banco público federal no projeto em um modelo de leilão de lote único. A participação da Caixa era vista pela Cdurp (E25, 2021) como uma oportunidade de concentrar em um único parceiro a governança sobre o desenvolvimento imobiliário na região. Ou seja, para garantir que as obras teriam início e fim, a aposta era assegurar todo o recurso necessário vendendo o estoque de cepacs e uma parcela dos terrenos (60%, de acordo com o POC).

No início de 2011 foi criado o Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária (FIIRP), responsável pelo pagamento das contraprestações determinadas no contrato da PPP e tendo como ativos os Cepacs emitidos pela OUC e os terrenos negociados junto à União. O

³⁴ Jorge Arraes foi diretor de parcerias societárias e imobiliárias da Fundação dos Economistas Federais (FUNCEP) e superintendente nacional de desenvolvimento urbano e parcerias da Caixa Econômica Federal (CEF). Foi diretor-presidente da Cdurp entre 2010 e 2012, e entre 2012 e 2016 secretário da Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas (Secpar) e Conselheiro de Administração da Cdurp.

FIIRP é controlado pela Cdurp e administrado pela Caixa Econômica Federal. Em junho desse ano o Conselho Curador do FGTS aprovou, por recomendação da Caixa, a autorização ao investimento do fundo em operações urbanas consorciadas, além dos tradicionais projetos de habitação, infraestrutura e saneamento, aos quais o fundo destinava recursos de forma isolada. Ainda no mesmo ano foi realizado um leilão de lote único, no qual o FIIRP disponibilizou ao mercado a quantidade total de CEPACs e o direito de prioridade de compra dos terrenos correspondentes a 60% do uso desses CEPACs. A Caixa Econômica Federal criou então o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, que arrematou pelo valor de 3,5 bilhões de reais oriundos do FGTS o total de CEPACs e o direito de prioridade de compra dos terrenos correspondentes a 60% do seu uso, e em contrapartida se compromete com o pagamento do valor total da PPP, previsto então em R\$8 bilhões de reais.

Na próxima seção abordo como se dá esse arranjo instituído e coordenado pela CDURP. Cabe destacar que a participação do governo federal passou a se dar a partir do envolvimento da Caixa Econômica Federal, que garantiu os recursos iniciais para o projeto em um arranjo de investimento bastante complexo que envolveu a cessão de terrenos da União à CDURP.

2006 a 2011 – o encaixe institucional e político

Do ponto de vista institucional, o arranjo formulado respondia aos principais entraves ao projeto apresentados até então uma vez que: i) estabeleceu um mecanismo de coordenação intragovernamental que respondia aos interesses do município e do governo federal; e ii) criou diversas condições de atratividade ao investidor privado, que inclusive passou a participar da formulação do projeto e; iii) estabeleceu a fonte de recursos iniciais para investimento, através do instrumento da Operação Urbana Consorciada.

Não houve alteração do ponto de vista do território ou da agenda de valorização da terra que explique o interesse do setor privado no projeto apenas a partir da segunda metade dos anos 2000: a região portuária manteve as suas características de espaço central da cidade, subvalorizado e, portanto, com potencial de valorização imobiliária, mas que sem garantias de investimento público para melhoria da infraestrutura apresentava riscos ao investidor privado. Logo, foi uma proposta de governança distinta que fez com que essa mesma região passasse a ser atrativa para os investidores privados.

De forma similar, do ponto de vista do governo federal o interesse em revitalizar a região está posto desde pelo menos a segunda metade da década de 1990 quando a aprovação

da Lei de Modernização dos Portos introduziu o arrendamento de instalações portuárias mobilizando o interesse em especial da Cia de Docas, mas também de outros Ministérios e Autarquias federais proprietários de terrenos na região, pela possibilidade de um novo aproveitamento dos terrenos esvaziados.

Por fim, à Prefeitura do Rio está claro o interesse na revitalização da região desde pelo menos os anos 1980. Existe, portanto, uma conformação de interesses formando uma coalizão em torno do projeto que se torna explícita se olharmos para a governança proposta pelo arranjo institucional e orçamentário do Porto Maravilha. É possível compreender como cada um dos principais atores envolvidos na política articula seus interesses em torno dos benefícios produzidos pela revitalização. A tabela 3 abaixo resume esse processo, retomando os entraves já apresentados.

Tabela 3: Condições de implementação do projeto Porto Maravilha

Principais atores: Prefeitura, Governo Federal (por meio de um Grupo Executivo Interministerial), Caixa Econômica Federal e empresas de grande porte do setor de incorporação e imobiliário.		
Entraves 1980	Entraves remanescentes no projeto dos anos 2000	Propostas do Porto Maravilha
Ausência de interesse de investidores (mercado imobiliário e financeiro).	Convencimento de empresários da construção civil e incorporadores imobiliários para investimento no projeto e ausência de recursos iniciais para investimento.	Participação do setor privado na formulação do projeto Inclusão na PPP de obras e serviços em concessão administrativa, – que, além da garantia de contrato, sinaliza e garante a execução das intervenções urbanísticas e infraestruturais na região que são determinantes do processo de valorização fundiária, e, portanto, da expectativa de retorno desses investimentos Insulamento burocrático, que reduz o risco do projeto devido a resistências diversas ou à troca de gestão Arranjo com a Caixa Econômica Federal, que além de resolver o problema do acesso às terras

		(explicitado no item abaixo), garante a fonte de recursos iniciais para promover a valorização da região e atrair o mercado imobiliário e incorporador
Ausência de um mecanismo de cooperação intragovernamental	Transferência dos terrenos de diversos órgãos federais Acordo em relação aos termos para constituição da SPE	Mecanismo de leilão de lote único garante que a Caixa Econômica Federal recupere o potencial de valorização de terrenos da União, cedidos à Prefeitura. Ou seja, a Prefeitura abre mão da arrecadação por meio da valorização dos CEPACs ao vendê-los em lote único à Caixa Econômica Federal antes de iniciado o processo de valorização imobiliária na região. Por outro lado, realiza as grandes obras de alta visibilidade política em meio a um discurso de ausência de recursos públicos. O projeto prevê ainda uma expectativa de aumento substantivo na arrecadação da Prefeitura de IPTU e ISS em médio prazo, com a previsão dos novos usos no território Assemble land: a partir da coordenação da SPU é realizado um esforço de reunião de terrenos públicos da União a serem repassados para o funcionamento do arranjo financeiro

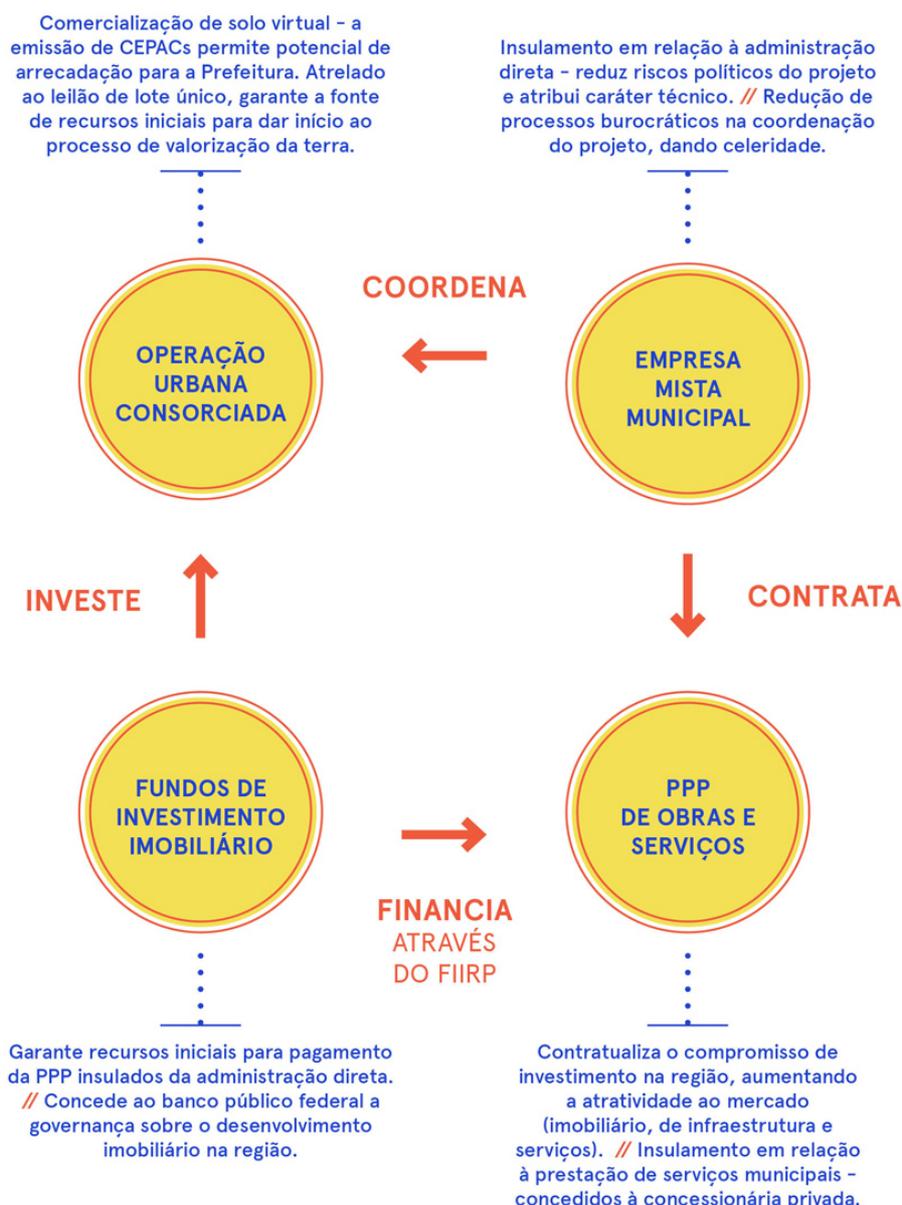
Fonte: elaboração própria

A decisão sobre a localização do grande projeto urbano e criação da Área Especial de Interesse Urbanístico que conforma Operação Urbana Consorciada é central para a análise, uma vez que impacta na dinâmica da cidade e responde a um conjunto de interesses em disputa que se organizam em torno da coalizão que levará à realização do projeto. No caso do Porto Maravilha, embora a proposta do projeto fosse anterior à aprovação do Rio como cidade sede das Olimpíadas, a decisão sobre a localização das instalações olímpicas vinculadas ao Porto foi central para alavancar a sua realização e angariar investimentos, alterando o plano de candidatura

original da cidade, além do cenário de otimismo quanto ao crescimento econômico na região, em meio à descoberta do pré-sal.

A combinação entre a localização e a infraestrutura renovada, bem como uma matriz de mobilidade extensa (incluindo a implantação do VLT) tornariam a região atrativa para o mercado. Essa proposta de valorização estava, no entanto, diretamente relacionada ao uso comercial em especial ao setor de óleo e gás, que estaria em crescimento devido à descoberta do Pré-sal. A etapa seguinte se daria com o adensamento e a valorização do uso residencial, e atrairia o lançamento de empreendimentos residenciais. Os dois empreendimentos inicialmente atrelados aos Jogos Olímpicos - Vila dos Árbitros e a Vila de Mídia - teriam como finalidade o uso residencial. Essa seria uma estratégia utilizada para mostrar o potencial residencial do centro, e incentivar o mercado incorporador a produzir uso residencial. Ainda que as instalações olímpicas tenham sido retiradas do local, os empreendimentos teriam servido, segundo essa lógica, ao propósito de evidenciar a existência de uma demanda por residências na região. A figura 5 abaixo resume os principais instrumentos adotados e seus impactos na governança do projeto.

Figura 5: Principais instrumentos adotados no Porto Maravilha



Fonte: Sarue, 2018

Fonte: Sarue, 2018

Se do ponto de vista institucional os entraves foram resolvidos com a criação de um arranjo institucional que viabilizasse o projeto, é necessário compreender como a situação foi costurada politicamente, criando um encaixe entre coalizão política e arranjo institucional.

Em 2006 o presidente Lula se reelegeu para um segundo mandato (PT 2006 a 2009) dessa vez a partir de um governo de coalizão, com a importante e expressiva participação do PMDB na base do governo. Logo no início do novo mandato, o governo sinalizou o anúncio de uma nova candidatura da cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2016,

desta vez com um orçamento mais robusto e apoio decisivo do próprio presidente Lula nas negociações (Silvestre, 2012). Ainda em 2007, o Brasil recebeu o direito de sediar a Copa do Mundo da FIFA de 2014, e o Rio de Janeiro foi escalado para a partida final. Por fim, no segundo turno das eleições municipais de 2008 o governo apoiou a candidatura do prefeito Eduardo Paes (PMDB 2009 a 2012), alinhado à base partidária do governo para a cidade do Rio de Janeiro.

Analisando a trajetória do projeto pela lente partidária, o PMDB se tornou chave na costura política do projeto depois de integrar a coalizão do governo PT no segundo governo do Presidente Lula (PT). É notável que já em 2006 o Grupo Executivo sob coordenação do Ministério do Planejamento tenha proposto alterações significativas ao projeto, excluindo essencialmente as propostas anteriores de utilização de imóveis vazios para política habitacional de baixa renda. Ou seja, ainda que o interesse político do governo federal no projeto estivesse colocado desde o início do governo Lula, em seu segundo mandato o projeto inicialmente pensado no interior do governo passou por alterações robustas. Há uma alteração na diretriz política no interior do governo federal que se traduz, inclusive na atuação da SPU (Borba, 2020). Segundo a autora há um momento de bifurcação na trajetória institucional da SPU, que desde 2004 vinha adotando uma lógica pautada pela destinação da propriedade, mas a função mercadológica passou a prevalecer a partir de 2009 no caso da SPU-RJ a fim de viabilizar o projeto Porto Maravilha, seguindo diretrizes estritamente políticas, dando espaço inclusive espaço para argumentos sobre a subvalorização dos terrenos a fim de viabilizar a sua transferência para a Cdurp.

“The destination ceased to meet the socio-environmental function and incorporated a logic called here pro-market: the public lands served as the basis for the financial engineering of the project, being subject to the financial market. The possible undervaluation due to the economic valuations carried out by the CEF itself (part interested in the purchase of the lands), in addition to the type of contracts, where a great value (about R\$ 240,508,770 million) was linked to the construction of works by the municipal government, favors the use of the public land as a commodity.” (Borba, 2020; p. 343)

No governo federal e nas estruturas partidárias do PMDB na base do governo foram costurados acordos determinantes para o arranjo do projeto como: i) o repasse de terrenos da União ao esquema, que além de representar uma diretriz política (Borba, 2020) é também um processo investigado pela Polícia Federal como parte de um suposto esquema de

subvalorização de preços³⁵; ii) o apoio do então presidente Lula no segundo turno da eleição municipal do Rio de Janeiro ao candidato do PMDB, Eduardo Paes³⁶, consolidando a coalizão multinível sob o aspecto partidário; e iii) a autorização para a utilização de recursos do FGTS para operações urbanas consorciadas que determinou a entrada da Caixa Econômica Federal como principal financiadora e gestora da operação³⁷. Nesse último ponto é ilustrativo que Eduardo Cunha (PMDB) seja apontado como articulador da indicação do vice-presidente do setor de investimentos da Caixa Econômica Federal, que, por sua vez, teve um papel importante no Conselho Curador do FGTS quando da decisão da entrada do banco, através do Fundo, como principal financiador do projeto³⁸. O mesmo Eduardo Cunha (PMDB), e o ex-vice-presidente Michel Temer (PMDB) são alvo de diversas investigações que envolvem o setor portuário (não restrito ao Rio de Janeiro, mas também São Paulo e outras Cias de Docas), e empresas do setor da construção, dentre elas empresas do Consórcio Porto Novo, por manterem um canal de negociações e propinas³⁹.

Portanto, a coalizão multinível garante também no nível local a manutenção dos acordos por vias institucionais e formais em uma série de medidas adotadas pela Prefeitura do Rio na gestão Eduardo Paes que incluem a criação da Cdurp e da OUC do Porto, a indicação de secretários e da presidência da Cdurp, e, por fim, a consolidação do arranjo com a entrada da Caixa em 2011 e a assinatura do contrato de PPP com a Porto Novo já com os recursos para as obras garantidos, e incluindo ainda, a prestação de serviços ao longo dos 15 anos em uma decisão controversa do ponto de vista da sustentabilidade financeira da operação.

“Paes [Eduardo] entrou [em 2009] e percebeu que o projeto já estava maduro. Colocou o Felipe Goes, que veio da iniciativa privada, montou a operação e aprovou na Câmara e a CEF entrou com recursos do FGTS.” (E4, 2014)

É importante então que no caso brasileiro a participação da Prefeitura na coalizão é chave dada a autonomia do município para legislar sobre o território urbano (algo distinto do que acontece em Londres), de forma que o Prefeito precisava estar a bordo para encaminhar os projetos de lei à câmara municipal e assumir o modelo para a implementação do projeto. Além

³⁵ <https://apublica.org/2016/08/engenharia-financeira-subvalorizou-terrenos-publicos-no-porto-maravilha/>

³⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0910200815.htm>

³⁷ <https://diariodoporto.com.br/ex-ministro-e-acusado-de-desvio-de-dinheiro-nas-obras-o-porto-maravilha/>

³⁸ <https://extra.globo.com/noticias/brasil/cunha-investigado-por-suspeita-de-propina-em-obras-do-porto-maravilha-18312955.html>

³⁹ <https://horadopovo.com.br/pf-ve-indicios-de-que-temer-tinha-mesada-de-r-340-mil-nos-portos/>; <https://piaui.folha.uol.com.br/pelo-porto-de-santos-duas-decadas-de-propinas/>

disso, o Prefeito, e aqui de forma similar ao caso Londrino, tem um papel de liderança no que diz respeito aos Jogos Olímpicos, que no caso do Porto Maravilha foram importantes do ponto de vista do discurso pró-investimentos na região, e da própria tramitação em caráter de urgência das leis, além de vincular o projeto a um marketing da cidade, cujo crédito político é atribuído à figura do prefeito.

Os acordos produzidos por essa coalizão e o arranjo institucional desenvolvido ao longo das etapas de propostas para a região produziram um encaixe, formalizando parcerias e distribuindo benefícios.

Essa sessão procurou mostrar que o complexo arranjo institucional e orçamentário do Porto Maravilha passou por um longo período de formulação até se instituir. O projeto aconteceu apenas quando houve um encaixe entre uma coalizão de apoio e um arranjo institucional que incluiu um modelo inovador de governança da política urbana. A utilização da venda de solo virtual como principal instrumento de financiamento de um conjunto de grandes obras e serviços, a criação de fundos de investimento imobiliário concedendo a um banco público federal a gestão do desenvolvimento imobiliário em contrapartida à cessão de terras da União, e a criação de uma empresa mista para coordenação da política, a contratualização dos investimentos em uma PPP de obras e serviços e a duração de 15 anos estabelecem um modelo de política urbana que agrega interesses dos principais atores envolvidos, formando uma coalizão de apoio ao projeto. A costura política para a composição dessa coalizão se dá de forma multinível, desde o governo federal e a Prefeitura do Rio, através da coordenação partidária, e envolve um conjunto de empresas nacionais.

Com isso, retomo aqui o argumento de que é necessário compreender a trajetória de formulação da política para analisar as inovações do arranjo institucional proposto e suas implicações ao modelo de governança instituído, bem como os acordos políticos identificando atores envolvidos e seus interesses sobre o processo. A análise desse desenho indica algumas condições de implementação do projeto que são resultado da disputa entre os principais atores descritos, em espaços de decisões que variam ao longo da formulação e da implementação da política.

Esses aspectos serão analisados nos próximos capítulos a partir da comparação com o projeto de East London, no Reino Unido.

Londres

Nos anos 1960 e 1970 o Reino Unido passou por um forte processo de desindustrialização, que foi seguido por período de projeção da renovação da economia no país, pautado por políticas de incentivo ao fortalecimento de um forte centro financeiro na cidade de Londres, conhecido como “financial turn”. Essas políticas foram orientadas por um projeto que previa incentivar o crescimento da economia doméstica a partir de flexibilização do acesso a crédito tanto no âmbito comercial como privado, gerando dependência em relação à economia financeirizada, e no caso das famílias, a monetarização de bens (em especial da propriedade), e endividamento (Poynter, 2017).

O Estado teve papel central nesse processo de renovação da economia do país, e, particularmente em Londres através do que ficou conhecido como o Big Ben, uma intervenção para resguardar o papel da cidade na economia financeira global, com importantes incentivos tanto do ponto de vista da política econômica, como de investimentos para renovar a infraestrutura física da City (centro da cidade), e, na sequência, a criação de um novo centro financeiro em Canary Wharf, na região leste da capital (Poynter, 2017). Londres assume, com isso, o seu papel como cidade global, nos termos de Saskia Sassen (Sassen, 1991), com uma estrutura terciária conectada globalmente, e a renovação física de seus espaços.

Em Londres, o próprio conceito de renovação urbana é definido normativamente, e pautado por sua função estratégica de recuperação da cidade frente a processos de declínio e decadência social e econômica, apresentando em suas melhores versões, uma combinação entre recuperação de atividades econômicas, funções sociais e recuperação ambiental em locais onde isso foi perdido ou entrou em declínio (Imrie et al., 2009).

Renovação urbana no governo conservador 1986 – 1997

Em 1986 o governo conservador de Thatcher promoveu reformas institucionais importantes do ponto de vista do planejamento urbano, culminando na abolição em 1986 dos Councils metropolitanos, dentre eles o Great London Council, deixando a cidade sem um nível de coordenação de políticas municipal ou metropolitano. Sem uma prefeitura, durante o período conservador, as políticas de desenvolvimento econômico de Londres foram organizadas em agências semi-públicas, conhecidas como *Quangos*, e as políticas de nível mais local foram delegadas aos Councils dos Boroughs, que são conselhos eleitos localmente como subdivisões da cidade, combinando alguns bairros. A cidade de Londres tem atualmente 32 boroughs que juntos compõe a “grande Londres”.

Following the abolition of the Greater London Council (GLC) in 1986, the system of economic governance that developed comprised a complex web of multiple and overlapping institutions, lacking in strategic coordination and democratic accountability (Bailey, 1997; Newman and Thornley, 1997; North and Baldock, 2000). (Syrett & Baldock, 2003)

A estratégia de desenvolvimento da cidade reforçava um modelo que priorizava o crescimento econômico sobre políticas de Bem-Estar Social, deixando políticas de transporte, educação, habitação e combate à exclusão social marginalizadas (Syrett and Baldick, 2003), sem uma coordenação metropolitana, e delegadas aos níveis locais, por sua vez atingidos por importantes políticas de austeridade. Por outro lado, as estratégias de desenvolvimento econômico eram ser orientadas por agências não eleitas, proliferando as quangos, de propósito específico e as parcerias público-privadas.

At the centre of the current strategy remains an economic development model heavily reliant upon the continued growth of finance and business services – the sectors that have driven London’s economic growth over the last decade. However the strategy fails adequately to confront the issue of how the very success of these global industries continues to create obstacles and constraints for other sectors in the London economy, for example in terms of land prices, housing and rental costs, and labour shortages in key public-sector áreas (Massey, 2001; Edwards, 2002). (Syrett & Baldock, 2003)

Do ponto de vista da política urbana, caracterizava-se como um modelo estritamente liberal de política urbana, combinando centralização e parcerias junto ao setor privado (Bonshek, 1992), a partir das Urban Development Corporations, que retiravam dos distritos locais os seus poderes de planejamento e promoviam de forma top-down processos de regeneração urbana em locais considerados oportunos pelo governo central.

O caso emblemático do modelo UDC é o da London Docklands Development Corporation que entre 1980 e 1998 promoveu a preparação das terras e das condições de acesso na região de Docklands, criando o projeto de Canary Wharf. A LDDC detinha nesse período o poder de planning authority na região.

Ainda sobre o governo conservador de John Major, depois dos anos Thatcher, o Governo do Reino Unido criou o projeto City Challenge, em maio de 1991, com o objetivo de promover projetos de regeneração em áreas urbanas consideradas “depreciadas” através de fundos do governo central, em parceria com governos locais, agentes privados e setores voluntários (Mawson & Hall, 2010). O programa City Challenges (CC) tem um papel

controverso como em um processo de descentralização do planejamento no Reino Unido (Florio & Edwards, 2001; Mawson & Hall, 2000) e será importante para o caso de Stratford, como detalharemos mais adiante, ainda que com críticas à visão de que houvesse de fato um processo de descentralização em curso.

Já em 1994 o Governo criou 10 Government Offices for the Regions (GOR), que eram escritórios vinculados ao governo, e que deveriam coordenar políticas regionais dentre os diferentes departamentos governamentais, com controle sobre um orçamento unificado chamado de Single Regeneration Budget, que por sua vez era o instrumento do Governo para política urbana (Syrett & Baldock, 2003). Os GOR, no entanto, respondiam diretamente ao Governo e tinham dificuldades de coordenação junto aos demais órgãos regionais e aos governos locais (Syrett & Baldock, 2003). No caso de Londres, o Government Office for London (GOL) sofria da mesma debilidade, e a LDDC e a Corporation of London foram as principais instituições locais a tocar estratégias de desenvolvimento econômico regionais para a cidade, sendo a primeira para a região leste de Londres, e a segunda para a City (o centro econômico da cidade).

O projeto trabalhista – 1997 a 2010

Com o retorno do partido trabalhista ao Governo em 1997 foram feitas importantes alterações no cenário institucional. No mesmo ano de 1997 foi lançada uma consulta para a criação da Great London Authority (GLA), e as GOR e a GOL foram substituídas pelas Agências de Desenvolvimento Regional (RDAs) (Mawson & Hall, 2000; Syrett & Baldock, 2003). No ano de 2000 foi criada a autoridade de Londres (GLA) que era composta por uma assembleia (London Assembly), pela Prefeitura, por uma Agência de Desenvolvimento que corresponde à versão londrina das RDAs (London Development Agency, ou LDA), e uma agência para o transporte metropolitano (Transport for London ou TfL). No mesmo ano de 2000 Ken Livingstone foi eleito Prefeito de Londres, e outros 25 representantes foram eleitos para a London Assembly. Em termos de responsabilidades a estrutura local abrangia: transportes, planejamento, desenvolvimento econômico, meio-ambiente, segurança (polícia, bombeiros e planejamento de emergências), cultura e saúde.

Por outro lado, em 1998 o Regional Development Agencies Act criou poderes estatutários para que tanto a London Development Agency, criada em 2000, como as demais agências de desenvolvimento local no restante do país pudessem reunir terras para fins de desenvolvimento econômico (Davis & Thornley, 2010). Esse decreto faz parte de um esforço

liderado pelo vice-presidente trabalhista John Prescott de viabilizar políticas de regeneração urbana no Reino Unido, e integra, portanto, um projeto político que começa com a gestão Tony Blair no governo e liderado pelo vice-primeiro ministro, que será detalhado mais adiante. Foi instituído então um pacote de medidas para facilitar o uso de um instrumento de renovação urbana central ao país, denominado Ordem de Compra Compulsória (Compulsory purchase order ou CPO em inglês) que permite às agências de desenvolvimento econômico local comprarem terras compulsoriamente desde que elas tenham sido delimitadas como áreas de potencial para o desenvolvimento econômico. O instrumento será central para o processo de renovação urbana em Stratford e será debatido adiante no contexto do caso. de compras compulsórias de terras (CPO) em todo o país para esse fim, ainda que para diversos autores da regeneração isso não tenha sido suficiente para destravar um uso mais frequente do instrumento (Rogers, 2005).

A literatura vincula esse projeto político econômico à defesa de uma lógica de valorização das cidades como parte central em um processo de recuperação econômica e de desenvolvimento do país, portanto uma estratégia nacional. As cidades nesse projeto são vistas como um ativo, e não como um conjunto de questões e problemas a serem endereçados. O Estado deve, portanto, valorizar esse ativo, e intervir em regiões consideradas deletérias, a fim de promover o desenvolvimento econômico dessas regiões (Rogers, 2005). A renovação de centros urbanos como os de Manchester ou de Liverpool é também em parte creditada a essa ideia (Rogers, 2005).

Esse projeto expõe um conflito multinível presente, especialmente no que tange a política econômica e de regeneração, na disputa entre GLA (a Great London Authority) e o Governo nacional. A London Development Agency (LDA), principal instituição para promover o desenvolvimento econômico da capital está no centro desse debate. Isso porque ainda que o Prefeito de Londres seja responsável por indicar o diretor e o conselho da instituição (chair and board) e aprovar o orçamento, existem importantes constrangimentos institucionais que atrelam a sua atuação às diretrizes nacionais, sendo que os recursos da agência são restritos aos repasses do Governo nacional, através do ministério de políticas locais. (Syrett & Baldock, 2003).

Um relatório produzido pela GLA através do GLA Regeneration Funding Investigative Committee (Economic Development Committee of the London Assembly, 2001) descreve a preocupação do órgão municipal com a manutenção do controle do Governo nacional sobre a agenda de políticas e o financiamento da LDA, e solicita que a Agência passe a ter controle sobre as decisões e financiamento das políticas de regeneração econômica e social, o que é

negado pelos departamentos do governo. Em especial veremos como é relevante a incidência do Governo através da LDA e de sua relação com o Ministério para assuntos regionais, chamado de Department for Transports, Local Government and Regions, DTLR, que depois se transformará no Department for Communities and Local Government, e que terá atuação central na regeneração de Stratford, além de remanescentes da GOL e English Partnerships (o programa nacional de regenerações).

The problems of coordinating regeneration activity neatly exemplify the continued local–central tensions which run throughout the current governance system, and which have indeed dominated the history of London government (Newman and Thornley, 1997; Hebbert, 1998). With central government departments still in control of the policy agenda and funding in most key areas of economic development and regeneration, they retain considerable power over the Mayor and LDA. (Syrett and Baldick, 2003).

Resumindo, a governança de Londres conta a GLA, organizada em torno da Prefeitura e da Assembleia de Londres, com representantes eleitos, da LDA, não eleita, mas indicada pelo Prefeito, embora bastante dependente do Governo nacional, e a Transport for London; além de 32 boroughs e a Corporation of London (reponsável pela City), com Councils eleitos diretamente; diversas quangos em sua maioria vinculadas ao governo (com exceção da LLDC) sendo centrais aquelas direcionadas à regeneração como, em diferentes períodos, como a LDDC (London Docklands Development Corporation), a LLDC (London Legacy Development Corporation) e a LTGDC (London Thames Gateway Development Corporation), além de outras quangos de propósito específico; ministérios e departamentos executivos do Governo central com atuação direta na cidade, dentre eles durante o governo conservador o GOL (Government Office for London), e nos seguintes o DTLR (Department for Transports, Local Government and Regions), o DCLG (Department for Communities and Local Governments) e a English Partnerships, e, por fim, um universo de empresas e atores privados.

Em 2011 a aprovação do Localism Act⁴⁰ como parte do governo de coalizão conservador liberal vai alterar em parte esse cenário, ainda que dando continuidade ao projeto trabalhista de descentralização, a partir de um viés liberal. (Clarke & Cochrane, 2013).

⁴⁰ O Localism Act 2011 será debatido no capítulo 7

“Uma região de oportunidades”

The tunnels incorporate fibre reinforced linings, rather than the classic reinforcement, which help to prevent catastrophic cracking and splitting in the event of a fire. The spoil from these tunnels was used to raise the ground level at Stratford to create a platform on which to build the regeneration development. Similarly, the spoil from the tunnels under the Thames was used to fill in the chalk quarries beside the route to turn unusable land into development land.

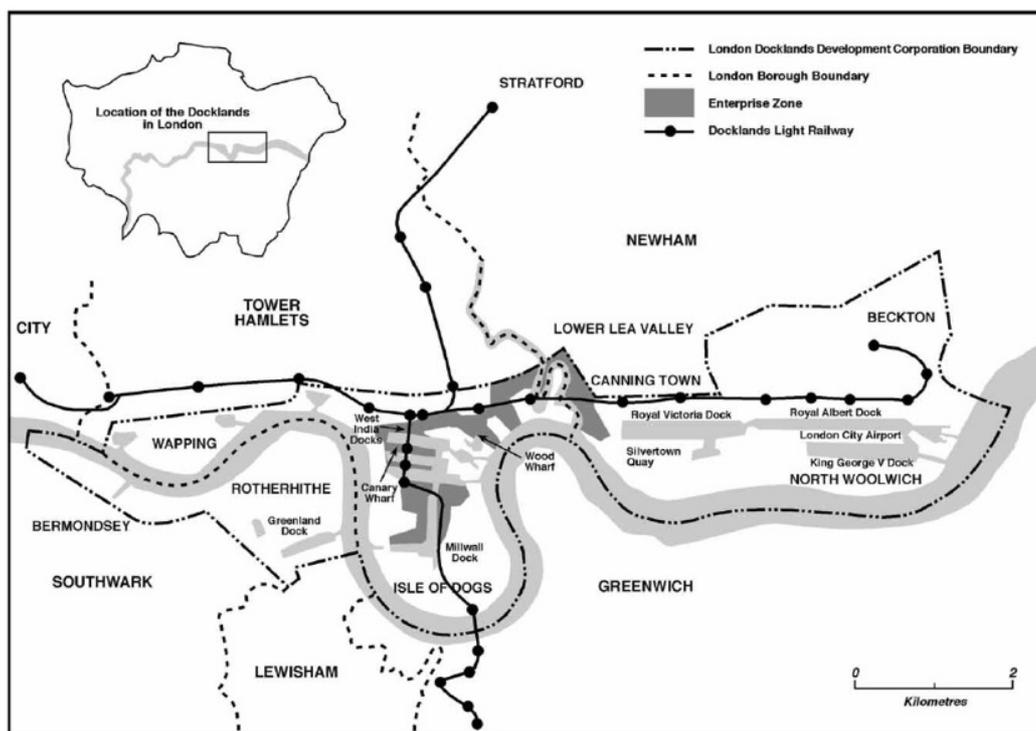
Arup⁴¹

O trecho, retirado do site da empresa Arup, mostra a conexão visceral entre a construção da linha de trem que conecta o Channel Tunnel a Londres, e o grande projeto de regeneração urbana em Stratford, que no futuro viria a oferecer palco para a os Jogos Olímpicos de Londres. Essa sessão tem como objetivo destacar os principais fatos históricos dessa trajetória, para que possamos, mais adiante, compreender suas implicações sobre o projeto de regeneração urbana estabelecido.

Como vimos o contexto de realização do projeto de Stratford em Londres é associado ao projeto das Docklands, que inicia uma trajetória de investimentos na região leste da cidade. A imagem abaixo ilustra a região das Docas, e indica a sua proximidade com Stratford.

Mapa 13: Fronteiras do projeto Docklands

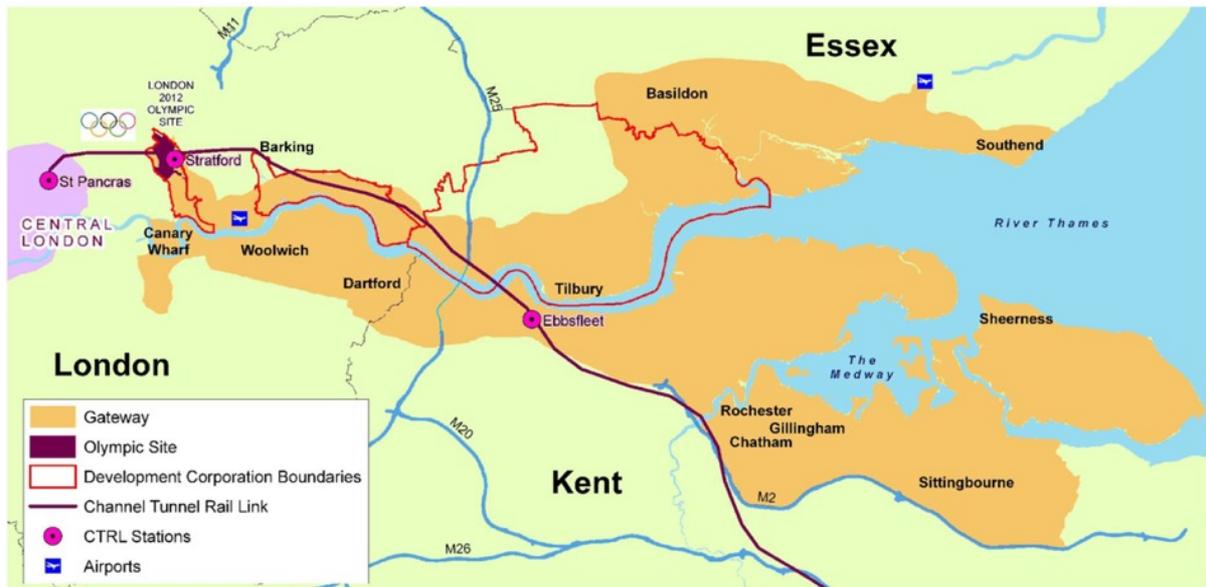
⁴¹ <https://www.arup.com/projects/high-speed-1>



Fonte: Brownill, Developing London's Docklands (Brownill & O'Hara, 2015)

Mais recentemente, já no governo trabalhista, teve início o projeto chamado Thames Gateway, que seguindo uma lógica semelhante de promover crescimento econômico em regiões consideradas passíveis de “recuperação” como implemento de regeneração urbana, procura atrair investimentos para uma grande porção de terra que acompanha o rio Tâmisa até a cidade, no lado leste de Londres. A regeneração urbana em Stratford foi definida como uma prioridade para investimentos como parte deste projeto, sendo a região considerada uma porta de entrada da cidade para a região após o rio.

Mapa 14: Projeto Thames Gateway



Fonte: Department for Communities and Local Government.

A região de Stratford, embora contígua ao projeto de Docklands, não era atingida por ele. A estratégia de renovar a região marca, portanto, um passo seguinte em relação ao desenvolvimento em Canary Wharf, e uma conexão com as regiões visadas pelo projeto Thames Gateway, sendo diretamente impulsionada pelo governo nacional já sob o projeto trabalhista.

East London sob o governo conservador – 1981 – 1997

Durante a vigência da empresa de renovação urbana do projeto das Docas (LDDC) os distritos locais perderam a autoridade sobre o planejamento urbano nos territórios impactados pelo projeto. Cabe destacar, no entanto, que o distrito de Newham ainda tinha poder de planejamento em Stratford, o que motivou politicamente a participação direta de seus representantes eleitos na articulação de campanhas pela renovação na área, junto à própria LDDC, e a um grupo de empresas locais interessadas em atrair investimentos para a região (Florio & Edwards, 2001).

Having lost control of the docklands part of the borough, the council felt that maximum benefit could be derived from concentrating on regeneration of Stratford as the borough's principal town centre and transport node. (Florio & Edwards, 2001)

Ainda no final da década de 1980 teve início a campanha “Change in Stratford” que defendia a ideia da criação de uma estação internacional em Stratford, sendo um ponto de parada do Channel Tunnel Rail Link (CTRL), que, por sua vez, conectava Channel Tunnel e a cidade de Londres. O Channel Tunnel é o túnel que conecta o Reino Unido à Europa Continental, e o projeto CTRL visava contratar uma empresa para construir a linha que conectaria o túnel à estação de King’s Cross, no centro de Londres. Nessa fase o traçado da linha ainda era debatido, e o Council de Newham defendia que a linha passasse por Stratford, justificando a conectividade. No Council de Newham Stephen Timms, que havia sido designado chairman do Newham Council Planning Committee em 1987 foi um dos articuladores da proposta. Segundo ele, a campanha para trazer a parada do trem para Stratford teve início em 1988. Em 1990 Timms foi eleito líder do Newham Council, onde permaneceu até 1994 quando foi eleito Member of Parliament por East Ham. Esses esforços passaram a ser unidos à própria LDDC quando essa enxergou a oportunidade de crescimento da região com a passagem do CTRL por Stratford.

Além do Council de Newham, a campanha foi liderada pela Arup, uma gigante do setor de engenharia e planejamento, que, segundo a própria empresa⁴², começou em 1989 a defender junto ao Governo Britânico e a British Rail que a conexão entre o Channel Tunnel e Londres se desse através de Stratford. Aqui cabe destacar o papel de David Joy, executivo da Arup que depois participaria da elaboração do projeto de Stratford City, se tornando diretor da LCR (E29, 2019). A proposta era defendida com o argumento de que o novo traçado resultaria em um processo multibilionário de regeneração de East London.

Em 1991, ainda segundo a empresa, a proposta defendida pela Arup foi escolhida pelo governo britânico. O resultado desse processo culminou no acordo que levou a um redesenho da linha do trem, para que passasse por Dover e Stratford antes de chegar em King’s Cross. Resultado do acordo, a procuração para a construção do CTRL foi elaborada de modo a priorizar propostas que se comprometessem com a construção de uma estação em Stratford, tendo como contrapartida para tanto, a cessão de terras nos entornos das estações de Stratford e em Sant Pancras, no que viriam depois a se constituir como os projetos de regeneração urbana de King’s Cross e Stratford (E29, 2019). Note-se, com isso, que o projeto passa a fazer parte não mais de uma articulação local, mas de um plano de renovação que busca situar a cidade de Londres no contexto europeu, e promover renovações em pelo menos dois pontos: Stratford e King’s Cross.

⁴² <https://www.arup.com/projects/high-speed-1>

A range of interventions by government have demonstrated a commitment to promote and strengthen London further over time in the face of global competition and as the UK's premier city. This is evidenced by decisions to support massive regeneration schemes in and around the capital such as the Thames Gateway; to invest in infrastructure and transportation developments like the Channel Tunnel rail link, the extension of Heathrow Airport, and Crossrail; to lead on the Olympic Games 2012 bid; and to support the city financial hub of London as a focal point for global business.” (Imrie, Lees, & Raco, 2009; p 59)

Inicialmente havia um interesse em ampliar as linhas para o norte do país, mas com a criação da Ryanair o link para Birmingham se perde, e os trens passaram a parar em Sant Pancras. A passagem por Stratford e a construção de uma nova estação no local eram vistos como centrais para o que depois viria a ser o projeto de Thames Gateway: um grande programa de regeneração urbana da região leste do país, a partir do desenho da linha do CTRL, e cuja “porta de saída” de Londres era Stratford.

Já em **1992** que o distrito de Newham foi selecionado na segunda rodada de projetos do City Challenge, já em sua segunda tentativa, com o projeto denominado “Change in Stratford”, em referência a uma troca de trens na estação ferroviária de Stratford. A seleção do projeto por um mecanismo de financiamento do governo nacional marcou essa confluência de interesses, e poderia dar a ideia de uma descentralização do planejamento do Governo para os Councils.

O projeto do CC incorporou como contrapartida investimentos que já estavam no previstos pelo Council (Florio & Edwards, 2001). Além disso, apesar de ter sido orientado pelo governo de que haveria disposição em contribuir a estação do CTRL em Stratford desde que já houvesse algum processo de regeneração em curso, a própria proposta alegava a regeneração pelo CTRL. Ainda assim, o grupo de “promotores da proposta”, que incluía o Council, a LDDC e empresas locais conseguiu mais recursos em outros editais, como da União Europeia para incluir como contrapartida. A “adicionalidade” do recurso embora depois questionada, não foi uma questão na época (Florio & Edwards, 2001) Fóruns de atores privados foram criados, tais como o grupo de promotores da proposta e o Stratford Development Partnership. Ainda assim, eles perderam por exemplo o direito de prioridade sobre as terras, que foram depois cedidas à LCR beneficiando empresas de porte nacional sobre aquelas locais, como será descrito mais adiante.

A estratégia anterior das UDC havia sido central para as mudanças na região a partir do que se tornou Canary Wharf e do projeto de regeneração urbana de Docklands, liderado pela

LDDC, e retirando os poderes de planejamento dos distritos de Newham e Tower Hamlets, dentre outros. Embora existisse um desejo de descolar o projeto de Stratford do projeto de Docklands do ponto de vista político (E29, 2019) cabe ressaltar que Newham, Tower Hamlets e os demais *host boroughs* tiveram novamente seus poderes de planejamento retirados para tanto para o projeto Thames Gateway como para o projeto olímpico, pela ODA e depois pela LLDC, como veremos a seguir⁴³. A pergunta de Florio e Edwards (2001) sobre uma possível realocação de poder nos governos locais a partir do CC pode ser questionada pela depois criação da LTGDC e da LLDC, ainda que essa última seja uma Mayoral development Corporation.

Em 1996, no último ano do governo conservador, a LCR participou da licitação para construir e operar o Channel Tunnel Rail Link (CTRL) e ganhou o contrato. O Channel Tunnel Rail Link Act 1996 estabeleceu como parte do contrato que as terras no entorno das estações de King's Cross e Stratford fossem cedidas pela British Rail à LCR. De acordo com um executivo da empresa, a empresa demandou o acesso às terras no entorno da St Pancras e da futura estação de Stratford para que pudesse garantir o desenvolvimento na região (E34, 2019). Ainda segundo ele, o valor das terras foi abatido do valor do contrato como forma de pagamento para a construção da linha do trem. Ou seja, a empresa receberia menos do governo para construir o CTRL, e a terra ajudaria a pagar os custos do projeto, ainda que o planejamento financeiro previa que o projeto fosse pago com recursos da venda de passagens. O contrato estabelecido em 1996 definia que LCR deveria financiar a construção do CTRL entre a estação St Pancras (Londres) e a entrada do Channel Tunnel (Folkestone). Os recursos seriam provenientes das operações da Eurostar, bem como, esperava-se, de aplicações financeiras. Os shareholders originais da LCR incluíam empresas britânicas e estrangeiras (ex 19% da americana Bechtel), do setor de engenharia, construção e investidores financeiros. (A Arup detinha 3,5% do capital inicial da LCR)⁴⁴.

Essas informações são relevantes pois em 1998, já durante o governo trabalhista de Tony Blair, a LCR entrou em dificuldades financeiras, alegando que as receitas oriundas da Eurostar não eram suficientes dado o crescimento das empresas aéreas de baixo-custo, e pediu apoio do governo britânico dando início ao que se constituiria, em mais longo-prazo, em um processo de nacionalização da empresa (E34, 2019). Esse processo será detalhado mais adiante.

⁴³ Em 2005 a LTGDC assume as funções de planejamento sobre áreas designadas em alguns dos boroughs que depois viriam a ser chamados de host boroughs, e em 2006 a ODA é criada e passa a ter poder de planejamento.

⁴⁴<https://www.railway-technology.com/projects/chunnel/>

Cabe, por fim, destacar que a estação internacional de Stratford embora tenha sido construída, segue sem receber trens internacionais.

De volta aos anos 1990, e à construção de um projeto olímpico

Diversos momentos da trajetória de construção de uma candidatura de Londres para os Jogos Olímpicos de 2012 são relatados por articuladores da proposta, e reforçados pela análise de documentos produzidos ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 à fim de sustentar a proposta ao governo, e apoiar o lobby exercido pela Associação Olímpica Britânica (BOA). A British Olympic Association (BOA) apresentou propostas malsucedidas para realização de Jogos Olímpicos no país pelas cidades de Birmingham e Manchester em 1992, 1996 e 2000. A partir de então passou por um entendimento de que embora Londres fosse possivelmente a única cidade que teria condições de receber os Jogos, teria dificuldades em se candidatar uma vez que o processo de candidatura junto ao Comitê Olímpico Internacional (COI) deve ser feito pela cidade, e Londres até o ano 2000 não tinha a figura de um prefeito desde que a Greater London Council havia sido extinta em 1986 pelo governo Thatcher (Davis & Thornley, 2010).

Ainda assim, entre 1990 e 1991 haviam duas candidaturas olímpicas disputando a atenção do BOA, sendo uma por Londres e a outra por Manchester. A candidatura de Londres era inicialmente articulada em paralelo por três organizações envolvendo diferentes partes de Londres ao oeste e ao leste, mas houve um endosso unificado em uma proposta que seria apresentar ao BOA concentrando os Jogos Olímpicos na região leste da cidade, ainda que em uma região diferente, mais ao sul do que a proposta de 2012. Cabe ressaltar que nesse momento o City Challenges ainda era um projeto em Newham. Em entrevista, um dos líderes da proposta ressaltou que nesse período procurou o Council de Newham para articular o seu apoio à proposta, e encontrou pouco interesse e uma visão bastante limitada sobre o que seria uma proposta de regeneração urbana para a região. Essa visão teria então se alterado drasticamente em 1997 quando o mesmo retornou a Newham para articular uma nova proposta olímpica.

“I've gone to Newham 1990 to 1991 to get support from Newham then. And it was really interesting the change, because in 1990-91 they were only interested in what was happening at the end of their street. They didn't have any real sense of what regeneration was, how you could look at regeneration at much broader aspect. By the time I got back in 1997 ... completely changed! They had a completely different view of the word, they saw themselves as an integral part of London, much broader

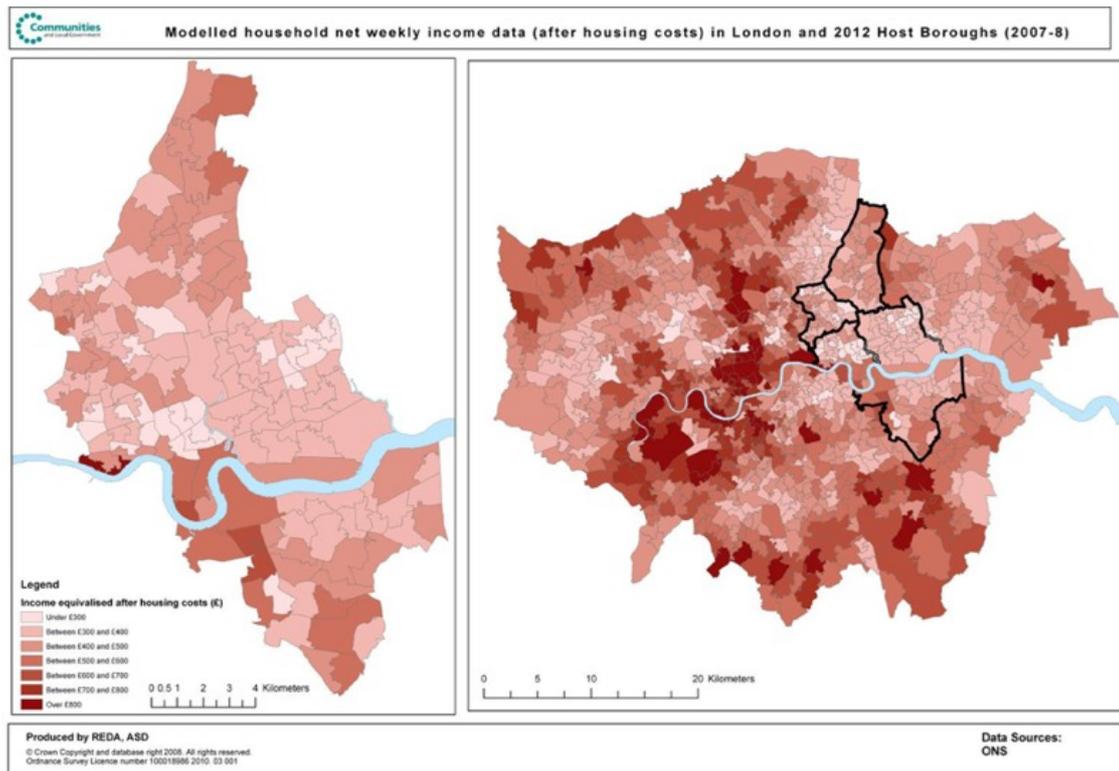
view of what regeneration should view, which fitted much better with what the Olympics could do for them in respect to regeneration.” (E43, 2019)

A candidatura preparada nesse momento foi frustrada em Londres e o BOA seguiu com uma proposta para os Jogos Olímpicos em Manchester, que foi também derrotada no COI. O London International Sports preparou ainda uma candidatura para que Londres sediasse o Commonwealth de 2002, mas novamente perderam para Manchester.

O início do governo trabalhista, a criação de Stratford City e o projeto Olímpico – 1997 a 2010

Após a segunda derrota para Manchester já no final do governo conservador, a cidade passou a trabalhar em uma nova candidatura para Londres ainda oscilando entre opções de localização na região leste e outra na região oeste da cidade para 2012 (Brown et al., 2012). Esse processo se deu entre 1996 e o início dos anos 2000. Uma empresa de consultoria organizou um time que avaliou 50 possíveis localidades em toda a cidade, com a participação de representantes do London Planning Advisor Committee, uma estrutura herdada do Greater London Council, e alguém do Government Office dor London (E43, 2019). Já nesse período um grupo de consultores, dentre eles um engenheiro da Arup defendiam a proposta de East London (Brown et al., 2012) e havia o entendimento de que uma candidatura em East London teria força porque três dos cinco boroughs mais pobres do país estavam lá – Hackney, Newham e Tower Hamlet, e nesse momento já havia inspiração de Barcelona, para regeneração urbana vinculada a Jogos Olímpicos. Além disso, em 1993 começaram as obras para a expansão da linha Jubilee, aumentando as conexões de transporte entre Stratford em East London, o centro e a região oeste e o projeto City Challenge em Newham.

Mapa 15: Renda domiciliar nos 5 boroughs envolvidos nos Jogos Olímpicos de 2012



Fonte: Department of Communities and Local Government

Em 1997 quando o Partido Trabalhista assumiu o governo e sinalizou da criação de uma nova instância de governo local em Londres, o Comitê Olímpico Britânico já tinha, portanto, iniciado o seu trabalho para apresentar uma campanha de uma candidatura da cidade para os Jogos Olímpicos concentrada na região de Stratford (E39, 2019). A criação da Prefeitura de Londres era vista como fundamental para que uma proposta de Jogos Olímpicos em Londres fosse considerada viável, devido às diretrizes do Comitê Olímpico Internacional (Newman, 2007a). Em 2000 quando Ken Livingstone foi eleito prefeito de Londres, a proposta foi levada ao novo prefeito, munida de um dossiê em defesa dos jogos em Stratford, produzido pela BOA. O ano seguinte de 2001 é considerado como um ano chave para o processo olímpico (E31, 2019; E33, 2019; E43, 2019; E46, 2019).

Aqui cabe retomar brevemente o contexto político do momento. A LCR havia sido formada em 1994, sendo em 1996 o processo licitatório da CTRL, e em 1997 a eleição dos trabalhistas no governo nacional. No entanto, ainda antes das eleições gerais também em 1994 John Prescott⁴⁵ foi eleito vice-líder do partido trabalhista no Parlamento, se comprometeu com

⁴⁵ John Prescott é um político britânico do Partido Trabalhista que atuou como vice primeiro-ministro entre 1997 e 2007. Antes de ser eleito ao Membro do Parlamento em 1970 trabalhou na marinha mercante e foi ativista no movimento sindical.

a campanha pela construção de uma estação internacional em Stratford, conforme descrito em entrevista de membro do parlamento do partido trabalhista (E30, 2019), além de se posicionar publicamente contra o processo de privatizações no setor ferroviário conduzido pelo partido conservador⁴⁶. Com a vitória eleitoral dos trabalhistas já em 1997 Tony Blair foi eleito Primeiro-Ministro, e John Prescott se tornou vice primeiro-ministro do Reino Unido, cargo que ele acumulou com a posição de Secretário de Estado no então criado Departamento de Meio Ambiente, Transportes e Regiões (Department for Environment, Transport and the Regions⁴⁷). É importante notar que a negociação da ajuda financeira do governo à LCR que desencadeou na sua aquisição é conduzida, em nível nacional, justamente a partir desse Departamento que combinava a liderança do então vice-primeiro ministro e as pastas de transporte e regiões, que no futuro será responsável também pelos projetos de renovação urbana em nível nacional.

O acordo de ajuda financeira à LCR se estabeleceu em 1998 e autorizou a empresa a emitir £ 3,7 bilhões em títulos privados, que o governo prometeu garantir, em troca da participação do governo nos lucros da empresa uma vez que a operação da CTRL estivesse funcionando, e de uma Golden share na LCR⁴⁸. Após o acordo, a LCR designou a Rail Link Engineering para a gestão do projeto, que por sua vez, era um grupo formado por 4 empresas de engenharia, dentre elas a Arup, com 19%⁴⁹. A nacionalização da empresa durou, portanto, de 1998 a 2009, quando a linha de trem foi finalmente entregue, e a empresa foi formalmente absorvida pelo Departamento de Transportes (DfT), criado em 2001⁵⁰.

Outra figura importante no acordo foi John Sienkiewicz, que trabalhava para o Greater London Housing and Planning Unit, e nos anos 1980 liderou diversas parcerias de projetos para regeneração de áreas urbanas (inner-city regeneration) que culminaram depois no projeto City Challenge. Já nos anos 1990 ele liderou o London Development Unit, que se tornou parte do Government Office for London, após a abolição do Greater London Council em 1986. Com a chegada do partido trabalhista ao poder, e a criação da Great London Authority em 1998 (com início nos anos 2000), John foi trabalhar com o Deputy Prime Minister John Prescott no

⁴⁶ “Prescott backtracks over rail privatization” matéria de 17 de janeiro de 1995, acessada em 30 de junho de 2020 [<https://www.independent.co.uk/news/prescott-backtracks-over-rail-privatisation-1568349.html>]

⁴⁷ <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-the-environment-transport-and-the-regions>

⁴⁸ <https://postandparcel.info/6245/news/palacio-backs-golden-shares-in-transport/>

⁴⁹ <https://publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmenvtra/89/89ap07.htm>

⁵⁰ <https://www.gov.uk/government/organisations/london-and-continental-railways-ltd>

Department of the Environment, Transport and Regions, e se tornou diretor do Thames Gateway Strategic office, que criou a London Thames Gateway Development Corporation, a empresa pública cuja missão era promover o desenvolvimento econômico na região, financiada pelo governo central a partir do Department for Communities and Local Government (DCLG), e criada em 2004.

Paralelamente à construção do plano olímpico, a LCR adotou uma estratégia de aquisição de terras em Stratford entre 1996 e 1999, portanto do último ano do governo conservador quando a empresa venceu a licitação do CTRL e obteve acesso às terras no entorno de Stratford e King's Cross até um ano depois do acordo de nacionalização junto ao governo Blair (E34, 2019). Nesse período a LCR comprou terras além daquelas terras adquiridas pela licitação chegando a cerca de 730 mil metros quadrados de área. O próximo passo foi garantir que essa área fosse incluída no plano diretor de Londres como área de oportunidade para o desenvolvimento para atrair novos investimentos (E34, 2019).

Em 1999 a LCR começou a buscar parceiros para realizar o megaprojeto de regeneração urbana no entorno da estação de Stratford, chamado Stratford City. É mais ou menos nesse período que Nigel Hugill aparece na história, quando ele, CEO da Chesfield entre 1992 e 2005, e David Joy, Chief-Director da LCR, trabalham na criação do projeto, novamente com participação da Arup. Nigel Hugill é considerado pelo Telegraph⁵¹ um dos mais influentes developers de Londres, e uma das pessoas chaves na identificação de Stratford como potencial localização para os Jogos Olímpicos. Depois de dirigir a Chesfield, Hugill se tornou um alto executivo da Lendlease, gigante australiana diretamente envolvida nos projetos de regeneração de Stratford e de King's Cross.

Também no início dos anos 2000 a reforma institucional no governo nacional criou os Departamentos de Transportes e Departamento de Governos Locais (DCLG), separando, portanto, políticas de mobilidade e de renovação urbana. A LCR apesar do desenvolvimento do projeto Stratford City é mantida vinculada ao Departamento de Transportes.

Já em maio de 2002 a Arup – mesma empresa envolvida no processo de renovação urbana de Stratford a partir da construção da estação ferroviária, e na defesa dos Jogos Olímpicos na região desde os anos 1990 – foi contratada pelo “stakeholders group” composto pelo Governo, Prefeitura de Londres, LDA, BOA, UK Sport e Sport England para produzir um estudo avaliando os custos e benefícios de uma candidatura olímpica na região de Stratford. O

⁵¹ <https://www.telegraph.co.uk/finance/2809080/Hosting-the-Olympics-is-only-half-the-story.html>

estudo apresentado é categórico não apenas em defender a apresentação da candidatura sediada em Stratford para os Jogos Olímpicos de 2012, como em pontuar os riscos que estariam atrelados à não apresentação, ou à possibilidade de adiar a apresentação de uma candidatura de Londres para depois de 2012. O relatório apresentou Stratford como única possibilidade para uma candidatura aos Jogos Olímpicos em Londres, em oposição às propostas para uma candidatura na região Oeste, centrada em Wembley. A defesa de Stratford no relatório é pautada pela proximidade com o centro, pelos links de transportes, e pela importância dos Jogos para o projeto Thames Gateway. Por fim, o relatório previa uma arrecadação maior do que os custos com a realização dos jogos, bastante subestimados. (Arup, 2002)

O relatório da Arup não incluía diversos custos com infraestrutura, para além da realização dos Jogos per se. Dentre esses, dois importantes gastos que o projeto enfrentaria ao selecionar a região de Stratford como sede para a candidatura eram a despoluição das terras e os custos de soterrar os grandes dutos de energia que passavam por cima do terreno.

Esses custos, embora não previstos no relatório, não eram novos, mas decorrentes das características do território e são centrais para compreender o acordo tripartite que foi firmado entre o governo, e as principais proprietárias de terra na região – com a criação do Compulsory Purchase Order utilizado pelo governo para reunir as terras necessárias para o Parque Olímpico e que será detalhado mais adiante.

Em 2003 o Governo Central concedeu o apoio formal à candidatura da cidade com sede em Stratford, apenas alguns meses antes do prazo estipulado pelo COI, comprometendo-se com o apoio financeiro necessário.

As empresas selecionadas para preparar o projeto de planejamento de Stratford City foram a Stanhope e a Chelsfield, de Nigel Hugill, e junto à LCR trabalharam no desenvolvimento da proposta de Stratford City entre 2000 e 2005 (E34, 2019). O projeto previa cerca de 200 mil metros quadrados para um shopping center e espaços de lazer; 500 mil metros quadrados de escritórios e 5 mil novas residências, formando, portanto, um novo centro urbano. Ainda que o diretor da LCR, David Joy defendia em reuniões, gerando atritos com a Prefeitura de Londres, que o plano de Stratford City era anterior ao projeto de realizar os Jogos Olímpicos em Stratford (E340, 2019; E36, 2019), cabe ressaltar que essa proposta vinha sendo articulada, como vimos, desde pelo menos o final da década de 1990. Com a eleição de Ken Livingstone para prefeito de Londres no ano 2000 havia importantes indícios de que a candidatura apresentaria Stratford como região sede do megaevento. Outro indício de que o projeto seria realizado em Stratford foi a participação da Arup tanto na defesa dos Jogos Olímpicos de Stratford como na articulação do projeto de Stratford City junto à LCR.

Portanto, entre 2000 e 2005 havia dois planos paralelos sendo desenvolvidos para a região de Stratford: sediar os Jogos Olímpicos, e desenvolver o projeto Stratford City. Em 2005 finalmente quase que no mesmo dia, ambos os projetos são aprovados e formalizados, coincidência ou não.

No dia 4 de julho de 2005, portanto quase 5 anos após o início de seu desenvolvimento, o projeto de Stratford City foi aprovado no Planning Commission de Newham, que ainda detinha autoridade sobre o planejamento na região. No dia seguinte, em 6 de julho de 2005 o Comitê Olímpico Internacional selecionou Londres como sede para os Jogos Olímpicos de 2012, com o projeto do Parque Olímpico em Stratford.

Em 2004, portanto, já com a proposta de realizar os Jogos Olímpicos encaminhada, mas antes de a cidade ser de fato selecionada pelo Comitê Olímpico Internacional, a Prefeitura de Londres desenvolveu a sua Estratégia de Desenvolvimento Espacial - *Spatial Development Strategy* - como parte do plano diretor de Londres, o *London Plan*. O documento identificava Stratford com como uma “área de oportunidade” para desenvolvimento econômico, justificando, portanto, a emissão de uma Ordem de Compra Compulsória de terras por parte de Agência de Desenvolvimento de Londres (LDA). No mesmo ano as prefeituras dos boroughs envolvidos na região criaram o Joint Planning Authority Team e a Agência de Desenvolvimento de Londres elaborou o seu “statement case” justificando o CPO pelas condições deletérias da região, a partir do o Index of Multiple Deprivation no Reino Unido, caracterizando a depravação social, necessidade de altas somas de investimento público para a recuperação de lugar considerado como prioritário para o desenvolvimento econômico.

Em 2005 foram apresentadas duas Ordens de Compra Compulsória de terras, as Compulsory Purchase Order (CPOs). A primeira, emitida em abril de 2005 e, portanto, antes da confirmação dos Jogos Olímpicos na cidade, se refere às obras para a soterração dos dutos de energia na região, e é emitida pela Secretary of State for Trade and Industry. A segunda, emitida pela LDA também em 2005 e confirmada em dezembro de 2006, foi a Lower Lea Valley Olympic Legacy CPO, emitida junto com uma estratégia de realocação das residências e comércios atingidos (Davis & Thornley, 2010).

Os processos desencadeados pelas CPOs seguiram dois caminhos distintos. O primeiro envolvia uma disputa direta entre os projetos Olímpico e de Stratford City, cujas terras haviam sido reunidas ao longo da década de 1990 pela LCR; e o segundo dizia respeito à aquisição das terras, mais fragmentadas, que formaram o que é hoje o Queen Elizabeth Olympic Park. Ambos serão relatados na sequência.

O encaixe institucional e político

A aprovação do CPO Olímpico na região de Stratford sinalizava para a LCR uma ameaça uma vez que a Prefeitura de Londres, responsável pelo CPO, poderia optar por incluir as terras adquiridas para o projeto de Stratford City como objeto da compra compulsória. Após um conflito entre alto escalão da prefeitura e da empresa (E29, 2019; E34, 2019; E36, 2019) o governo teria interferido para manter as terras com a LCR. Para isso, declara que as terras obtidas pela LCR como parte do acordo para a construção do CTRL fossem mantidas formalmente como propriedade do Departamento de Transportes do governo, sendo que a empresa – a essa altura já uma empresa semi-pública - adquire apenas o “development right” sobre as mesmas, ou seja, o direito de incorporação na região (E29, 2019). Por fim, ainda em 2005 a English Partnerships teria sido chamada para intervir na disputa para interceder pela parte das terras de Stratford City que havia sido adquirida após o acordo, e que, portanto, eram de propriedade da LCR e não do DfT (E32, 2019). Seguindo a mesma lógica, as terras foram transferidas para a English Partnerships, uma empresa pública de renovação urbana, mantendo com a LCR o direito de construir, e o benefício financeiro produzido pela incorporação. Em 2006 quando a Olympic Delivery Authority (ODA) foi criada, essa parcela de terras foi repassada pela EP para à ODA.

Esses acordos foram feitos entre os diferentes órgãos do Governo e as empresas de Stratford City para que a Prefeitura de Londres não pudesse incluir no CPO as terras do projeto, uma vez que terras públicas não podem ser incluídas em uma CPO. Com isso, a CPO deixou de abranger as terras de Stratford City, e a LDA adquiriu as terras contíguas a essas, tornando os dois projetos agora alinhados, pois o governo passou a precisar dialogar formalmente com o projeto de Stratford City para viabilizar o projeto Olímpico, devido à localização de Stratford City entre o QEOP e a estação de Stratford.

Parte do acordo envolvia, então, a provisão de infraestrutura no território. O projeto Stratford City já havia sido aprovado (um dia antes), com a construção do shopping center Westfield, que deveria então se manter. O shopping se integrou ao projeto olímpico pois está localizado entre a estação de Stratford e o acesso ao Parque Olímpico, e as vagas de estacionamento do shopping puderam ser usadas para os Jogos, bem com o acesso. Por outro lado, o governo, através da ODA, se comprometeu a pagar pelo aterramento dos dutos de energia, favorecendo também a LCR e a Westfield, além despoluição das terras do parque (E 29, 2019; E32, 2019; E41, 2019). Aqui cabe destacar que nesse período, a Stanhope e a Chelsfield, empresas que haviam sido selecionadas pela LCR para desenvolver o planejamento

do projeto de Stratford City entraram em um conflito, envolvendo principalmente a empresa Reuben Brothers e a Westfield, acionárias da Chelsfield, que queriam comprar uma a saída da outra no projeto (E32, 2019). Ao final do acordo, a Westfield se manteve, e se comprometeu a construir apenas a parte do projeto que envolvia o shopping center. Entre 2003 e 2004 a Westfield comprou parte das terras da LCR/DfT. Nesse momento, já havia a decisão do governo de realizar apoiar a candidatura para os Jogos Olímpicos na região. Como parte do acordo, a LCR vendeu a parte residencial do projeto aprovado para a ODA, uma vez que o governo havia decidido sediar os Jogos Olímpicos em Stratford, mas ainda não tinha aprovado um planejamento para a vila olímpica. Dessa forma, o governo se utilizou do projeto já desenvolvido por Stratford City para construir a Vila Olímpica (vila dos atletas).

Ao fim e ao cabo, o governo através da ODA pagaria a infraestrutura e ficaria com as terras para construir a Vila Olímpica, a LCR ficaria com o desenvolvimento do que viria a ser a parte comercial de Stratford City, chamado de International Quarter; e Westfield com o shopping center.

Essa sessão buscou ressaltar diversos aspectos que são centrais para o entendimento do projeto de renovação para a região, relacionados à sua formulação envolvendo a formação de uma importante coalizão de interesses formada por representantes do governo e de empresas de caráter não-local, e do processo de implementação, que embora tenha mais atribuições ao governo local, está fortemente amarrado a acordos e processos iniciados anteriormente.

Observações das trajetórias

As figuras a seguir resumem a linha do tempo descrita pela trajetória dos dois projetos.

Figura 6: Linha do tempo da política em Londres

LONDRES

LINHA DO TEMPO

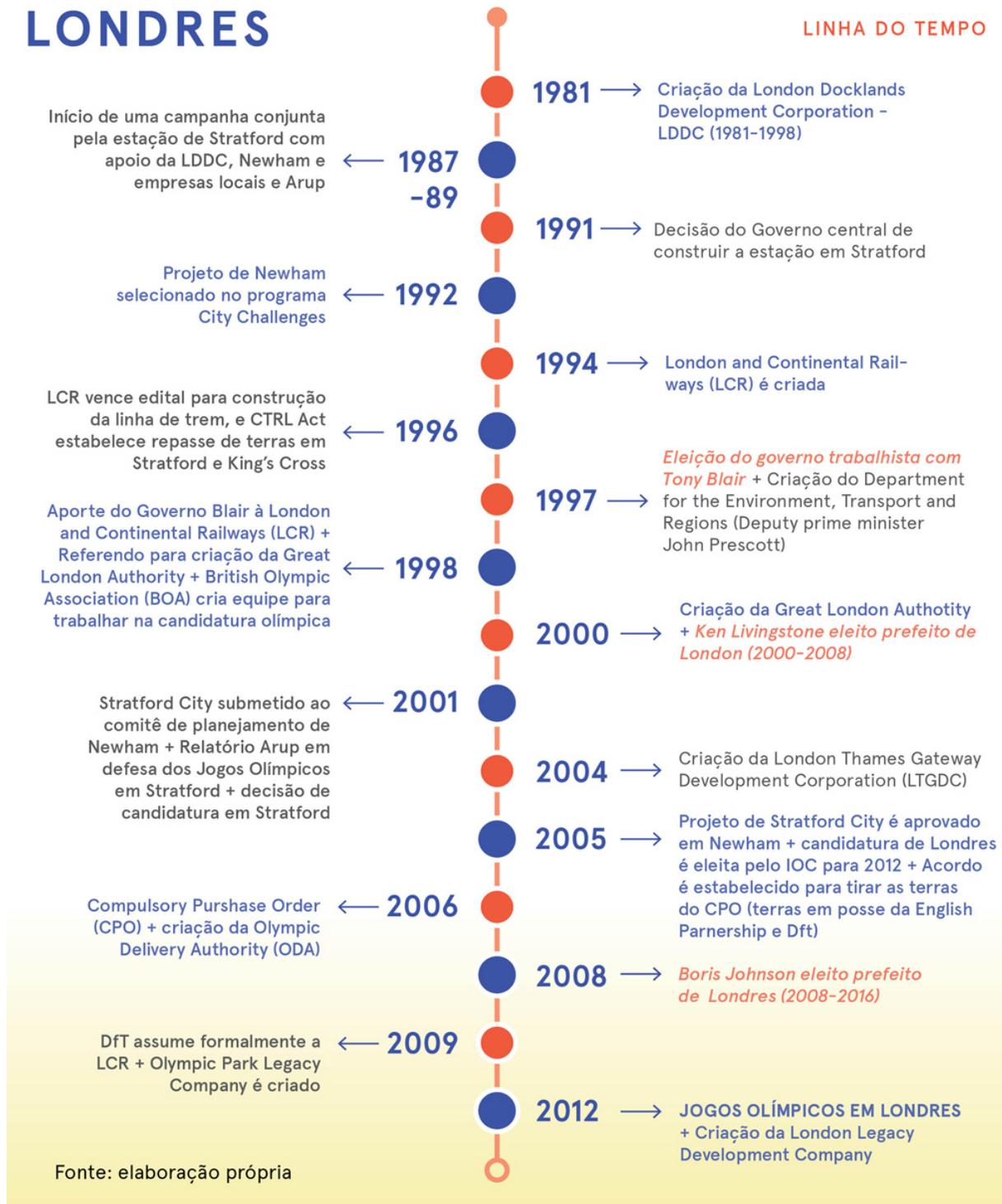
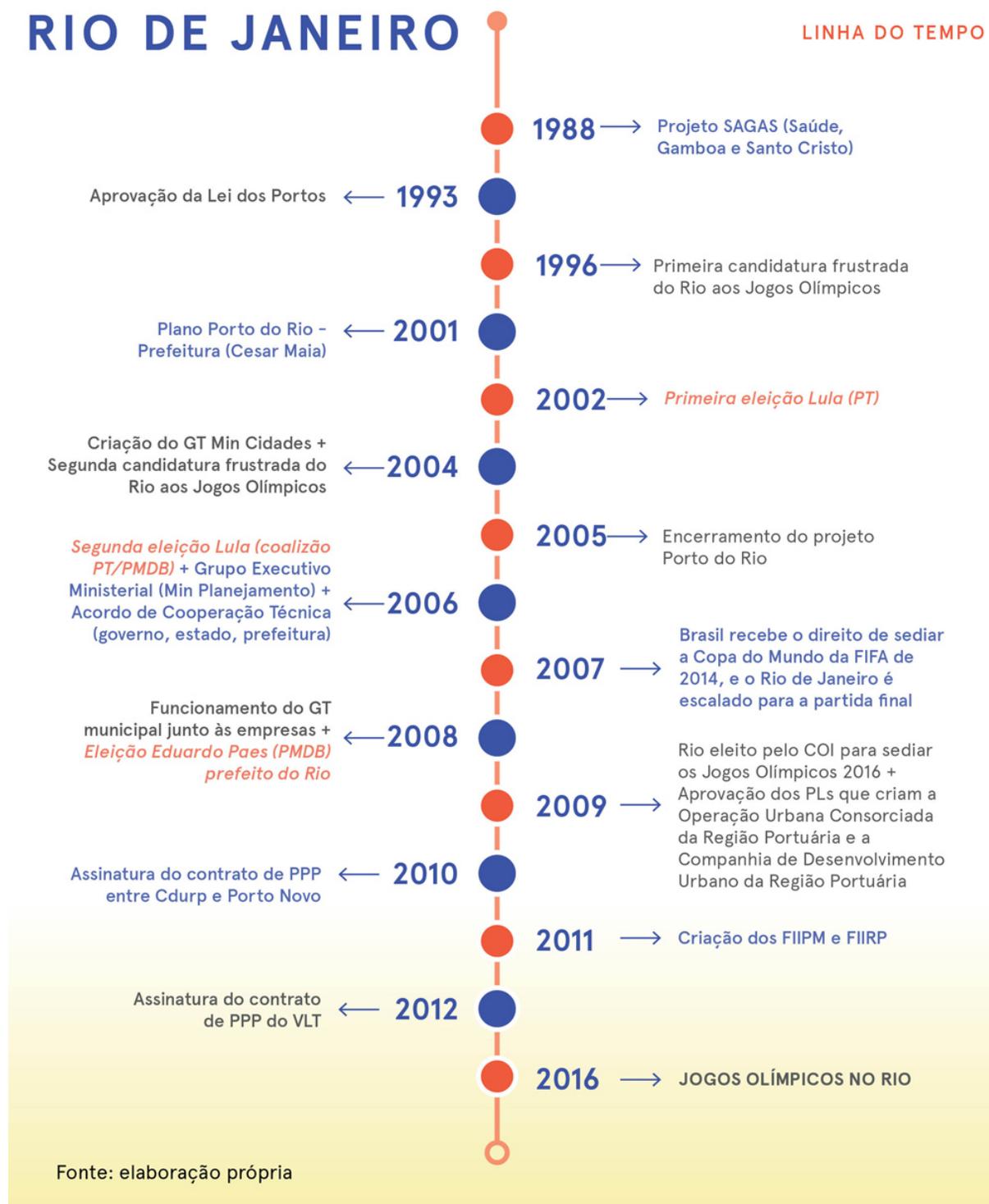


Figura 7: Linha do tempo da política no Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO

LINHA DO TEMPO



A retomada dos fatos históricos que determinam momentos fundamentais para a formatação dos arranjos institucionais do Porto Maravilha e de Stratford nos mostram que:

(i) o processo de planejamento urbano no Reino Unido conta com um caráter bastante centralista, o que é condizente com o seu sistema político unitário. No entanto, a análise da trajetória mostra que governo central é o locus de decisões mesmo que a participação dos

governos locais seja em parte retomada a partir dos anos 1990 em um processo que responde a um projeto de descentralização apoiado principalmente pelo partido trabalhista. A participação de governos locais ainda se restringe a propor e fazer lobby junto ao governo central, que segue sendo o nível de formulação e decisão mesmo que o faça através de mecanismos de controle sobre instituições locais, como é o caso da London Development Agency. Por sua vez o Brasil, embora tenha um sistema político federativo, apresenta na trajetória do Porto Maravilha momentos chave de articulação na arena federal que foram estruturantes para a formação de uma coalizão multinível junto à Prefeitura do Rio, e para o desenvolvimento do projeto seja do ponto da formulação de arranjos institucionais ou da articulação política, através de mecanismos de controle via instituições e partidos. Logo, em ambos os casos fica clara a centralidade da arena política nacional, sendo os governos nacionais mais do que financiadores passivos das políticas. Além de financiadores, os governos nacionais – através de autarquias/agências ou contratos/acordos – assumem um papel na implementação dos projetos com a demanda de retorno dos investimentos desembolsados, em uma perspectiva de longo prazo com a consolidação da incorporação imobiliária nas regiões. No caso britânico o retorno do investimento, ou payback, se daria tanto através do acordo estabelecido entre Prefeitura e governo para pagamento de 675 bilhões de libras pela LLDC que devem retornar à Loteria Nacional, como pela transferência dos lucros de incorporação e desenvolvimento imobiliário da LCR que são repassados anualmente ao Departamento de Transportes do governo nacional, que se tornou proprietário da empresa. Já no Brasil o retorno é previsto através da remuneração do FGTS pelo FIIPM em um prazo de pelo menos 25 renováveis, desde a constituição do fundo.

(ii) No caso britânico o fato de o projeto estar atrelado a uma política ferroviária nacional reforça essa situação. Nesse sentido, a mudança em relação ao modelo anterior, empregado em Docklands não é tão significativa, a não ser pela proposição e articulação de atores no local. O projeto é desde o início conectado a uma proposta de desenvolvimento econômico vinculada à construção da ferrovia e nesse sentido a produção de localização é central para a estratégia, que conta com um importante braço de desenvolvimento imobiliário. Esses dois componentes estão atrelados desde o início do projeto. Já no Rio de Janeiro a vinculação com as docas e terrenos remanescentes do passado portuário atrela parte importante da negociação política à União e também combina a articulação política à produção de localização junto ao mercado imobiliário em terras da União. Portanto, em ambos os casos a existência de terras da União está relacionada com a decisão sobre a localização dos empreendimentos.

Ainda assim, (iii) nos dois casos há atores e vínculos institucionais e não institucionais, que conformam uma coalizão de interesse em torno da região. Essas coalizões são multinível e envolvem governos, prefeituras e atores privados, e produzem um híbrido público-privado desde a formulação, com alinhamento de propostas e interesses entre os atores públicos e privados. Em ambos os casos os projetos se viabilizam em momentos de alinhamento partidário entre Prefeitura e governo. Também nos dois casos fica clara a importância das redes pessoais e existem pessoas-chaves que em especial no caso britânico se repetem em algumas dessas instituições ao longo da trajetória do projeto.

No caso britânico os principais atores envolvidos são governo central (departamento de transporte e DCLG/English Partnerships); Prefeitura; governo local (boroughs também são trabalhistas) e atores privados a LCR, Arup e mais para frente Lendlease e Westfield; no âmbito do governo central, essas ideias transpassam a alternância entre o final do período liberal e o início do trabalhista, e existem coincidências institucionais importantes – por exemplo a formação do DCLG atrelada ao departamento de transporte tem a ver com o papel da LCR depois.

No caso brasileiro os atores centrais são no governo federal a coalizão PT/PMDB, diversos ministérios e autarquia; uma prefeitura do PMDB, e empresas parceiras do governo federal em diversas frentes de políticas infraestruturais, a saber Odebrecht, OAS e Carioca.

Em relação à participação do setor privado, (iv) nos dois casos embora empresas locais tenham participado das etapas iniciais de formulação (através do City Challenges em Londres e da proposta da ACRJ no Rio), os projetos implementados favorecem empresas de porte nacional e transnacional, parceiras dos governos.

Também nos dois casos, como parte de um movimento de localismo, (v) a implementação, inicialmente com participação direta do Governo, é passada a uma agência ligada à prefeitura. No Reino Unido essa é uma inovação institucional importante pois se trata da primeira experiência no país de uma empresa de desenvolvimento “mayoral”, ou seja, vinculada à estrutura de prefeitura e não de governo.

Embora exista uma centralidade da financeirização como explicação para a demanda por “abertura de terras” nas cidades, em especial no caso britânico, mas também no brasileiro, é necessário considerar que os projetos vêm sendo construído há pelo menos duas décadas, ou seja, há uma trajetória da política que precisa ser compreendida. Essa análise passa pelas articulações locais e nacionais que foram necessárias para criar as condições institucionais que permitissem a sua implementação, além da oportunidade atrelada aos Jogos Olímpicos.

O papel da habitação social e demais políticas sociais nesse contexto de regeneração urbana será delimitado pelas condições descritas na análise, apesar de haver nos dois casos um processo de repasse/privatização de terras públicas e um altíssimo investimento público, com contrapartida residual.

Essas dinâmicas similares combinaram estratégias políticas nacionais e a dinâmica imobiliária local, e é necessário compreendê-las do ponto de vista político e da política pública para entender em uma perspectiva comparada, quais são as condições específicas do local e quais aquelas que constituem padrões de governança de grandes metrópoles. A hipótese é que essa comparação nos permite identificar as variáveis condicionantes para o estabelecimento desse tipo de projeto, além das variáveis de contexto, atreladas ao planejamento urbano e à oportunidade política criada pelos Jogos Olímpicos.

No próximo capítulo vamos retomar a importância das coalizões multinível para ambos os projetos, a fim de investigar essas condições e o papel dos governos nacionais nesses arranjos.

Capítulo 3: A formação das coalizões de interesse multinível: preparando o terreno

No capítulo anterior procurei ressaltar a importância da análise histórica para verificar o encaixe entre coalizão política e arranjo institucional, necessário para viabilizar grandes projetos de renovação urbana. Para compreender esse encaixe, além de considerar a trajetória histórica, foi preciso analisar a governança multinível dos projetos e como se articulam interesses que reúnem atores no interior dessas. Ou seja, considerando que os acordos políticos e os arranjos institucionais descritos anteriormente dependem nos dois casos aqui tratados tanto dos governos nacionais como das Prefeituras das cidades, é fundamental compreender os objetivos e interesses que organizaram as coalizões e, como influenciam o produto final dos projetos de renovação urbana, inclusive do ponto de vista redistributivo ou da produção social.

Apesar do projeto carioca ter sido realizado em um país federativo, e o londrino em um Estado unitário, ambos os projetos foram viabilizados graças à formação de coalizões multinível. Por outro lado, em ambos os casos as coalizões não apenas se estabeleceram a partir do compartilhamento de interesses entre os dois níveis do governo, mas pela formulação de arcabouços institucionais e mecanismos de controle do governo sobre os repasses de recursos e terras, necessários para as políticas urbanas coordenadas pelas Prefeituras.

Grande parte da literatura sobre grandes projetos urbanos se dedica a compreendê-los a partir das relações local-global, considerando a construção da política a partir da cidade, e do papel da cidade na economia política em redes interconectadas de relações globais, que intercambiam ideias e projetos urbanos, de modo que faltam análises empiricamente embasadas das instituições em múltiplos níveis. (McCann & Ward, 2012; Robinson, 2011). Do ponto de vista da análise de governança e de arranjos institucionais os governos são considerados como enquadramento institucional ou pelo seu papel como financiador (Altshuler, 2003; Fainstein, 2008), com poucas considerações sobre o seu papel político enquanto atores participantes e articuladores das políticas.

Na literatura nacional e em especial no campo do planejamento urbano é também recorrente a produção de análises voltadas para o papel das cidades em um contexto de competição global, e os grandes projetos urbanos são por vezes analisados a partir da concepção do planejamento estratégico que considera que a cidade estaria, assim como as empresas capitalistas, inserida em um mercado global e altamente competitivo (Arantes, 2002; Vainer, 2012, 2011). A literatura nacional se volta também à análise dos produtos dessa pressão neoliberal, que seriam estruturas de grandes projetos urbanos ou de parcerias público-privadas de maneira mais ampla nas quais o Estado atuaria beneficiando a promoção de interesses do capital globalizado e

financeirizado, através da flexibilização da regulação urbana, capturado por interesses mercadológicos e em muitos casos permeados por processos ilícitos e corruptos (dos Santos et al., 2020; Martins & Santos Pereira, 2019; Mosciaro & Pereira, 2019; Rolnik, 2015; Vainer, 2012).

Nesse capítulo vou mostrar como nos dois casos analisados a formulação das políticas está diretamente vinculada a estratégias políticas nacionais, de modo que mais do que financiador, o governo atua como articulador. O jogo político dos dois projetos aqui analisados resultará na formação de coalizões multinível, e tem na arena nacional etapas chaves com consequências diretas sobre os tipos de projetos formulados e sobre as restrições em seus aspectos redistributivos. Essa restrição de aspectos redistributivos vinculada à participação dos governos nacionais vai no sentido contrário do que havia sido previsto na literatura anterior, em especial no clássico artigo de análise comparada de grandes projetos urbanos, *The Mega-projects in New York, London and Amsterdam* (Fairston, 2009) em que a autora vincula os projetos com maior participação dos governos nacionais a resultados mais redistributivos.

Existe na ciência política recente uma crescente retomada da importância das cidades como espaço de estudo na área (Post, 2018), dado o aumento da urbanização em todo o mundo. Análises sobre lideranças locais de prefeitos a partir da abordagem do institucionalismo histórico (Flanagan, 2004), ou sobre regimes e máquinas políticas locais (Trounstine, 2009) e os estudos sobre processos de descentralização política e participação social enfatizam o espaço das políticas locais, e conferem o reconhecimento de que a política da cidade não trata de uma reprodução da política nacional, e que, deve, portanto, ser estudada a partir de si mesma (Sellers, 2019).

Já nos estudos urbanos é fundamental a relação espacial da política nas cidades, chamada de propinquidade (John, 2009) e é crescente a análise sobre processos políticos locais, a partir da máquina de crescimento (Molotch, 1976), e da teoria dos regimes urbanos (Stone, 1993). Ambos os caminhos estabelecidos na literatura dos estudos urbanos e na ciência política que reconhecem a importância das cidades para o campo foram fundamentais para a análise de grandes projetos urbanos. No entanto, talvez por esse objeto ter sido prioritariamente analisado pelo campo do planejamento urbano, a forma como a relação entre cidade e Estado nacional é analisada deixa passar importantes aspectos dessas políticas, e da política em torno das mesmas, faltando análises empiricamente embasadas das instituições e atores políticos em múltiplos níveis. Esse capítulo argumenta que a análise multinível é imprescindível para compreendermos as diferenças e similaridades entre grandes projetos urbanos, e aprendermos deles.

Do ponto de vista da análise comparada, enquanto é preponderantemente na literatura de urbanismo comparado tem discutido métodos e escopos para a comparação entre cidades, em um “mundo de cidades” (Robinson, 2011) o argumento aqui é o de que as arenas multinível devem ser objeto de comparação. Essa proposta comparativa se alinha com estruturas de comparação mais recentes da própria literatura, que propõe (Robinson, 2016a, 2016b) abordagens para compreender processos e resultados, e com isso contribuir para a produção teórica sobre as cidades. A adoção da estratégia do método comparativo (Ragin, 2014) pressupõe a análise de similaridades e diferenças entre um baixo número de casos, mas que serão considerados em seu todo, e, portanto, comparando diversas combinações de condições a partir de seus contextos nacionais.

Portanto, mais do que entender as cidades, é fundamental entendê-las a partir de suas relações com os Estados nacionais onde estão inseridas. Os Estados nacionais importam não apenas por serem o enquadramento institucional das cidades, mas por sua centralidade na construção política dessas políticas que apesar de urbanas estão, como veremos, vinculadas também a interesses políticos nacionais. Com isso, estou dizendo que os partidos políticos também importam na construção das políticas de grandes projetos urbanos, do ponto de vista da articulação política e do programa estratégico dentro do qual se dará o alinhamento multinível, e que é fundamental compreender os mecanismos de coordenação política das políticas de renovação urbana.

Por enquanto, será fundamental ressaltar o papel dos governos nacionais na articulação política dos projetos, vinculados à suas estratégias e visões para os países. A análise multinível desde a etapa de formulação dos GPUs é importante pois entendemos que as arenas de decisão nos momentos de formulação das políticas interferem nos seus resultados. Ou seja, que o “como” as políticas são formuladas é fundamental para entender o “porquê” de seus resultados.

No capítulo anterior apresentei uma retomada da trajetória histórica e institucional dos projetos. Nesse capítulo analiso as implicações do interesse nacional por trás dos projetos, que diz respeito também ao vínculo dos governos com os territórios específicos, e que justifica os investimentos nos projetos. Esse capítulo visa analisar os interesses e compreender como se operacionalizam os vínculos, ou, como se formam coalizões de interesse que criam arenas decisórias para as políticas de renovação urbana nesses locais.

Em relação ao papel dos atores nacionais na articulação junto ao setor privado, formando as coalizões de apoio aos projetos, em ambos os casos aqui analisados, os setores privados local e nacional se envolvem, mas apenas as empresas de porte nacional têm papel nos processos decisórios relevantes dos projetos. Cabe aqui ressaltar que essa análise mira as

arenas de decisão institucionais e formais, embora não desconsidere que em ambos os casos as relações pessoais e trajetórias individuais serão fundamentais para compreender a criação dessas arenas.

A tabela abaixo destaca acontecimentos históricos considerados aqui como centrais para compreender a formação das coalizões de interesse e do arranjo institucional dos dois projetos de renovação urbana. Os eventos não estão descritos em ordem cronológica, mas retomam pelo menos as duas décadas que antecedem os projetos em cada caso. Estão, por sua vez, agrupados para contribuir com a comparação de processos, reunindo momentos relevantes para a formação das coalizões em cada caso. Os dois casos evidenciam a importância do jogo político nacional, ilustrado nas decisões tomadas nos governos nacionais, em Londres ou em Brasília.

No capítulo da implementação veremos como ambos os projetos são insulados do ponto de vista da participação social, algo que será destacado também em função das coalizões multinível e das arenas decisórias **da etapa de formulação se darem a partir do jogo político nacional, de forma mais distante dos atores de participação social locais e urbanos, e dos espaços locais de participação.**

Tabela 4: Momentos históricos relevantes para a formação de coalizões em torno dos projetos de renovação urbana em Londres e no Rio de Janeiro

Momentos de oportunidade - encaixe entre policy e politics	Reino Unido	Brasil
Partidos e setores no governo	Eleição do governo trabalhista (1997)	Eleição do governo de coalizão PT/PMDB (2006)

Inovações institucionais e processo de assemble land (reunir grandes porções de terras para renovação urbana)	Ajuda econômica à empresa London and Continental Railways, dando início a um processo de nacionalização da empresa, articulado pelo departamento comandado pelo vice-primeiro-ministro e posterior decisão de impedimento jurídico para a inclusão de terras da empresa no CPO Olímpico.	Através da coordenação da Secretaria de Patrimônio da União, o Governo federal articula a reunião de terras públicas da União que são transferidas para um único fundo de investimento imobiliário, abrindo mão do projeto anterior de construção de habitação de interesse social em imóveis vazios da União.
Formação de coalizões multinível	Londres: Eleição de um prefeito trabalhista + decisão de candidatura aos Jogos Olímpicos (2001)	Rio: Eleição de um prefeito pmdebista + decisão de candidatura aos Jogos Olímpicos (2009)
Instrumentos e mecanismos	Reino Unido: Cria-se um acordo tripartite entre governo, LCR e empresas de real estate que implica investimentos públicos que reduzem riscos de investimento privado (Westfield e Lendlease, além da própria LCR). (2006-2009)	Brasil: Acordo para a transferência da governança sobre o desenvolvimento imobiliário na região para a Caixa Econômica Federal que opera um investimento com recursos do FGTS e se torna garantidora do contrato de PPP viabilizando grandes obras. (2011)

O capítulo está organizado em duas partes. Inicialmente discuto a vinculação dos projetos a estratégias políticas nacionais, adensando o debate sobre o conteúdo partidário e programático das políticas. O restante do capítulo é composto por sessões organizadas a partir dos quatro momentos descritos na tabela à cima, além de um tópico inicial sobre a análise que segue a reunião de atores e coordenação de interesses.

A análise multinível na formulação de GPUs: vinculação a estratégias políticas nacionais

Já partindo do entendimento de que os projetos de renovação urbana nos dois casos aqui analisados são implementados a partir de coalizões multinível, vamos a seguir buscar compreender a dimensão de integração da política a partir dessas coalizões. Considerando então que o envolvimento dos governos nacionais nos dois países vai além do enquadramento institucional para as políticas de renovação e que há também um papel de articulação política empenhado nos dois casos, como vimos até aqui, compreender a coalizão multinível de apoio ao projeto além de importante para compreender o arranjo institucional também orienta o entendimento do programa por trás das políticas.

A identificação do frame dos projetos (Candel & Biesbroek, 2016), ou seja, da percepção dominante sobre o problema a ser endereçado, na governança do projeto. Para que possamos identificar essas abordagens é necessário considerar os diversos subsistemas de governança implicados, e a forma como direcionam o projeto de renovação urbana. Assim será possível analisar os projetos a partir de suas metas enquanto política, considerando aqui o conceito de policy goals de Candel e Biesbroek (2016). Também será necessário analisar a coerência das metas dentro da coalizão multinível da política. Por exemplo, em ambos os casos é a participação das diferentes instituições no nível nacional e da prefeitura, os objetivos deles e se há coerência entre os objetivos das diferentes partes da coalizão. Por fim, entender os objetivos e metas dos projetos nos ajuda a entender se existe ou não um objetivo redistributivo, e se sim, qual o espaço destinado a ele no arranjo de implementação.

No Reino Unido vimos como as grandes políticas de renovação urbana fazem parte de uma gramática da política econômica nacional, associadas a processos de reestruturação econômica de regiões que tiveram processos de decadência devido aos ciclos econômicos capitalistas. O debate sobre os projetos de renovação urbana em Londres são então pautados por uma dualidade entre: i) uma resposta da cidade à crescente competição entre cidades por seu papel em uma economia financeira e global em uma rede de cidades, desconectada de Estados nacionais, sendo Londres uma cidade global e um ator fundamental da economia global; e ii) um componente de políticas e programas nacionais mais amplos, visando crescimento econômico e bem-estar social, ainda que priorizando em muitos casos os aspectos do desenvolvimento econômico em detrimento de políticas inclusivas (Imrie et al., 2009).

Ainda que a segunda visão sobre os projetos de renovação urbana considere a centralidade do governo nacional como perpetuador das propostas que seriam parte de um projeto político, o entendimento sobre o funcionamento do Estado frente a esse projeto, a coordenação política necessária, e o papel da política fica pouco claro. O argumento considera, por exemplo, que os casos de Docklands e dos Jogos Olímpicos foram construídos como *flagship projects* (Imrie et al., 2009) que sinalizam uma ideologia de desenvolvimento e um projeto nacional. Ambos são vistos como projetos importantes para a competitividade econômica de Reino Unido, de forma que os seus impactos para as comunidades locais são menos considerados. Nesse sentido, haveria pouca ou nenhuma relevância o fato de os projetos terem sido formulados o primeiro em um governo liberal e o segundo em um governo trabalhista, e ainda o primeiro antes da reestruturação do governo local em Londres, a GLA, e o segundo já com um Prefeito trabalhista eleito no poder, pois, ao servir a um propósito econômico, se equiparam.

Há, por fim, a percepção de que, para além de políticas econômicas ou de bem-estar social, as políticas de renovação urbana seguem a lógica de transformação física no espaço para acomodar as mudanças econômicas e sociais na cidade (Poynter, 2017). Nesse sentido, Butler & Hamnett (2009) trazem para o debate outros quatro motores da regeneração urbana em Londres atrelados à produção física e espacial da cidade: (i) o declínio da indústria manufatureira e transportes a ela associados, que geraram uma enorme quantidade de terras disponíveis para projetos de regeneração; (ii) o crescimento de serviços de negócios e finanças que, apesar de já serem importantes para Londres há um tempo, agora se tornaram o principal motor do crescimento do seu papel global, demandando prédios e infraestrutura para abrigar esse setor econômico; (iii) as mudanças na estrutura sociedade em termos de ocupação e renda, que demandam habitação, tendo um forte impacto nos mercado imobiliário residencial com alta demanda por habitação de nível médio e alto, impactando não apenas os valores do mercado residencial, como um processo de expulsão de comércios e indústrias; e por fim iv) o comprometimento do governo com regeneração e infraestrutura para garantir sua competitividade global respondendo à pressão por novas unidades residenciais e comerciais para responder às demandas e pressões colocadas internamente e externamente nos itens anteriores (Butler & Hamnett, 2009).

Os autores defendem, portanto, que embora a disponibilização de terras para o mercado incorporador à fim de responder a essa pressão e demanda seja um driver ou uma condição necessária para a renovação, não é suficiente. O principal driver da renovação segundo eles é o segundo aspecto, da estrutura econômica da cidade relacionada ao crescimento dos setores

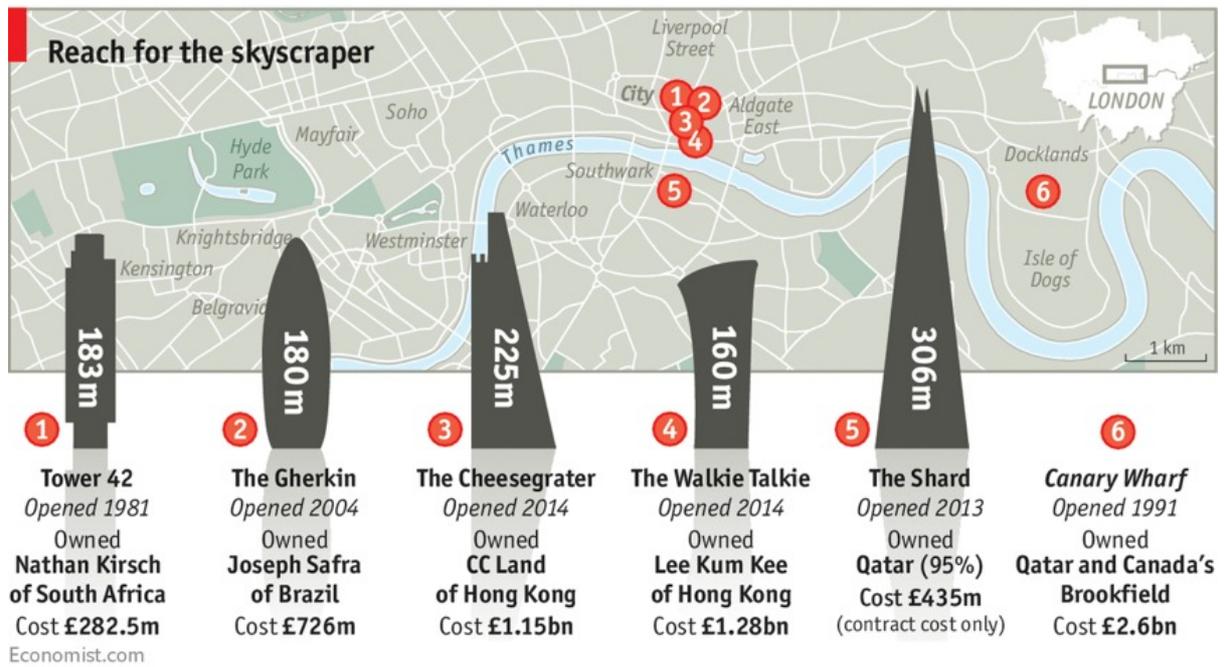
de finanças e negócios e do seu papel na economia global.

“Although the office property market is traditionally highly cyclical, the London office market has been on a rising trend since the mid 1990s until the downturn in late 2007 which has given developers confidence to maintain their investment even when the national and international economy appears to have paused. London’s growing international role has ensured a substantial demand from domestic and overseas companies and institutions for high-quality office accommodation as well as a steady flow of investment funds which has forced up prices and driven down yields.” (Butler & Hamnett, 2009)

Por fim, o debate mais recente sobre financeirização acrescenta um aspecto de governança nesse cenário: governos locais, enfrentando fortes cortes em contextos de austeridade e passando por processos de endividamento, procurando atrair investimentos de grandes fundos internacionais, passariam a utilizar a propriedade de terrenos em função especulativa, construindo edificações descoladas das realidades locais, mas consideradas de baixo risco para investimento imobiliário, à fim de arrecadar recursos para financiar políticas (Penny, 2016).

Portanto, Docklands e a região leste de Londres como um todo, incluindo Stratford, ilustram essa ideia: uma região que teve seu período áureo na revolução industrial, abrigando o maior porto do ocidente e os galpões e plantas industriais conectadas a ele, mas que passa por um processo de decadência econômica após a desestruturação do porto e a desindustrialização. A renovação urbana na região – das Docklands mas também de Stratford – visam então reerguer a economia do local mas como parte de uma reestruturação econômica nacional. As renovações urbanas em Londres estão relacionadas ao processo de reestruturação econômica a partir da financeirização da economia no país após a desindustrialização, e, em especial, impulsionando o crescimento econômico em Londres, tornando a cidade uma cidade global, no conceito de Sassen (1991). Mais recentemente, esse projeto tem ainda a ver com a atração de investimentos de grandes fundos soberanos ou imobiliários, que encontram no mercado imobiliário londrino, oportunidades de investimento e baixo risco (Penny, 2016), impactando diretamente o mercado residencial, e também com políticas nacionais de apoio aos setores conhecidos como economia do conhecimento, tecnologia, criatividade e cultura, que foram fundamentais para a reestruturação econômica do país após a crise de 2008 (Bakhshi et al., 2013).

Figura 8: Investidores estrangeiros e prédios icônicos de Londres



Ainda que o Rio de Janeiro não seja uma cidade global, ou mesmo uma capital, como Londres é, existem em ambos os projetos a participação dos governos nacionais vinculada a propostas com um objetivo de fortalecimento do papel econômico dessas cidades frente à economia nacional. Em Londres esse papel é mais claro devido à posição da cidade na economia do país e do mundo. Enquanto isso, no Rio de Janeiro a proposta está associada a um momento histórico de aposta na cidade, que será debatido adiante. Essa vinculação da política urbana a projetos econômicos nacionais é fundamental para compreender o direcionamento da política.

Em ambos os casos os projetos estão vinculados à aposta em estratégias de crescimento econômico, fortalecendo regiões identificadas como potenciais para abrigar esse crescimento, construindo fisicamente espaços onde atracar grandes montantes de capitais que aterrissariam no país, cada um à sua maneira. Há, portanto, uma combinação entre infraestrutura e aposta em setores com potencial para promover crescimento, que desencadeariam processos de desenvolvimento local nos territórios. Esses projetos passam por estratégias econômicas distintas, no Brasil vinculadas à atratividade internacional da cidade cartão-postal do país em setores diversos, e especificamente no setor de óleo e gás dada a descoberta do Pré-Sal nas proximidades, além da presença de grandes empresas e bancos estatais na região, combinada à

⁵² Foreign investors snap up London's iconic buildings, The Economist, 27 de Julho de 2017.

baixa vacância de imóveis comerciais no centro do Rio de Janeiro no período, portanto uma aposta do setor imobiliário. No Reino Unido a estratégia está vinculada à posição de Londres na financeirização da economia global, e à ambição de crescimento do centro econômico da capital para a sua porção leste, envolvendo territórios vizinhos seguindo o curso do Rio Tâmisa em um grande projeto de renovação urbana chamado de Thames Gateway.

No Rio de Janeiro o Porto Maravilha estava relacionado a um projeto de uso comercial da região, formando um novo polo econômico nacional, em especial destinado ao setor de óleo e gás, que estaria em crescimento devido à descoberta do Pré-sal, um grande vetor da economia nacional no momento de aprovação do projeto. A aposta no crescimento econômico do país passava pela capital fluminense e o Porto Maravilha estaria preparado para receber e sediar esse crescimento. A famosa capa da revista *The Economist* lançada em 2009, mesmo ano de aprovação das leis municipais que criam o Porto Maravilha, ilustra esse crescimento, não à toa, a partir de um dos mais famosos atrativos turísticos da cidade. Ainda que a matéria previsse São Paulo como a quinta cidade mais rica do mundo, o crescimento econômico do Brasil era em grande parte creditado à descoberta do Pré-Sal, colocando o Brasil como a 5ª economia do mundo “em algum momento da década após 2014”, ultrapassando o Reino Unido, inclusive. (The Economist, 2009)

O Porto Maravilha faz parte, então, de um modelo de crescimento econômico vislumbrado pelo governo federal à época de sua formulação. Além do Pré-Sal, o modelo estava estruturado na venda de commodities, e no investimento em grandes obras de infraestrutura, para escoamento de mercadoria; além de aumentarem emprego.

Portanto, além de estratégias político-partidárias junto aos setores infraestruturais estratégicos da economia de cada país – ferroviário no Reino Unido e portuário no Brasil -, os projetos tratam de estratégias econômicas nacionais.



Revisitar as estratégias econômicas dos governos nacionais por trás dos projetos e a vinculação do governo a uma determinada região e não outra é necessário pois revela que o processo de formulação não passa por um diagnóstico inicial de demandas a partir dos territórios, mas por estratégias e articulação que aterrissam nos territórios sem vínculo com as realidades sociais ali presentes. Nos dois casos aqui analisados há um envolvimento direto dos governos que não se traduz em uma resposta às demandas locais, mas a uma proposição de intervenção. Nesse sentido, pesam

além as características fundiárias do local, relacionadas aos ciclos econômicos decadentes e aos espaços vazios deixados por eles, os setores econômicos vinculados, e as estratégias definidas no jogo político nacional. Para além dos vazios, não se considera o que existe do ponto de vista da população que reside nos territórios, dos empregos ou das oportunidades econômicas vinculadas às realidades anteriores aos projetos.

No caso britânico como vimos o governo nacional se envolve no projeto desde a definição do traçado da linha do trem que conecta a chegada do túnel sob o Canal da Mancha, na costa do país, ao centro de Londres através do projeto inicialmente chamado de Channel Tunnel Rail Link, ou depois High Speed 1 - HS1. Esse é, portanto, um momento chave na trajetória da renovação urbana na região, criando path-dependence espacial, uma vez que o governo ao decidir acatar a proposta de um traçado passando por essa região, em detrimento de outras, passa a coloca-la no mapa de oportunidades. Historicamente essa decisão está relacionada ao projeto mais amplo de renovação da região leste da cidade, já desde o projeto das Docas, com a experiência da Canary Wharf e em seguida do projeto Thames Gateway, considerando Stratford uma porta de entrada à cidade pelo lado leste. Por fim, está também vinculada às oportunidades que o território oferece com seus grandes terrenos deixados pelo período industrial, em uma área relativamente próxima ao centro, e de fácil acesso. Responde, ainda, a uma série de pressões com a criação de uma campanha pela estação de Stratford, apoiada pelo governo do distrito local por se tratar de uma parte do território onde ainda tinha poder de planejamento, pela companhia de Docklands, por atores privados locais e por grandes empresas nacionais diretamente vinculada à proposta de renovação urbana na região.

O mapa 16 abaixo ilustra a região e o traçado da linha do trem proposto inicialmente e depois alterado, ilustrando como havia uma disputa de desenhos de forma que o trem chegasse à cidade de Londres pela região sul, ou pelo seu lado leste, contribuindo com a proposta de estimular o crescimento econômico na região que acompanha a saída do rio Tâmis, através do que virá a ser o Thames Gateway.

Mapa 16: Planejamento da linha CTRL, Reino Unido



ARUP

Fonte: Arup

No caso carioca, o interesse no território está vinculado também à existência de grandes lotes, aqui remanescentes do passado portuário e, essencialmente, à proximidade com o centro da cidade, região que concentra prédios comerciais de empresas do setor de óleo e gás e de grandes estatais, mas que apresenta uma saturação do mercado imobiliário⁵³ ultrapassado e carente de modernização (Sarue, 2015). Há então uma oportunidade de abertura de novas fronteiras ao mercado imobiliário, combinada à disponibilidade de terrenos pertencentes à União, tornando o território particularmente atrativo ao mercado uma vez que facilita a disponibilização de lotes para grandes empreendimentos. A oportunidade é criada a partir da aprovação da chamada “Lei dos Portos” ainda nos anos 1990, que permite arrendar terras de antigos portos, gerando um interesse de valorização para arrecadação direta, como vimos no capítulo sobre o processo histórico do Porto Maravilha, e uma pressão do mercado sobre a região.

Ainda que em Londres a propriedade das terras olímpicas não fosse originalmente pública, há uma vinculação do governo nacional no território através das terras da antiga

⁵³ A Associação de Dirigentes do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro apresentou na época um estudo indicando uma saturação do mercado imobiliário em outras partes da cidade em que o mercado estava crescente, e sugerindo uma demanda de mercado na região portuária que poderia absorver as residências produzidas e deixadas como “herança” após a realização de um megaevento esportivo contribuindo com a abertura de “novas fronteiras” para investimento do mercado imobiliário.

companhia ferroviária, que são repassadas a uma empresa privada na licitação para construção da linha de trem, mas que logo inicia um processo de nacionalização, reestabelecendo o potencial de arrecadação do governo a partir das terras. Em ambos os casos a existência de grandes lotes é favorável para a realização dos projetos, uma vez que facilita o processo de *assemble land* – ou seja, de reunir grandes porções de terras para disponibilizar ao mercado. Além disso, o fato de que as terras em Londres eram poluídas, devido ao passado industrial, e no Rio de Janeiro consideradas degradadas e isoladas além de terem diversas complicações do ponto de vista da regularização fundiária, faz com que fossem mais baratas para aquisição especialmente antes do processo de valorização. Veremos que nos dois casos além das terras públicas existe um importante processo de aquisição de terras por empresas privadas que, envolvidas nas etapas de formulação da renovação urbana, adquirem importantes lotes na região. Em ambos os casos, portanto, há um interesse específico no território associado à presença do governo central na região, em territórios com grandes lotes e potencial de maximização do valor pela depreciação anterior e dada a proximidade com os centros, e que é compatível com o argumento de Eidelman (2016) sobre a centralidade da propriedade e da composição da terra para a realização de projetos de renovação urbana (Eidelman, 2018), mas também há um processo de aquisição e reunião da terra, associado à formação das coalizões com setores econômicos específicos e vinculados a estratégias de crescimento econômico nacional.

Reunindo atores e coordenando interesses

A seguir apresento uma análise da reunião de atores e disputa de visões em cada caso organizada a partir dos momentos destacados na tabela anterior. Assim como no restante da tese, a reconstrução dos acordos que formaram as coalizões é baseada em entrevistas com atores chaves nos governos e empresas envolvidos, bem como análise de documentos obtidos pela pesquisa, e de documentos históricos e públicos.

Assim como já destacado anteriormente, no caso britânico a coalizão descrita aqui inclui os atores envolvidos no projeto de Stratford City, por considerar que a formulação de ambos está conectada. Ao retomarmos a formulação do projeto de renovação urbana em Stratford vimos que as principais decisões foram tomadas levando em consideração a construção da linha de trem que conecta Londres ao continente europeu, ao qual está vinculado o projeto privado de Stratford City, além da candidatura de Londres à sede dos Jogos Olímpicos

de 2012 e da criação da prefeitura de Londres. Os dois projetos devem ser identificados como frames (Candel & Biesbroek, 2016) da política de renovação urbana, e considerados na análise das decisões que envolvem a sua formulação. Cabe ressaltar que enquanto o projeto de Stratford City, vinculado à construção linha ferroviária, era diretamente articulado junto ao governo, a candidatura de Londres aos Jogos Olímpicos dependia em grande parte da criação da Prefeitura de Londres, viabilizada no início dos anos 2000, e foi costurada desde a campanha eleitoral do primeiro prefeito eleito, apesar de também depender do aval do governo para seguir adiante.

Já no caso carioca, as decisões passaram por viabilizar a reunião de diversos terrenos da União distribuídos por várias autarquias, negociar investimentos junto ao setor privado, e criar estratégias de integração entre o governo federal e a prefeitura do Rio. A integração multinível para a renovação urbana no Rio dependeu de acordos políticos entre partidos nos governos e da criação de instrumentos de coordenação da política, ainda que existisse um relativo alinhamento em termos de visão sobre o território nessa etapa do projeto (posterior a 2006). Voltando aos conceitos de Candel & Biesbroek (2016) para a análise de integração de políticas também no caso carioca é importante considerar os diferentes frames que vão ter consequências sobre a implementação do modelo (Candel & Biesbroek, 2016). Nesse caso enquanto existe, por parte da Prefeitura do Rio, um policy goal relacionado à renovação, com um objetivo de entregar grandes obras que transformassem a paisagem urbana da região portuária e atraíssem novos empreendimentos ao local a partir do instrumento da operação urbana consorciada, por parte do banco público federal, gestor do fundo de investimento imobiliário da região, há um compromisso de obter retornos ao fundo público investidor. Vimos que o investimento do fundo público não foi promovido, dentro da estratégia do banco, como um financiamento de política de infraestrutura urbana praticada a fundo perdido, mas como um fundo de investimento imobiliário com estratégias de alto risco e uma expectativa de retorno alta que demanda uma estratégia de financiamento por vezes incompatível com as expectativas da Prefeitura do Rio.

Vimos, por fim, que as coalizões em ambos os casos incluem uma mediação do setor privado nacional, que se relacionou diretamente com o governo de maneira mais ou menos formal para influenciar a formulação da política, e participar da intermediação de conflitos entre visões e interesses em processos insulados. A repetição dessa negociação direta com o setor privado nacional é uma característica importante para a análise desse tipo de projeto de renovação urbana.

Seria equivocado, ou incompleto, supor que em cada caso a coalizão produziu arranjo de acordo com os seus interesses. Considero que a coalizão também é fruto do arranjo institucional que distribuiu o poder e a competência sobre determinados setores entre esses atores. E assim é preciso analisar ambos para entender porque o projeto dependia de um encaixe entre instituições e coalizões políticas que viabilizasse a sua implementação. Isso, como vimos, não é uma *jabuticaba brasileira*, mas é algo fundamental para compreender a realização (ou não) de grandes projetos de renovação urbana (Rast, 2009). Dito de outra forma, se no Brasil precisamos entender a influência de um grupo dentro do PMDB sobre o setor portuário e junto a empresas do setor de construção e imobiliário para entender a coalizão e o arranjo institucional do projeto Porto Maravilha, no Reino Unido por outro lado é necessário entender as relações entre um setor do partido trabalhista, liderado pelo vice-primeiro ministro John Prescott com os setores ferroviário e imobiliário e a influência de empresas do setor imobiliário (real estate) para entender a coalizão de apoio ao projeto de renovação urbana de Stratford e o arranjo institucional que permitiu a sua implementação. Em ambos os casos, apenas a relação entre partidos e setores não é suficiente para explicar os projetos, embora seja parte da explicação. Também nos dois casos a participação das Prefeituras como parte das coalizões de apoio aos projetos é fundamental, ainda que as estruturas institucionais dos países sejam tão distintas. Os instrumentos adotados tanto para coordenar a coalizão como para reunir terrenos e investir enormes fundos públicos variam também de acordo com as instituições em cada caso, bem como com as estratégias econômicas e políticas nacionais. Mas é fundamental compreender a implicação dessas estruturas e arranjos sobre os produtos finais, debatidos no próximo capítulo.

Por fim, existem diferenças que são produtos de diferentes sistemas políticos. É evidente, por exemplo, que a formação de coalizões partidárias no Brasil, um país federativo, multipartidário e governado por presidencialismo de coalizão é diferente do Reino Unido, um país unitário, parlamentarista e bipartidário. Isso implica em diferentes papéis desempenhados pelas Prefeituras, por exemplo. O Brasil possui, ainda, uma polícia federal investigando tais coalizões e sabemos graças a tais investigações, de mecanismos ilícitos tais como pagamento de propina, como parte do que sustenta tais coalizões.

No entanto, os argumentos principais que busco evidenciar a partir da análise comparada da formação de coalizões ao longo da trajetória histórico dos projetos em cada país e cidade são: i) é necessário compreender tanto a formação de coalizões políticas como o encaixe institucional entre coalizões e mecanismos formais e políticas públicas implementados, considerando que as coalizões são também fruto desses arranjos institucionais; e ii) ainda que

a comparação seja feita entre países e projetos tão distintos do ponto de vista institucional e político, e também em termos de posição no sistema capitalista global, de democracias desenvolvidas e em desenvolvimento, existem muito mais similaridades do que se poderia supor entre a formação de coalizões e os arranjos institucionais propostos em ambos os projetos. Ambos coordenados com importantes restrições a propostas mais redistributivas, como será demonstrado no capítulo seguinte. Essas similaridades são um material rico para que possamos avançar nos estudos sobre grandes projetos urbanos, e também sobre a governança de grandes metrópoles e as políticas urbanas.

Partidos e setores no governo

Em ambos os projetos as eleições nacionais são centrais para o funcionamento do arranjo, e o envolvimento dos partidos governistas com o setor ferroviário no Reino Unido e portuário no Brasil, além do setor incorporador e imobiliário. Nos dois existem esferas de negociação entre a coalizão governista e empresas do setor que não são institucionais ou formais, e no caso do Brasil sabemos devido a uma operação da Polícia Federal do uso de instrumentos ilícitos, como pagamento de propina.

Reino Unido: eleição do governo de coalizão trabalhista

A política de renovação urbana de Stratford é marcada pela transição de governos conservadores para as gestões trabalhistas, em um arranjo bastante complexo e pautado por essa passagem de projetos.

Do ponto de vista do governo britânico a renovação fez parte das estratégias de mobilidade e de renovação urbana vinculadas ao projeto econômico nacional do partido. Esse enquadramento é fundamental para compreender a formulação da renovação urbana na região. O envolvimento do setor privado é marcado, formalmente, pelo processo licitatório para a construção do CTRL, que visava selecionar empresas para implementar os projetos de mobilidade e de renovação urbana, recebendo do governo como contrapartida pela construção da linha, a cessão de terras que estariam no centro de dois dos mais importantes processos de renovação urbana em Londres, nos entornos das estações de trem de Stratford e em Saint Pancras, no que viriam depois a se constituir como os projetos de Stratford e King's Cross. Portanto, mesmo que de forma indireta, o governo selecionou, através da licitação, uma empresa para fazer parte da formulação do projeto de renovação urbana.

A London and Continental Railways (LCR)⁵⁴ foi selecionada ainda no governo conservador, e era até então uma empresa privada. É, no entanto, com o chegada do trabalhismo ao governo que a a empresa será nacionalizada se tornando uma espécie híbrida até ser formalmente assumida pelo Departamento de Transportes. É notável que uma empresa que havia sido constituída com capital privado nos últimos anos da gestão conservadora, a partir de um processo de privatização central ao projeto político implementado pelos conservadores, passe, logo no início do governo do partido trabalhista, por um processo de nacionalização híbrido, centrado no acordo para a construção do CTRL⁵⁵.

A LCR se manteve vinculada ao Departamento de Transportes, o que fazia sentido uma vez que ainda estava em curso o contrato a construção do CTRL. No entanto, a empresa passou por uma profunda transformação na sua atuação tornando-se uma empresa semi-pública de incorporação imobiliária em projetos de renovação urbana, atuando diretamente nas renovações de Stratford e King's Cross.

O projeto trata exatamente dessa confluência entre transporte e renovação urbana, tendo o governo nacional como arena decisória. A descrição da London and Continental Railways na página do atual Departamento de Transportes indica essa aquisição, bem como a atuação da empresa:

“London and Continental Railways Ltd (LCR) is wholly owned by the Department of Transport and specialises in the management, development and disposal of property assets within a railway context and, in particular, property assets associated with major infrastructure projects. LCR was responsible for the delivery of the High Speed One railways including new stations at Stratford International and Ebbsfleet, as well as the rebirth of St. Pancras International. Today, having divested of HS1, LCR's primary focus

⁵⁴ Constituída em 1994 como parte do processo de privatização da empresa ferroviária nacional, e visando a absorção da parte britânica de conglomerados europeus de transporte de passageiros de trem, a LCR é contratada em 1996 para construir o CTRL. Já em 1998 a empresa alega dificuldades financeiras devido ao crescimento das passagens aéreas de baixo-custo e a insuficiência das receitas oriundas da venda de passagens de trem em sua parcela na Eurostar para que pudesse promover os investimentos necessários, solicitando apoio do governo britânico. O acordo de ajuda à empresa, negociado pelo governo britânico dá início a um longo processo de nacionalização que dura entre 1998 e 2009, ano em que a empresa é formalmente absorvida. A empresa opera como um híbrido, com participação pública e privada.

⁵⁵ Dentre as condições estabelecidas no acordo, a LCR foi autorizada a emitir £ 3,7 bilhões em títulos privados, que o governo prometeu garantir, em troca da participação do governo nos lucros da empresa uma vez que a operação da CTRL estivesse funcionando, e de uma *Golden share* na LCR. Após o acordo, a LCR designou a Rail Link Engineering para a gestão do projeto, que por sua vez, era um grupo formado por 4 empresas de engenharia, dentre elas a Arup, com 19%.

is in the area of property development and land regeneration. LCR is a public corporation of the Department for Transport.” (UK Government, 2020) ⁵⁶

Há, portanto, uma confluência entre estratégias e instituições desde a formulação do projeto em uma pasta do governo que congregava transportes e renovação urbana, e um processo de conversão (Mahoney & Thelen, 2010) na atuação da LCR que, passa a operar como um ator híbrido durante o processo de aquisição pelo governo, sendo indiretamente uma agência de renovação urbana do governo trabalhista.

Há nesse processo uma agência do vice primeiro-ministro, em meio a um cenário político de mudanças com a chegada do partido trabalhista ao poder no governo, e também de reformas institucionais, no contexto de alternância política. Nesse sentido, a inovação centrada na atuação da LCR pode ser entendida como um processo de encaixe entre instituições e estratégia política, conforme descrito por Rast.

“Policies and institutions are viewed not simply as constraints that channel behavior in predictable ways, but as resources for strategic action that afford opportunities for creative human agency (Thelen 2004; Streek and Thelen 2005; Mahoney and Thelen 2010a)” (Rast, 2012)

A política tem inicialmente o objetivo de promover a renovação urbana como estratégia para o desenvolvimento econômico da região atrelada a uma política de mobilidade, sendo essa a visão integrada através da liderança de John Prescott no que viria a se constituir com os departamentos de transportes e de governos locais, responsável pelos projetos de renovação urbana no país. Há uma confluência de interesse com o distrito local, que apoia a renovação urbana na região, mas as decisões são tomadas no governo nacional.

A LCR tem um papel central inclusive na composição fundiária para o projeto de renovação urbana uma vez que já com o objetivo de promover a renovação urbana na região a LCR comprou, como vimos no capítulo anterior, além das terras que pertenciam ao governo, mais terras no entorno para compor um grande projeto que passou a ser conhecido como Stratford City⁵⁷.

Cabe ressaltar que o projeto foi formulado entre 2001 e 2005, portanto, em meio ao processo de nacionalização, e de conversão da empresa para o setor da incorporação. Nesse

⁵⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/london-and-continental-railways-ltd> acesso em 30 de junho de 2020.

⁵⁷ Quando aprovado em 2005 o projeto previa cerca de 700 mil metros quadrados de terras divididas em três eixos: um setor residencial, outro comercial de escritórios, e, por fim, um shopping center com algumas áreas de lazer.

período a empresa já atuava não como uma empresa privada, mas como uma empresa informalmente pública, que estava alinhada ao governo e respondia às pressões do Departamento de Transportes sobre as suas estratégias de valorização das terras adquiridas.

Really, we were still a privately owned company but we were... our shareholders had agreed to hand over, hand their shares over to government and we were aligned to the government for the money, so we were in effect kind of working with the government as if the Department of Transport kind of owned us, because government could put a lot of pressure on us to do some, we weren't acting like a private company, so we were really kind of in shadow public ownership, that was... And there was a lot of pressure on us to from Department of Transport to hold the land so the Department of Transport still got the value out of the land that we had agreed to share our value with. (E34, 2019)

Ou seja, estava em curso um projeto público-privado de renovação urbana na região de Stratford, que envolvia o governo através de uma empresa em processo de nacionalização, em parceria com outras empresas de incorporação atuando na aprovação da permissão para planejamento da região, e o governo distrital do local.⁵⁸

Em 2009, penúltimo ano da gestão trabalhista, o governo assumiu formalmente a LCR como empresa pública vinculada ao Departamento de Transportes. No ano seguinte, em 2010, vendeu a concessão da operação da linha de trem rebatizada como High Speed 1 para um consórcio canadense, e manteve para si (tudo foi realizado através da LCR) apenas a propriedade das terras na região⁵⁹.

Trata-se, portanto, de uma inovação institucional de grande relevância. O modelo de operação da LCR teria sido inspirado na English Partnerships que foi a empresa de regeneração urbana do governo britânico já na gestão trabalhista e extinta em 2008 tornando a LCR a única no governo trabalhando desenvolvimento urbano, com uma função de capturar para o Estado parte do excedente produzido pelo desenvolvimento imobiliário (E34, 2019). A estratégia da empresa envolveria uma polêmica dentro do Governo, com entendimentos distintos entre o

⁵⁸ Vimos que no Reino Unido o processo de planejamento conta com uma etapa de formulação de projetos que são apresentados à autoridade de planejamento local, ordinariamente alocada nos Boroughs. O projeto de Stratford City foi aprovado pelo Borough de Newham em 2005, antes da criação da Autoridade Olímpica que assumiria, a partir de 2006, o poder de planejamento na região. O projeto foi aprovado por um grupo de empresas de incorporação, que passaram por um racha, que ao final resultou na venda de uma parte do projeto para o grupo Westfield.

⁵⁹ <https://www.gov.uk/government/news/high-speed-rail-sale-to-raise-money-for-public-purse> acesso em 30/06/2020 e <https://www.gov.uk/government/news/uk-government-sells-right-to-operate-first-high-speed-railway> acesso em 30/06/2020

Department of Transport, e o Tesouro Nacional, sendo que o último consideraria que a valorização deve ser capturada através de impostos e que o governo não deveria se arriscar em investimentos que envolvem algum risco, como os do setor imobiliário (E34, 2019).

Brasil: eleição do governo de coalizão PT/PMDB

No Rio de Janeiro, como vimos, existem propostas para promover a renovação da região portuária desde pelo menos os anos 1980. A região tem importância histórica, devido à sua atividade portuária no período escravocrata, e de formação da cidade. Além disso, tem uma localização privilegiada, em local de fácil acesso, e por ser próxima ao atual centro comercial do Rio de Janeiro. O centro comercial do Rio de Janeiro além de apresentar edifícios pouco modernos, possuía uma baixa taxa de vacância e alta demanda, de acordo com entrevistados do setor imobiliário sobre o cenário de mercado na região (Sarue, 2015). Além disso, é onde estão localizadas as principais empresas públicas do país, e empresas do setor de óleo e gás, fundamentais, como vimos, para a justificativa da proposta de renovação. Por se tratar de um antigo porto e de área de aterro, tem lotes grandes e uma importante parcela de terras públicas, da União. Era uma região com terras subvalorizadas e, portanto, com potencial de valorização imobiliária. No entanto, sem garantias de que o Estado disponibilizaria ao mercado tais terrenos para que deixassem de ser vazios, ou de que haveria investimento público para melhoria da infraestrutura na região apresentava riscos ao investidor privado.

As dificuldades de coordenação entre atores explicam em parte porque a renovação urbana da região portuária do Rio não aconteceu antes, a despeito de existirem projetos desde os anos 1980 propondo a requalificação da área. Em Sarue (2018) e no capítulo de análise de trajetórias mostro como o projeto de renovação urbana para a região sofreu uma série de reformulações institucionais para ao fim consolidar uma proposta que colocasse “na mesa” todos os atores interessados, a saber, o Governo Federal e a Caixa Econômica Federal, Prefeitura do Rio e empresas nacionais do setor da construção. Os entraves iniciais do projeto eram ausência de um mecanismo de coordenasse o interesse do Governo Federal em reutilizar os terrenos públicos, mediante um acordo com a Prefeitura, que tem autoridade sobre o planejamento na região. A Prefeitura demonstrou desde os anos 1980 interesse em revitalizar a região a fim de aumentar a atratividade da região para o investimento privado e, com isso, aumentar a arrecadação municipal, além de angariar capital político com as obras. Havia então o interesse compartilhado pela revitalização tanto na prefeitura como no governo, mas faltava

um mecanismo de coordenação da política, que foi viabilizado com a coalizão PT/PMDB no governo federal no segundo mandato do governo Lula.

A articulação do PMDB ajuda a entender tanto a costura com a Cia de Docas do Rio de Janeiro e outras autarquias da União para transferência de terrenos, como o apoio à candidatura do ex-prefeito Eduardo Paes no Rio de Janeiro no segundo turno das eleições municipais, a negociação direta junto às empresas do setor, investigada na Operação Lava-Jato implicando na participação da Caixa Econômica Federal como financiadora do projeto com recursos do FGTS, embora essa decisão deva também ser analisada pela perspectiva da Caixa.

As investigações da Operação Lava-Jato abrangem também a articulação junto ao setor privado. Embora no caso carioca esse processo tenha tido uma arena formal e institucionalizada na etapa de formulação através de um grupo de trabalho criado por meio de um instrumento de chamamento público para debater o projeto, outras arenas não formais são alvo da investigação. As mesmas empresas que participaram da formulação e implementação do arranjo são aliadas do governo federal em diferentes frentes de políticas dentro do projeto do governo, sendo por exemplo beneficiadas pelas grandes obras de infraestrutura propostas através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). A coalizão entre governo federal e empresas nacionais de grande porte que opera em outras áreas, chegou também ao Porto Maravilha.

Inovações institucionais e processo de *assemble land*

Os dois projetos analisados criam arranjos institucionais inovadores para viabilizar a aquisição de terras públicas, que depois serão oferecidas ao mercado. Embora no Brasil o governo já fosse proprietário da maior parte das terras, havia um desafio institucional para reuni-las e oferecê-las ao mercado. Isso porque do ponto de vista federativo, para viabilizar a renovação urbana a oferta passava por transferir a propriedade de diversas autarquias da União para a Prefeitura, o que demandaria instrumentos de coordenação para assegurar o retorno da valorização ao governo.

No Reino Unido apesar do sistema político unitário havia também a necessidade de criar instrumentos institucionais para que o governo pudesse controlar a aquisição de terras dado que é da Prefeitura de Londres a autoridade para utilizar o instrumento da CPO. Essa coordenação se deu através da influência do governo sobre as diretrizes e o orçamento da agência de desenvolvimento econômico de Londres, por um lado, e por sua articulação junto ao setor privado nacional, através de uma empresa em processo de nacionalização, vinculada ao governo.

Cabe destacar, ainda, que nos dois casos há um processo de subvalorização das terras públicas na oferta ao mercado. No caso brasileiro isso é investigado pela polícia federal, e se dá no âmbito da transferência de terrenos da União. No caso britânico no momento de oferecimento das terras do governo nos entornos das estações de trem. Por fim, nos dois casos a negociação do valor da terra será ainda usada como mediadora para a construção de empreendimentos através da negociação de contrapartidas públicas como *planning gains* no sistema de planejamento britânico, ou como venda ou permuta de *cepacs*, no caso brasileiro. Esses aspectos vão ser debatidos no capítulo sobre implementação.

Por fim, nos dois casos as empresas parceiras dos projetos compram terrenos na região antes da valorização, por saberem que haverá um investimento massivo em infraestrutura financiado pelo governo. Nos dois casos as terras eram desvalorizadas. No caso britânico além de desvalorizada, a terra era poluída e a descontaminação será paga pelo governo.

Reino Unido: aquisição de terras

Uma vez que Londres se tornou sede dos Jogos Olímpicos de 2012, os projetos Stratford City e Parque Olímpico se fundiram, do ponto de vista da formulação, em uma política de renovação urbana de Stratford, que incluía a preparação do megaevento. Existem dezenas de diagramas e organogramas sobre o projeto de Stratford apresentando as estruturas de decisão formais, os comitês, responsabilidades e envolvimento no interior do governo e da Prefeitura. Para os fins dessa pesquisa, nos cabe compreender, no entanto, além das estruturas formais.

Para identificar a visão predominante analisamos um momento de decisão chave para a formulação do projeto e o principal conflito entre os atores envolvidos que resultou em parte importante dos gastos públicos para a política de renovação urbana.

Trata-se do conflito fundiário, se deu quando a Prefeitura de Londres ameaçou desapropriar terras da LCR para construção do Parque Olímpico, através do instrumento britânico para tal, a Ordem de Compra Compulsória. Nesse momento o governo decidiu manter as terras de Stratford City separadas do projeto olímpico implicando em (i) na compra de terras olímpicas no entorno do projeto de Stratford City; e (ii) nos investimentos para qualificação das terras, inclusive investimentos nas terras de Stratford City.

É importante que no caso britânico não havia inicialmente uma disponibilidade de terras públicas no território. Embora do ponto de vista da coalizão a existência de terrenos da antiga empresa ferroviária nacional tenha sido importante por ter sido utilizada como moeda de troca na licitação que criou a LCR, a maior parte dos terrenos da região foi adquirida, e era

pulverizada em diversos proprietários privados. Ou seja, inicialmente um cenário de composição fundiária desfavorável para a realização de um projeto de renovação urbana (Eidelman, 2018). Ainda assim, o apetite pela região fez com que a LCR comprasse novos lotes no entorno da estação de Stratford, antes da aprovação do projeto Stratford City, e uma série de acordos políticos fez com que esses terrenos fossem mantidos públicos (com o Departamento de Transportes e com a English Partnerships). Ao serem mantidos como terrenos públicos esse conjunto de terras já adquirida não pode ser alvo da CPO – uma CPO por definição não pode desapropriar terras públicas -, e a Prefeitura de Londres precisou adquirir novas propriedades na região para compor o terreno para o Parque Olímpico e a renovação proposta no âmbito do legado do projeto olímpico.

É digno de destaque, ainda, que o recurso para a compra dos terrenos da CPO Olímpica tenha vindo do governo nacional, ainda que o próprio governo fosse proprietário de terras na região (através da EP e do DfT). Ou seja, ao fim e ao cabo, o governo nacional financiou a reunião de propriedades que eram antes pulverizadas em diversos proprietários, utilizando para isso duas CPOs (Olímpica e outra referente a construção de dutos de energia). Com isso, o governo acelerou um processo de renovação que já estava previsto pelo projeto Stratford City e garantiu uma “vizinhança valorizada” aos terrenos da LCR, *produzindo localização*. Os terrenos foram, ainda, despoluídos e tiveram soterrados dutos de energia contribuindo com a sua valorização para depois serem ofertados ao mercado.

Brasil: Governo federal articula a criação de um fundo de investimento imobiliário com grandes terrenos da União na região portuária do Rio de Janeiro

Do ponto de vista do desenvolvimento institucional já desde o início dos anos 2000 se costurava o instrumento para a repartição do excedente sobre as terras, um fundo de investimento imobiliária, com cotas compartilhadas entre as diferentes instituições proprietárias no governo e na prefeitura. No entanto, ainda faltava a articulação política para viabilizar o apoio ao projeto e a transferência de terrenos. Nesse sentido, temos paralelamente um processo de maturação de um arranjo institucional que facilitasse o propósito de reunião das terras, e de uma articulação política coordenada para facilitar o acesso dentre os órgãos da união através da SPU (Borba, 2020).

A articulação para a criação do fundo de investimento imobiliário foi apoiada também pelas empresas que compunham a coalizão de apoio ao projeto. Isso porque no novo arranjo proposto quanto maior o número de terrenos integrados, maior a possibilidade de arrecadação

pela engenharia orçamentária do projeto e, portanto, maiores as possibilidades de inclusão de novas obras na região. Logo, a transferência de terrenos ao FII passa a ser de interesse também das empresas de construção, obras e serviços envolvidas no projeto.

Há uma costura entre a entrada dos terrenos do governo federal no FII casado com a proposta do MIP de ampliar os investimentos em infraestrutura, incluindo o túnel e a demolição da perimetral, e os serviços urbanos, que não tem nenhum sentido técnico além de dar o contrato para elas. Já tinha a ideia de bondes, que vem de 1999, de um estudo do BNDES pré-Lula chamado “Bonde no Centro”. Não entrou na PPP porque ficaria muito mais – a não ser que tirasse o túnel. Mas as empreiteiras não queriam que tirasse o túnel porque elas queriam fazer obra. Isso foi discutido no GT. (E4, 2014)

As empresas também tiveram uma participação na composição fundiária pois compraram terrenos dentro da área de intervenção uma vez que já conheciam o mapa de infraestrutura acordado.

As empresas da Porto Novo não tem vantagem formal. Mas por conhecerem a infraestrutura estão lá e compraram terrenos antes. (E8, 2014)

Além de pressionar o processo de transferência de terrenos da União, as mesmas propuseram novas obras e serviços a serem incorporados no projeto, e a contratação separada de um consórcio para uma rede de Veículo Leve sobre Trilho (VLT) na região. Com isso, engordaram os contratos com o poder público, ao ampliar o escopo do projeto incluindo novas obras e serviços, e também ampliaram o processo de valorização imobiliária na região, do qual elas mesmas se beneficiam através da compra de terrenos por seus braços imobiliários.

Por fim, se inicialmente o arranjo do Projeto de revitalização proposto pelo governo federal já previa uma transferência de terrenos da União condicionada à criação de um fundo de investimentos imobiliários que seria responsável pela gestão financeira da operação, a entrada da Caixa alterou a estratégia através da proposta do lote único. Essa decisão se deu quando o Comitê Gestor do FGTS aprovou a utilização do fundo para investimento em operações urbanas consorciadas (Sarue, 2015), por recomendação da Caixa Econômica Federal, que é gestora do fundo.

Formação de coalizões multinível

Londres: Eleição de um prefeito trabalhista e decisão de candidatura aos Jogos Olímpicos

Como vimos, no dia 5 de julho de 2005 a LCR e empresas parceiras aprovaram o esquema de Stratford City. No dia seguinte, 6 de julho de 2005, Londres conquistou o direito de sediar os Jogos Olímpicos com projeto de Stratford.

As datas são resultado de processos paralelos sendo que a campanha para levar os Jogos Olímpicos de 2012 a Londres ganha força nos anos 2000 justamente quando a cidade volta a ter um prefeito eleito. O comitê olímpico britânico reconheceu que como o Comitê Olímpico Internacional aceita candidaturas de cidades, e não de países, para ter chances ao pleitear os Jogos era preciso apresentar a candidatura vinculada a uma liderança de um prefeito (Brown et al., 2012; Newman, 2007a). A nova Prefeitura de Londres foi construída politicamente desde a campanha em torno da ideia de usar as olimpíadas para regenerar a mesma região de Stratford em que o governo vinha investindo através da LCR. Há, portanto, um casamento no território das estratégias políticas e econômicas.

O projeto envolve então uma liderança importante da Prefeitura de Londres vinculada aos Jogos Olímpicos. Se até então o governo, através da LCR, negociava direto com o distrito de Newham o projeto de Stratford City, a inserção do projeto Olímpico altera a composição da coalizão do projeto de renovação urbana, inserindo a Prefeitura como um ator importante mesmo em um Estado unitário como é o Reino Unido. Cabe ressaltar que embora o Prefeito (nesse momento eleito de forma independente, mas vinculado historicamente ao partido trabalhista) e o Primeiro Ministro tivessem conflitos públicos, ambos eram vinculados ao campo trabalhista.

Além de posicionar estrategicamente a Prefeitura de Londres na coalizão, os Jogos Olímpicos também marcaram um novo enquadramento para a política. Se antes se tratava de um projeto político econômico de promover crescimento econômico à região afetada pela desindustrialização, através de um projeto que combinava estratégias de renovação urbana e mobilidade, a política passou a ter também o envolvimento de um subsistema vinculado ao esporte e à realização do megaevento, trazendo para a coalizão o departamento de esportes, em nível nacional, e a prefeitura em nível local. Além disso, a vinculação ao projeto olímpico e à campanha da prefeitura dão ao projeto um novo aspecto publicitário, que inclui um viés redistributivo, atrelado ao que o fica conhecido como a agenda de convergência (LONDON ASSEMBLY, 2009) que tinha como meta equiparar as oportunidades econômicas e sociais de moradores da região leste da cidade com aquelas dos moradores da região central. Essa agenda é importante do ponto de vista da construção da visão em torno do projeto, pois é considerada fundamental para a aprovação da candidatura da cidade como sede dos Jogos Olímpicos.

A coalizão multinível para a renovação urbana na região de Stratford envolveu então governo nacional, prefeitura e governo distrital, além de empresas de desenvolvimento imobiliário. Em termos de visões, envolveu uma estratégia econômica nacional, de reestruturação econômica através de mobilidade e renovação urbana em parceria com o capital imobiliário, a realização de um megaevento esportivo vinculado à renovação urbana de um território e a uma agenda redistributiva de convergência entre regiões da cidade. Evidente que em diversos momentos essas visões se tornaram conflitantes e incoerentes. Por isso, é fundamental compreender a coordenação da política e as suas arenas de decisão.

Rio: Eleição de um prefeito pmdebista e decisão de candidatura aos Jogos Olímpicos

Apesar do o Brasil ser um país federativo e especialmente descentralizado em relação às políticas urbanas dada a autonomia dos municípios, no caso do Porto Maravilha a indução do Governo Federal foi central para que o projeto fosse desengavetado e se tornasse uma política. Ainda que as principais leis que criam o arranjo institucional do projeto sejam leis municipais, elas são baseadas em uma série de estudos e modelagens debatidos em instâncias federais e com representantes do setor privado de porte nacional.

No início da gestão Luiz Inácio Lula da Silva, a partir da criação do Ministério das Cidades (2003) e do Programa Nacional de Áreas Urbanas Centrais a prospecção de modelos de financiamento junto à Caixa Econômica Federal e ao BNDES era atrelada, como vimos às diretrizes do Programa, que previam recursos do FGTS para a construção de unidades habitacionais para diferentes faixas de renda a partir do mapeamento de terrenos vazios da União na região⁶⁰. Ainda faltava uma articulação com o município⁶¹, em especial sobre a transferência de terrenos da União ao Município para o projeto de renovação urbana.

Há, no entanto, uma nova arena decisória na estruturação do projeto ainda no interior do governo federal em 2006 com a criação do GE interministerial coordenado pelo ministério do planejamento. Do ponto de vista institucional antes da eleição do PMDB para a Prefeitura

⁶⁰ O relatório apresenta como possibilidade de “Intervenções diretas do Governo Federal” um estudo propondo a viabilidade de produção de mais de 20 mil unidades habitacionais, prevendo a disponibilização de terras públicas para executar empreendimentos atendendo demandas de várias faixas de renda, com recursos do Orçamento Geral da União, do FAR (Fundo de Arrendamento para Residência) e do FGTS, considerando prioridade o financiamento junto ao seu conselho gestor.

⁶¹ O programa seria executado em parceria com o programa Novas Alternativas, política habitacional da prefeitura do Rio a ser realizada a partir da reabilitação de antigos sobrados.

do Rio foi assinado um Acordo de Cooperação Técnica⁶² entre Prefeitura e Governo Federal, que estabeleceu os contornos do arranjo institucional que seria criado para a renovação da região, previu inclusive a ampliação do território de intervenção, a criação de instrumentos como os fundos de investimento imobiliário e de parceria público-privada, como urbanização consorciada. A proposição de uma nova visão para o território por parte do governo federal foi, portanto, apresentada de forma já vinculada a uma série de instrumentos de coordenação da policy.

O Acordo de Cooperação Técnica sinalizou a adoção de uma visão de interesses compartilhados. No entanto, ainda não havia um alinhamento partidário entre o governo federal e a Prefeitura do Rio. Logo, quando teve início a gestão municipal do PMDB, as propostas já vinham sendo costuradas, e coube ao Prefeito dar continuidade à modelagem e garantir os processos institucionais e burocráticos para a sua implementação, com a aprovação de um conjunto de leis municipais.

Portanto, no nível local o prefeito eleito no Rio de Janeiro Eduardo Paes deu continuidade às negociações de Brasília e encaminhou a criação da Operação Urbana Porto Maravilha e da Companhia de Desenvolvimento Imobiliário da Região Portuária, a Cdurp. A coalizção multinível descrita anteriormente passou a operar em nível local através da parceria entre Cdurp, Caixa e Porto Novo.

Isso não quer dizer que a Prefeitura não tenha participação na formulação do projeto, ao contrário, a sua atuação e presença na coalizção é fundamental para que a proposta saísse do papel. No mesmo ano da aprovação dos projetos de lei que deram forma ao Porto Maravilha a cidade recebeu o direito de sediar os Jogos Olímpicos. O papel do prefeito na implementação da Operação Urbana e do projeto serão discutidos mais adiante no capítulo sobre implementação.

O governo federal deu um passo atrás se ausentou de participação na empresa mista criada para a implementação do projeto no nível local, que passou a ser vinculada apenas à Prefeitura do Rio. A criação dessa empresa por um lado criou uma institucionalidade própria

⁶² O acordo é firmado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, do Ministério da Cultura, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério dos Transportes e o município do Rio de Janeiro, com a intervenção da Companhia das Docas do Rio de Janeiro e a participação de BNDES e CEF os principais pontos são diretrizes para a política, tais como i) criação de uma nova Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) com a redefinição do perímetro da revitalização; (ii) disponibilização de terrenos da união; (iii) criação de uma sociedade de propósito específico (SPE) para coordenar o projeto; (iv) chamamento de estudos sobre a viabilidade financeira com o envolvimento do setor privado; (v) criação de um modelo de mobilidade envolvendo o VLT (Veículo Leve sobre Trilhos); (vi) utilização de instrumentos de parceria previstos no Estatuto da Cidade, como urbanização consorciada, consórcios imobiliários e operações interligadas; e (vii) criação de fundos de investimento imobiliário (FIIs).

da região, o que por um lado sinaliza um esforço de ação integrada no território, e, por outro, tem justamente o objetivo de insular o projeto em relação à prefeitura e, portanto, a disputas políticas, de opinião pública e partidárias. A empresa municipal embora tenha em seu nome o propósito de desenvolvimento local, é responsável por coordenar e integrar esforços relativos ao investimento em infraestrutura e serviços urbanos, mediante uma PPP com as mesmas empresas privadas que participaram da formulação do projeto. A empresa embora tenha em suas responsabilidades a integração de projetos de habitação social ou de promoção de urbanização, não assumiu a implementação desses equipamentos públicos, deixados à cargo da ação direta das secretarias específicas na Prefeitura. Uma alteração na lei de criação da empresa a obriga a investir em patrimônio cultural, sendo, portanto, esse o único setor de ação direta na região por parte do projeto.

Instrumentos e mecanismos

Ambos os projetos criam instrumentos e mecanismos para que o governo financie a infraestrutura das terras e da região, adiantando os recursos necessários ao processo de valorização imobiliária e fundiária. Os acordos, nos dois casos, perpassam a relação das coalizões de governo junto às empresas dos setores envolvidos, e reduzem os riscos ao investidor privado.

***Reino Unido:** Cria-se um acordo tripartite entre governo, LCR e empresas de real estate parceiras da LCR*

Quando a Prefeitura foi impedida de desapropriar as terras do projeto Stratford City e se viu obrigada a comprar as terras no entorno do projeto para viabilizar os Jogos Olímpicos a compra aconteceu através de um acordo entre governo e Prefeitura, sendo o instrumento operado pela Prefeitura, que tem competência para desapropriar terras na cidade, mas os recursos oriundos do governo.

Esse acordo é chave para compreender a estrutura do projeto de renovação urbana de Stratford, e a implementação da política, pois tornou o governo nacional fiador da renovação

urbana e comprometeu os lucros obtidos com a maximização do valor da terra após os Jogos Olímpicos com o pagamento dos credores, incluídos o governo e a Loteria Nacional⁶³.

Além desses custos implicados na compra das terras, o governo assumiu outros gastos com a decisão de manter as terras de Stratford City. Uma vez que as terras estão localizadas entre a estação de Stratford e a entrada do que virá a ser Parque Olímpico, o governo passou a negociar com as empresas de Stratford City todo o cronograma de investimentos em infraestrutura na região, inclusive nos empreendimentos de Stratford City, como parte do projeto [orçamento] olímpico⁶⁴. Parte dos recursos emprestados pela Loteria Nacional, e que resultam no acordo entre Governo e Prefeitura descrito à cima foi também utilizado para financiar esses investimentos no local.

Do ponto de vista das visões vinculadas ao projeto de renovação urbana descritas anteriormente, vemos que através desse acordo prevaleceu a estratégia econômica do governo nacional de promover uma reestruturação econômica da região através de uma política de renovação urbana, com controle importante do Estado em sua execução, seja através dos departamentos diretamente, ou das empresas híbridas a eles vinculadas. Essa renovação urbana se deu através de uma integração de visão e de uma parceria direta com empresas do setor imobiliário, que se beneficiaram do investimento público massivo na região potencializados pelos Jogos Olímpicos. Aqui cabe ressaltar que os Jogos Olímpicos tiveram um papel fundamental de acelerar e concentrar o processo de renovação urbana na região pois viabilizaram i) o agrupamento de terras antes pertencentes a diversos pequenos proprietários, através do CPO, e ii) o investimento público para despoluir e dotar de infraestrutura uma enorme quantidade de terras, que incluíram Stratford City e o Parque Olímpico, em um investimento que o setor privado sozinho demoraria mais tempo para arrecadar.

A integração dessa visão no interior do governo nacional é fundamental, e é importante ressaltar a sua origem nos departamentos vinculados às políticas de mobilidade e renovação

⁶³ A compra de terras se dá antes de Londres ser eleita cidade sede dos Jogos Olímpicos, e o primeiro acordo entre Governo e Prefeitura é de 2003. Esse acordo será depois revisto em 2007 e em 2010, ano em que o débito relativo à compra de terras olímpicas era de 389 milhões de libras. Os acordos estipulam que os lucros obtidos pela maximização do valor da terra após os Jogos Olímpicos devem ser usados para pagar de volta os credores. Em 2007 quando o governo revisa o orçamento dos Jogos Olímpicos de £2,375 milhões de Libras para £9,325 milhões, o acordo entre Governo e Prefeitura é revisto para incluir a Loteria Nacional, um importante credor do projeto Olímpico. O valor a ser recebido pela Loteria Nacional ao final do processo é de £675 milhões de libras. (House of Commons Committee of Public Accounts, 2012)

⁶⁴ Inclusive comprar da LCR a parte residencial do projeto, para transformar no que virá a ser a Vila Olímpica, um conjunto residencial inicialmente para atletas depois vendido como empreendimento residencial.

urbana, descrita anteriormente. O governo nacional implementou a sua visão não apenas através de um centralismo decisório institucional, mas essencialmente através de instrumentos jurídicos no que diz respeito à manutenção das propriedades públicas fora da CPO, e de recursos orçamentários, exercendo influência sobre instituições e autoridades locais. A partir daí, ainda que a autoridade local tenha poder de implementação, o governo exerceu a coordenação dos processos. Cabe, por fim, ressaltar que essas decisões não podem ser encontradas nos comitês e organogramas, e foram negociadas informalmente por agentes no interior dos subsistemas envolvidos.

Por fim, o governo encontrou formas de cobrar a conta sobre o investimento que não seria um empréstimo a fundo perdido mas, como descrito pelo diretor da LCR, uma forma de o Estado arrecadar recursos com políticas de renovação urbana. Seja através do acordo com a Prefeitura para o payback de 675 milhões de libras através da maximização das terras pelo mercado imobiliário, seja pela aquisição da LCR e com isso do lucro obtido pela incorporação da empresa nos terrenos adquiridos antes da valorização, o governo criou mecanismos para cobrar a conta. Esses mecanismos pressionam o planejamento urbano local e tem consequências diretas sobre a capacidade de implementar políticas para conter segregação ou mesmo políticas de melhoria das comunidades e de construção de habitação social.

Brasil: a entrada da Caixa

Se em Londres a articulação entre Governo e empresas privadas, resultando na enorme dívida repassada à Prefeitura e por sua vez, à empresa de legado e planejamento urbano da região definiu os mecanismos e instrumentos principais do projeto de renovação em Stratford, no Rio de Janeiro a entrada da Caixa Econômica Federal no projeto Porto Maravilha é central para entender os principais instrumentos e mecanismos do arranjo que vão também influenciar o planejamento urbano da região.

A entrada da Caixa Econômica Federal em parte é explicada pela articulação do PMDB que indicou o novo presidente do setor de investimentos do banco. O acordo, como sabemos, foi pressionado pelas empresas através de mecanismos ilícitos (a Operação Lava Jato apurou inclusive o pagamento de diversas propinas da Odebrecht e demais empresas ao próprio Eduardo Cunha, a gestores da Caixa e a representantes do comitê curador do FGTS para

aprovação da utilização do fundo⁶⁵), mas também pela alteração no arranjo orçamentário do projeto com a inclusão de novos investimentos enogordando o contrato da PPP e a pressão sobre a arrecadação de recursos, tornando a operação insustentável apenas pela estrutura das operações urbanas consorciadas. Mas independente das investigações, é fundamental compreender que o arranjo determinou que o banco público centralizasse a governança sobre o desenvolvimento imobiliário da região. O fluxo de caixa da operação se tornou um problema central, que vai ser debatido adiante na análise sobre o rompimento da coalizão.

A aquisição em lote único do total de solo virtual disponibilizado pelo projeto disponibilizou os recursos necessários ao início das obras, e garantiu maior segurança ao investidor privado, uma vez que estabeleceu uma relação de interesse compartilhado na execução do projeto para rentabilizar o fundo imobiliário.

Por outro lado, determinou o isolamento da decisão sobre a incorporação e da estratégia imobiliária na região, que passou a ser tomada pelo fundo de investimento imobiliário criado pelo banco para a região. É central ainda por estabelecer um novo modelo de financiamento de operações urbanas consorciadas no Brasil, no qual o banco assume um papel de especulação a partir da valorização imobiliária, comprometido com a rentabilização do fundo para obter os recursos necessários ao pagamento da infraestrutura do projeto e ao retorno para os investidores do fundo, elevando a sua rentabilização. Esse modelo pode ser, a partir do Porto Maravilha, replicado em qualquer outra cidade brasileira.

Passa a haver um instrumento de coordenação, uma vez que o acordo estipulado para a entrada da Caixa criou mecanismos para insular a governança sobre o desenvolvimento imobiliário da região. Se originalmente o modelo estabelecia uma homogeneidade nos objetivos da política entre os principais atores envolvidos que se estabeleceram na coalizão à fim de promover a valorização imobiliária na região, a crise de expectativa que consumiu o mercado imobiliário com a crise econômica no Brasil fez com que o jogo mudasse. Inicialmente os objetivos dos atores da coalizão estavam alinhados e sustentados por um crescimento econômico de curto a média prazo: o banco federal que arrecadaria via fundo de investimento imobiliário em boas condições e/ou permutaria com as empresas para arrecadar no médio prazo; a prefeitura do Rio realizaria as obras com os recursos oriundos do mercado,

⁶⁵ As negociações por trás da aprovação do investimento do FGTS são investigadas pela Operação Lava Jato da Polícia Federal, e há uma acusação de tenham sido intermediadas pelo então deputado federal pelo Rio de Janeiro Eduardo Cunha (PMDB/RJ), responsável pela indicação do responsável pela operação na Caixa Econômica Federal, que teria recebido propinas das empresas construtoras para garantir a aprovação do conselho, subornando membros com recursos da Odebrecht. <https://extra.globo.com/noticias/brasil/cunha-investigado-por-suspeita-de-propina-em-obras-do-porto-maravilha-18312955.html>

e atrairia investimentos e capital político sobre a revitalização; e as empresas dos setores de construção envolvidas na PPP e imobiliário, garantiriam gordos contratos com o poder público além de investimentos com baixíssimo risco em suas empresas de real estate.

Embora ainda durante o período de crescimento econômico ficou claro que a estratégia da Caixa era de promover a rentabilidade do fundo em médio prazo, uma vez que eram negociadas mais permutas do que venda direta de cepacs e terrenos, prejudicando potencialmente o fluxo de caixa da operação, quando o cenário muda se torna claro que o insulamento decisório da Caixa sobre o desenvolvimento imobiliário provoca um conflito entre os frames da política. Isso por que para os objetivos da renovação urbana dentro do modelo da Operação Urbana vinculada ao contrato da PPP era fundamental que o projeto deslanchasse em curto/médio prazo. Isso era importante não apenas para manter o fluxo de caixa da operação, mas para garantir atratividade ao local que havia sido vinculado aos Jogos Olímpicos que começavam a ficar cada vez mais distantes. A Caixa, no entanto, definiu os seus objetivos a partir da rentabilidade do Fundo, para o qual não havia pressa: o fundo ainda tinha pelo menos 20 anos para remunerar o investidor, e o mercado em baixa não era interessante. Ao não promover a venda de cepacs e terrenos no local, a Caixa estaciona o projeto, criando prejuízos aos demais atores da coalizão e também aos moradores que aguardam investimentos. Por outro lado, segue uma estratégia de remuneração do fundo público. As empresas do consórcio da PPP também perdem pela suspensão do contrato para finalização das obras e continuidade dos serviços inicialmente previstos em 15 anos, apesar de já terem sido contempladas pelas grandes obras da Prefeitura.

É importante então destacar que a Caixa, vinculada ao governo federal, criou mecanismos para que pudesse controlar o arranjo com a prevalência de seus objetivos e metas, e para poder também cobrar em médio a longo prazo a conta sobre o recurso original. O arranjo deixou os riscos com a Prefeitura – que precisou assumir os serviços da PPP após as sucessivas declarações de iliquidez da Caixa – e se manteve politicamente insulado do projeto, ao mesmo tempo em que manteve no banco a governança sobre o desenvolvimento imobiliário.

Capítulo 4: Cartas na mesa: coordenação e controles

Se no capítulo anterior analisamos os processos de formação das coalizões multinível, nesse capítulo, já com o processo histórico revisto, retorno às arenas decisão multinível para analisar as implicações de sua composição e coordenação nos casos do Rio e de Londres. Como vimos até aqui apesar de as coalizões inicialmente alinharem interesses, os atores envolvidos carregam objetivos distintos sobre a implementação das políticas, sendo fundamental compreender quem governa o que dentro da coalizão. Essa será uma etapa importante para que no capítulo seguinte, possamos analisar as etapas de implementação e os produtos das políticas a partir dos acordos descritos aqui.

Grandes projetos urbanos envolvem necessariamente a distribuição de benefícios e ônus, e a primeira parte do capítulo será dedicada a analisar os processos de consulta aos atores privados, e aos atores sociais impactados pelo projeto. Veremos que nas etapas de formulação não há

mecanismos de consulta à população local, ou aos capitais locais. Há, no entanto, importantes interfaces públicas (Isunza Vera, 2006) com atores privados de caráter não-local, que integram as coalizões de apoio aos projetos. Logo, as arenas de decisão serão revisitadas à fim de compreender o interesse de cada ator participante, ou, quais os benefícios que esse ator busca extrair do projeto, e quais as implicações desse interesse para a repartição de benefícios entre os atores.

Essa análise considera os aspectos estruturais, tais como a posição das cidades e dos países na estrutura capitalista global, embora tenha soado ousado a muitos interlocutores da pesquisa uma análise comparada entre Londres e Rio de Janeiro. Em termos de método, no entanto, optei por perguntar para as duas cidades as mesmas perguntas, à fim de compreender processos políticos e das políticas ao longo das décadas que envolvem a organização de atores e instituições em sua formulação. Essa é uma opção contrária ao proposto por Fainstein (2009) em sua análise sobre diferenças entre grandes projetos urbanos em países desenvolvidos e em desenvolvimento, uma vez que as perguntas de pesquisa não foram reformuladas de acordo com a natureza específica dos processos (Fainstein, 2009). Ao contrário, em ambos os casos foram investigadas as formas de colaboração entre os setores público e privado, incluindo o papel dos diferentes níveis de governos, e do investimento privado, ainda que de acordo com as estruturas institucionais de cada contexto. Adicionalmente, o papel das comunidades locais em cada caso também foi objeto de análise. Discuto, por fim, o problema de accountability desde a perspectiva do distanciamento das arenas decisórias.

Nos dois casos aqui analisados a coalizão multinível estabelece o objetivo comum e compartilhado entre os dois níveis de governo. O sucesso dessas coalizões depende, no entanto, da construção de arranjos institucionais que estabeleçam as condições para operar as políticas. Há nos dois casos uma série de mecanismos e instrumentos de policy que foram mobilizados permitindo que governos nacionais pudessem operar estratégias políticas nacionais através de ações territorializadas e urbanas, para que então aportassem os enormes recursos necessários, e a transferência de terras. Similarmente, os mecanismos institucionais permitiram aos governos locais viabilizar arranjos de implementação que envolveram acesso à terra, redução de resistências locais e implementação no dia-a-dia com maior ou menor autonomia são essenciais para compreender o produto da política. No Reino Unido e no Brasil os projetos de renovação urbana envolvem algum grau de inovação institucional, produzindo maior ou menor controle e coesão entre atores da coalizão multinível. Logo, os instrumentos formais e institucionais são parte central para compreender o processo político como um todo.

A segunda parte do capítulo aborda os instrumentos de coordenação política. Vamos analisar aqui a formação (a partir de interesses compartilhados) e a composição (os atores que

compartilham desse interesse) das arenas multinível, para entender como operam. A análise da formulação, na perspectiva da governança multinível, passa também por entender as múltiplas instâncias de autoridade sobre essas políticas. Vamos revisitar brevemente o debate sobre localismo e descentralização, na perspectiva da literatura de governança e dos estudos urbanos, e ressaltar nos casos os espaços de conflito entre níveis de governo sobre as políticas de renovação urbana. O argumento central construído aqui é o de que nas etapas de formulação os governos nacionais criam mecanismos de coordenação intragovernamental e controle sobre a política que podem ser observados na análise das arenas de decisão que, mesmo sendo multinível garantem uma posição estratégica aos governos. Esses mecanismos passam pela articulação no interior dos governos nacionais e dos partidos, pela composição de espaços deliberativos e por processos de liberação orçamentária.

Participação direcionada: permeabilidade junto ao setor privado e insulamento de setores sociais

Vimos até aqui que em ambos os casos há um processo de negociação direto junto às principais empresas privadas envolvidas na implementação dos projetos, e envolvidas na coalizão liderada pelos governos nacionais. Para entender como esses grupos privados exercem pressão sobre o governo, cabe analisar o nível de formalidade e transparência sobre as decisões que foram fruto dessas negociações, em ambos os casos. Cabe ressaltar que não se trata aqui de analisar a participação do setor privado como um todo nos processos decisórios, ou do capital de maneira abrangente, mas de, ao detectar grupos específicos de atores privados que estão envolvidos diretamente na formulação das políticas, compreender como se deu o processo de negociação entre esses atores privados e as instituições públicas. Portanto, não estamos medindo corrupção, patrimonialismo ou outros conceitos que pouco nos ajudariam a compreender os casos aqui analisados. No entanto, é sim importante ressaltar que essas negociações existem nos dois casos, a despeito de serem países no Norte e do Sul, e que para demonstrar isso foi necessário perguntar as mesmas perguntas aos dois casos e, ainda que no caso britânico a resposta inicial fosse de que o setor privado não estava envolvido nas decisões, insistir na recuperação histórica do processo decisório para compreender os papéis dos diferentes atores, ao passo que no Rio de Janeiro a existência de investigações torna essas relações mais notórias.

No caso de Londres como vimos a renovação urbana de Stratford já vinha sendo planejada há algum tempo, mas a entrada do governo nacional com investimentos diretos na

região viabilizou o projeto não só por ter direcionado investimentos e propaganda para a região, por ter aumentado significativamente área da renovação urbana a partir do Parque Olímpico e com isso contribuído para a vizinhança do projeto, mas também por que disponibilizou recursos para pagar obras de infraestrutura que demandariam um investimento inicial muito alto do setor privado, em especial o soterramento do sistema de distribuição de energia na região. Ou seja, a coalizão agregou interesses do setor privado. Por outro lado, são sigilosos os processos de negociação junto às empresas privadas ou híbridas em relação ao acordo tripartite que definiu investimentos públicos em infraestrutura na região. Esses acordos não foram definidos em um processo consultivo formal, e tampouco existem documentos públicos identificando os gastos a mais que representaram para o governo, ou ainda a origem dos recursos ou os termos da negociação para que pudesse ser feito por exemplo um controle social quanto ao pagamento. A maior parte das informações que obtive foram fornecidas por entrevistados que ocupavam postos de alto escalão nos vários níveis de governo e no setor privado britânico, e estiveram envolvidos com o orçamento do projeto; e pela análise de documentos sigilosos, aos quais tive acesso.

Tampouco foi possível localizar documentos públicos relatando a negociação entre governo nacional via English Partnerships ou DfT para manter os terrenos do projeto Stratford City fora da Ordem de Compra Compulsória das terras, aos quais foram submetidos os demais proprietários da região, inclusive residentes e pequenos comerciantes ou pequenas indústrias. Pouco se sabe sobre essa negociação além dos relatos oferecidos pelos entrevistados, sejam eles funcionários de alto escalão do governo participantes do conflito, ou funcionários das empresas também envolvidas. Sob quais condições ou justificativa o governo decide manter as terras de propriedade pública e ceder os direitos de exploração para empresas privadas ou híbridas? Se foram então identificadas terras públicas, que não poderiam ser compradas compulsoriamente, porque não realizar os eventos nessas terras? Porque seguir com a compra compulsória no entorno de terras que já eram então públicas, aos custos não apenas de investimentos massivos do governo para compra e desapropriação, além de despoluição das terras e soterramento do sistema de energia, mas também de desapropriações e remoções? Esses questionamentos poderiam ser de interesse público.

Por fim, não encontrei informações sobre o valor de compra e venda de terrenos na região que analisasse o valor de venda das terras no entorno das estações de Stratford e St Pancras para a LCR no momento da licitação da linha do trem. Como saber se o valor considerou a estimativa de valorização dos terrenos para que o governo compartilhasse com o privado os retornos que gerariam? O valor estimado das terras que foram resguardadas da

compra compulsória, em relação aos custos da compra compulsória? Por fim, ainda que se argumente que o governo atuou como incorporador, ao comprar terras poluídas e de baixo custo, reunir e preparar as terras para depois vender ao mercado, a despeito das implicações disso politicamente e em termos redistributivos ou segregacionistas, é sabido que o governo investiu muito mais do que as terras poderiam gerar de retorno, em especial considerando que há uma necessidade de pagar de volta para a Loteria Nacional a parte do empréstimo adicional requisitado, e que será pago justamente com o lucro obtido pela comercialização dessas terras através da sua incorporação. Por outro lado, se a justificativa para a compra compulsória de terras a despeito da existência de terras públicas na região for o papel do governo de reunir terras para o mercado, podemos considerar esse um processo de privatização de terras públicas em curso no Reino Unido (Christophers, 2017)?

Houve, ainda, relatos de *revoolving door* com executivos transitando entre empresas e importantes setores governamentais envolvidos no mesmo projeto, por exemplo Arup, LCR, Lendlease e diversos departamentos do governo. Há, ainda, dentre as entrevistas referências a decisões chave tomadas em espaços não formais de decisões. Não tive conhecimento, no entanto, de processos judicializados, investigações ou denúncias envolvendo os arranjos aqui descritos. Essa situação difere os dois casos analisados pois como foi descrito ao longo da análise de trajetória do caso carioca, existem diversas investigações e denúncias em curso a respeito de mecanismos ilícitos que teria sido parte dos principais momentos de decisão e encaixe entre acordos da coalizão e o arranjo institucional do projeto.

Por outro lado, entendo que mesmo considerando que decisões sejam tomadas por influência de processos ilícitos notórios, é fundamental entender o contexto de encaixe institucional em que tais processos estão inseridos, como parte de um processo histórico de formulação e implementação da política pública, que define um arranjo formal para sua implementação. Nesse sentido, no caso do Porto Maravilha mesmo que em parte decisões tenham sido tomadas fora dos ambientes formais, elas em algum momento foram levadas às arenas institucionais formais de tomada de decisão. Por exemplo: a decisão do Comitê Curador do FGTS de autorizar o investimento da Caixa Econômica Federal em Operações Urbanas é pública e de conhecimento daqueles que analisam o projeto e passou na por equipes técnicas da Caixa, que elaboraram a estratégia de arrecadação do fundo. A entrada do banco é ancorada em um arranjo de governança sobre o desenvolvimento imobiliário que foi formalizado, sendo peça importante do encaixe entre coalizão e arranjo institucional do projeto. Os valores implicados na compra do solo virtual são públicos e transparentes, o leilão foi controlado por um agente externo, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e as aplicações do fundo são

auditadas por uma auditoria externa, e publicadas periodicamente no site do banco, inclusive como medida para atrair novos acionistas. Trata-se, portanto, de um processo que se foi iniciado a partir de uma proximidade entre setores do governo e empresas privadas, se implementa através de arranjos formais, e com algum grau de transparência e controle.

Em Sarue (2018) mostrei como no Rio de Janeiro a política de renovação urbana do Porto Maravilha foi viabilizada por um longo processo de ajustes institucionais, que culminou em um arranjo institucional que foi finalmente efetivo (do ponto de vista de tirar a política do papel) pois foi capaz de colocar no mesmo barco os principais atores interessados na renovação urbana da região. Vimos nessa sessão que de uma maneira geral, ambos os projetos têm participação importante de atores privados na coalizão e acesso às arenas decisórias. Em ambos os casos, existem acordos pouco transparentes seja na distribuição de recursos públicos em investimento ou em terras públicas, seja na existência de mecanismos ilícitos de influências. O caso brasileiro, ao contrário do que se esperaria, tem, no entanto, uma importante formalização de processos decisórios centrais, e maior transparência sobre as decisões e sobre a alocação do investimento público federal para infraestrutura nas terras que compreendem o projeto de renovação. Na próxima sessão vamos analisar como se dá, no interior das coalizões, a disputa e coordenação política entre governos nacionais e locais.

Accountability e responsividade

O princípio de que informação e engajamento cidadão afetam as políticas públicas através do controle social é comprometido em arranjos institucionais que promovem um distanciamento do Estado em relação às interfaces com a sociedade. A literatura aborda esse tipo de inovação institucional tanto a partir do seu impacto na coordenação de políticas (Lowndes & Skelcher, 1998) como a partir do distanciamento que provocam em relação ao cidadão-usuário, devido a instrumentos de insulamento burocrático, como contratualismos, ou a delegação a instituições não eleitas (Levi-Faur, 2005a; Raco, 2014b), e, portanto, mais distantes da população, tais como agências de regulação semiautônomas.

É importante compreender os impactos dos novos arranjos institucionais sobre processos de incidência social em políticas públicas, uma vez que a complexidade do arranjo torna obscuros os momentos de decisão, privilegiando relações privadas, em detrimento da interface socioestatal pública e deliberativa. Veremos que no arranjo desses projetos existe um enfraquecimento dos mecanismos de controle devido a três motivos. Os dois primeiros já são

debatidos na literatura sobre governança, sendo i) o insulamento dos processos decisórios, afastando o Estado da interface com a sociedade e, portanto, prejudicando mecanismos de controle social ou societal diretos, através da criação de agências semi-públicas, não eleitas ou sem participação, reduzindo assim o que Levi-Faur (2005) chama de custos de liberdade, ou riscos políticos e ii) a impossibilidade de deliberação sobre destinação de recursos que na etapa de implementação já se encontram comprometidos em contratos junto a atores privados, estando “trancados” (Raco, 2014b) em instrumentos técnicos e portanto livres de debate político. iii) O terceiro motivo não é abordado na literatura sobre grandes projetos urbanos e trata de um *insulamento vertical*, que diz respeito ao distanciamento entre cidadãos e arenas de decisão que ainda que multinível são instituídas em governos centrais apesar de tomarem decisões que implicam em resultados bastante territorializados.

Logo, tanto os controles verticais, ativados através do sistema eleitoral, como os chamados controles transversais, quando cidadãos ou organizações da sociedade ativam mecanismos de controle a partir da participação em instituições de controle do Estado (Lavalle & Vera, 2010) são prejudicados pela complexidade dos arranjos e pela estruturação de acordos que estipulam uma governança contratual que isola as decisões do debate político, atribuindo a elas um caráter técnico através de agências indiretas e não eleitas que passam a ter autonomia sobre as decisões de implementação da política.

A descentralização não é suficiente para ativar a mobilização da sociedade em prol do controle (Fox, 2015), uma vez que a efetividade das ações depende da responsividade do controle no interior do Estado.

Na ausência de mecanismos ativos de incentivo à participação das camadas da população tradicionalmente excluídas dos processos decisórios, como fóruns públicos de debate e deliberação que constroem o poder público para responder à voz articulada da ação coletiva no local, as instâncias de participação acabam ocupadas por grupos que já dispõem de interlocução (Fox, 2015).

Nesse cenário, o conceito de interfaces socioestatais (Isunza Vera, 2006) é útil uma vez que situa a participação e o controle social a partir de espaços (institucionalizados ou não) de relação entre sociedade e Estado. Isunza (2006) define três tipos de interfaces, a partir da incidência social de tipo informativo, vinculante ou executivo, e que variam de acordo com as funções designadas, por exemplo de opinião, consultivas, de transparência, acesso à informação, transferência de funções públicas, corresponsabilidade, cogestão entre outras variáveis, e que podem ser pontuais e individuais, ou coletivas e institucionalizadas com caráter vinculante (Lavalle & Vera, 2010).

Ao adotar essa proposta de classificação dos atores que participam nesses mecanismos, e os tipos de relações que se estabelecem (Lavalle & Vera, 2010) na complexidade dos arranjos institucionais dos projetos analisados se tornam evidentes as estratégias de insulamento presentes nos instrumentos adotados, distanciando o Estado da interface com a sociedade.

Tabela 5: Atores envolvidos e arenas de decisão por etapa

	Rio de Janeiro	Londres	
Formulação	1. Proposição do arranjo institucional	Grupo Interministerial: ministérios e autarquias federais, Prefeitura	Ministérios (Departments) do governo nacional e Prefeitura
	2. Estruturação do arranjo	Prefeitura e empresas privadas	Coalizão governo nacional, prefeitura, quango + empresas privadas
Implementação	3. Desenvolvimento local	Empresa de desenvolvimento urbano local. Participação dos moradores na definição do investimento em cultura e no conselho	Empresa de desenvolvimento urbano local
	4. Planejamento urbano	Fundo de Investimento Imobiliário em negociação com empresas privadas	Empresa de desenvolvimento urbano em negociação com empresa privada. Participação dos moradores na definição do CIL (parte da contrapartida pública)

Fonte: Elaboração própria

Na tabela 5 são descritas as arenas de decisão em cada etapa dos projetos. Nas etapas 1 de formulação as decisões são tomadas no interior do governo central de cada país. Ainda que se trate de coalizões multinível, com participação da Prefeitura, a importância das arenas nacionais nesses espaços de decisão é marcante e essas etapas produzem o *insulamento vertical*, uma vez que decisões com implicações territorializadas são tomadas em espaços de decisão distantes da população local implicada pelas políticas. Ainda que a Prefeitura esteja presente nas arenas, a sua participação é atenuada pelos mecanismos de controle dos governos descritos anteriormente, além de ser menos visível aos eleitores das cidades. Nas etapas 2 da formulação no Rio de Janeiro a Prefeitura é central uma vez que no sistema federativo brasileiro as leis e regulamentações devem partir do ente municipal. Ainda assim, note a Prefeitura é articulada junto a empresas privadas de porte nacional, não locais, e que tem papel importante no projeto político nacional, como descrito no capítulo específico. A Prefeitura encaminha o projeto seguindo a maior parte das diretrizes acordadas em arenas decisórias federais (por exemplo a criação de OUC), arena que volta a ser representada nas etapas de implementação através do Fundo de Investimento Imobiliário, cujo acionista é um banco federal. No caso britânico essa etapa conta também com uma participação reduzida da Prefeitura, uma vez que os principais acordos são tomados pelo quango controlado pelo governo nacional, junto às empresas privadas que estão implicadas territorialmente na política, mas que são empresas de porte nacional, não de empresas locais.

Nas etapas de implementação são centrais as empresas de desenvolvimento urbano local – a Cdurp e a LLDC – que em ambos os casos previam inicialmente a participação dos governos nacionais mas são implementadas com vínculo exclusivo com as prefeituras. Cabem a elas as principais definições de desenvolvimento local, como veremos no capítulo sobre implementação. A população local aparece com papel bastante residual de participação nas definições de investimentos sobre os recursos arrecadados – no caso londrino os recursos de investimento nas comunidades, percentual também residual negociado pelo sistema de planejamento através da empresa de desenvolvimento urbano local, e no caso carioca o percentual de investimento em cultura (definido em 3%) definido junto à empresa de desenvolvimento urbano local e que é também controverso pela prevalência de investimento em grandes conglomerados do setor. No caso carioca haveria ainda a participação cidadã através do Conselho da Operação Urbana que, no entanto, é bastante enfraquecida, como vimos no capítulo específico. Cabe ressaltar que todas as decisões das etapas de implementação são

circunscritas pelos arranjos definidos nas etapas anteriores, inclusive pela articulação entre governos nacionais, partidos e empresas nacionais.

Essa análise mostra que há pouca incidência do controle social sobre as definições, sendo que as interfaces socioestatais acontecem em espaços que privilegiam a participação de atores privados, com restritas interfaces com moradores ou organizações civis em ambos os casos. Isso se dá devido a uma série de mecanismos de insulamentos, tais como a criação de quangos – como é o caso da Autoridade Olímpica no Reino Unido – e de empresas de desenvolvimento local que retiram das instituições eleitas diretamente (sejam essas as Prefeituras ou os Boroughs no caso britânico) as decisões sobre espaços delimitados das cidades. Com isso restringem não apenas o acesso às contas públicas (Raco, 2012) como também a pressão por controle vertical, via eleições.

Além disso, decisões chave foram tomadas em espaços fechados à participação, e pouco transparentes – como os diversos grupos de trabalho e comitês executivos formados nos governos brasileiro e britânico. Outras, como vimos, são blindadas através de contratos de PPP como é o caso da relação da Cdurp com a Porto Novo no Rio e da ODA com a LCM em Londres. Há, ainda, os acordos que não são tornados públicos ainda que tenham implicações diretas sobre os territórios e sobre o uso de recursos públicos, como é o caso do acordo tripartite entre uma quango vinculada ao governo nacional e empresas privadas, no caso britânico. No caso brasileiro temos a decisão de investimento do banco federal na operação em um acordo que apesar de público é tomado em uma arena fechada à participação e é alvo de denúncias de esquemas ilícitos, como pagamento de suborno por parte das empresas do consórcio para liberação dos recursos.

O arranjo torna mais difícil a identificação do locus do poder e, em especial, da tomada de decisões, reduzindo as possibilidades de responsividade da população e de riscos atrelados à resistência aos projetos. Operam lógicas de mitigação de riscos, nas quais as próprias demandas políticas tornam-se algo a ser gerido. Ao mesmo tempo, as condições contratuais garantem que os projetos sejam *locked in*, prevenindo mudanças significativas ao longo da sua implementação (Raco, 2014a). Todas essas condições têm implicações sobre a governança das políticas urbanas e impactam na cidade em termos de projeto de cidade e de oferecimento de serviços.

Por fim, as decisões são pautadas por frames e objetivos ou policy goals (Candel & Biesbroek, 2016) muitas vezes conflitantes entre os próprios atores da coalizão, como vimos. Ainda assim, os acordos evidenciam uma predominância, nos dois casos, dos objetivos vinculados à valorização das cidades como parte central em um processo de recuperação

econômica e de desenvolvimento do país. Os territórios dessa forma são vistos como um ativo, e não como regiões que possuem um conjunto de questões e problemas a serem endereçados. A valorização desse ativo através da intervenção em territórios considerados deletérios, a fim de promover o desenvolvimento econômico é a visão que impulsiona os projetos de regeneração urbana, e os acordos estabelecidos na etapa de formulação são fundamentais pois garantem a condição necessária para a realização de tais projetos: o acesso à terra. E não apenas a pequenas porções de terras distribuídas no território, mas a grandes porções contínuas, reunidas por meio dos instrumentos em cada caso (a compra compulsória ou a operação urbana consorciada) e dotadas de infraestrutura. A resolução de eventuais questões relacionadas à qualidade de vida das regiões não é objeto da formulação dos projetos, que tampouco dispõe de orçamento específico para tanto. Ao contrário, há uma visão de que a melhoria da vida na região seria uma decorrência direta dos investimentos infraestruturais, mesmo sem um planejamento específico para tal fim. Essa ausência das questões relacionadas ao território em ambos os processos de formulação será debatida adiante, no capítulo sobre implementação.

Há, portanto, no acordo político multinível um favorecimento de objetivos vinculados ao desenvolvimento econômico do país através de mecanismos de controle sobre o planejamento do território, em detrimento do atendimento específico às demandas do local, que fica explícito no momento da implementação devido às limitações que os acordos anteriores estabelecem. Essas limitações ficam claras quando se analisa as condições de vulnerabilidade da população local nessas regiões e as políticas de emprego e habitação previstas nos projetos. Vamos mostrar como os acordos estabelecidos limitam o poder de negociação de contrapartidas públicas para melhorar as condições de vida das comunidades. Além disso, a busca por arrecadação e maximização do valor da terra, seguindo pressões estabelecidas pelos governos nacionais cria desincentivos à política habitacional, em especial a produção de habitação acessível ou social. Por fim, os arranjos incentivam a produção de empreendimentos direcionados ao desenvolvimento de polos econômicos que produzem empregos de média e alta qualificação, pouco acessíveis aos moradores das regiões.

Ainda que as decisões sobre políticas de desenvolvimento local e habitação caibam aos governos locais e às agências de desenvolvimento urbano, pouco se sabe sobre quem está decidindo e quando. Há um insulamento dessas decisões em relação à estrutura da Prefeitura que dificulta o controle vertical da população.

Multilevel politics e mecanismos de coordenação política e disputa entre níveis de governos: integração ou controle?

O insulamento vertical, descrito à cima, é corroborado pela análise do papel dos governos nacionais sobre a formulação das políticas em coalizões multinível. Nessa sessão vamos debater *quem governa o quê dentro das coalizões*, ou ainda analisar se o compartilhamento de interesses sobre as políticas é suficiente para a manutenção das coalizões ou se existem mecanismos de controle, para além de integração de interesses, para manter as coalizões em situações de conflitos. Cabe adiantar aqui que mais adiante vamos também discutir *quem governa quando a coalizão termina*, retomando os argumentos sobre mecanismos de controle apresentados aqui. Além de intensificar o insulamento vertical, esse debate é importante tanto para a etapa de formulação da política descrita anteriormente, como para a implementação que, em ambos os casos, se dá por meio de instituições locais vinculadas à Prefeitura e sem a participação direta dos governos nacionais.

Nessa sessão vamos mostrar como os arranjos instituídos estabeleceram mecanismos de controle ou indução sobre a política por parte do governo central em ambos os casos mesmo se tratando no caso britânico de um Estado unitário, e no caso brasileiro de um Estado federativo. Esses mecanismos foram instituídos através i) das esferas partidária e institucional, ii) de transferências condicionadas e iii) da negociação em torno de terras públicas. Em qualquer caso constroem a capacidade decisória dos governos municipais sobre parte da implementação das políticas urbanas em questão. Também em qualquer um dos casos, os mecanismos evidenciam uma capacidade de controle e coordenação dos governos nacionais que vai de encontro às correntes de explicações sobre os projetos de renovação urbana que os analisam a partir de uma perspectiva exclusivamente da cidade, vista com um nível crescente de autonomia em relação aos governos centrais, e também das interpretações de captura do Estado ou de mera atuação de atores privados que em um contexto neoliberal ampliariam os seus poderes sobre decisões políticas em meio a uma fragilidade institucional do Estado.

Por outro lado, na perspectiva da ciência política brasileira, esse entendimento corrobora com análises que argumentam que no país o processo de descentralização não aumentou a autonomia decisória dos municípios, mas sim a sua responsabilidade sobre a implementação de políticas, cujas principais decisões ainda são tomadas no governo federal (Lavallo et al., 2019).

Além das disposições constitucionais, mecanismos institucionais específicos como as transferências condicionadas de recursos induziram e constrangeram o compromisso

dos municípios com novas funções na provisão de serviços, e, por isso, “a descentralização/ municipalização no Brasil não implicou a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas, sim, na delegação de responsabilidade sobre a implementação” (Souza 2004, p. 37; ver também: Almeida 2005; Arretche 2015, 2013, 2012; Melo & Rezende 2004). (Lavallo et al., 2019)

Ainda que no caso das políticas urbanas a autonomia municipal seja a mais relevante, veremos como no caso da renovação urbana há uma variação importante entre casos e projetos dentro do contexto institucional brasileiro, corroborando a análise de Lavallo et al (2019). Essa variação fica clara, por exemplo, se analisamos o Porto Maravilha comparativamente com as Operações Urbanas em São Paulo, sendo que no primeiro caso a participação federal é central, e no segundo há uma liderança da Prefeitura.

Já no caso britânico, ainda que se trate de um país unitário, a análise das arenas decisórias é fundamental para ressaltar a centralidade do Estado nacional em meio a análises que colocam no centro as cidades e suas respostas em contextos liberais às pressões do mercado financeiro globalizado. É ainda importante sob uma perspectiva institucionalista, pois mostra que apesar da complexidade da governança em Londres, e mesmo sob governos trabalhistas, ainda há um centralismo decisório nos departamentos nacionais. Além disso, mostra como o governo mantém suas estruturas de coordenação apesar de processos formais de descentralização, como o Localism Act, e de plataformas políticas de descentralização e autonomia das regiões propostas pelo partido trabalhista e pelo novo trabalhismo inclusive com reformas institucionais como os SRB e as RDAs. No caso britânico, vimos que há uma trajetória de aparente descentralização da política urbana desde o final dos governos conservadores que teria se acentuado com a chegada dos trabalhistas ao poder (Florio & Edwards, 2001), e a promoção de uma série de reformas institucionais, culminando inclusive na recriação de um governo local na capital, composto por uma prefeitura com eleição direta, e uma câmara legislativa também eleita. Faz parte da estrutura da Prefeitura também uma agência de desenvolvimento econômico, que seria responsável pelos projetos de renovação urbana na região.

Em ambos os projetos, os governos nacionais assumem um papel combinado com uma mobilização local, participam da formulação criando mecanismos de controle, e em seguida adotam acordos e definições para retornar a implementação ao nível local, em maior ou menor medida. Nesse sentido, vimos nas análises de trajetórias como os dois projetos começam a ser gestados nos anos 1980 e são inicialmente coordenados por coalizões locais, interessadas em atrair investimentos nos territórios de suas atuações, a partir de políticas públicas. Há, em determinado momento, uma mudança importante de arena e os projetos passam por definições

no centro dos governos nacionais e por negociações formais ou informais com empresas não-locais, interessadas em influenciar possíveis arranjos. Em seguida, em maior ou menor medida, há um recuo do governo nacional, e os governos locais, governados por contratos vinculativos, passam a assumir a implementação dos projetos, em parceria com o setor privado.

Antes de passarmos à análise dos mecanismos de controle, cabem algumas ressalvas sobre o argumento. Uma primeira crítica que poderia ser feita em relação à seleção dos casos, já que ambos estão vinculados a Jogos Olímpicos, megaeventos que necessariamente envolvem a participação dos Estados nacionais, embora funcionem através de candidaturas de cidades (e não de países) sendo necessário o compromisso local – vide a importância da criação da Prefeitura de Londres no caso britânico. É verdade que estão, e que isso implica em um compromisso de investimentos do Estado nacional em infraestrutura. No entanto, também é verdade que em ambos os casos os projetos já existiam antes da candidatura das cidades ao megaevento esportivo, que foram utilizados como vetor de aceleração ou justificativa política para a sua realização.

Nesse sentido talvez a principal diferença entre os casos seja o fato de o projeto britânico ser realizado na capital no país, enquanto no caso brasileiro não se trata nem da capital política nem econômica do Brasil. Ainda assim, também no Rio de Janeiro o governo federal brasileiro tem implicações diretas na política – o que não acontece em outros casos como veremos na comparação com as Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo, por exemplo. No entanto, os Jogos Olímpicos não são explicação suficiente para essa coincidência, dado que ambos os projetos já tinham suas formulações iniciadas - e bastante avançadas – no seio dos governos nacionais quando as cidades foram selecionadas para realização dos megaeventos esportivos. Em ambos os casos podemos considerar que os Jogos Olímpicos são um capítulo dentro de políticas de renovação urbana que já eram previstas e em certa medida já vinham se estruturando até serem aceleradas ou talvez antecipadas pelos eventos. No entanto, os projetos são formulados e disputados no cenário político nacional, o que se justifica em parte pelo interesse nacional no desenvolvimento econômico desses territórios específicos e em parte pelo envolvimento partidário junto aos setores econômicos envolvidos. Em ambos os casos o interesse é anterior aos Jogos Olímpicos, que tiveram o papel de justificar politicamente um investimento que se estruturava de forma independente ao evento.

Vimos como em Londres a renovação urbana na região de Stratford já vinha sendo estruturada desde os anos 1990 com a definição sobre a passagem por Stratford da linha de trem que ligaria a capital britânica ao túnel sobre o canal da mancha, que conecta o Reino Unido à Europa continental. No final dos anos 1990 a London Continental Railway, que em

meados dos anos 1990 se vinculava ao Departamento de Transportes do governo britânico, já tinha acumulado terras na região para dar início ao planejamento do projeto Stratford City, que por si promoveria a renovação da região. Por outro lado, a preparação de uma candidatura olímpica, embora também tenha se iniciado nos anos 1990, só passa a ser um projeto viável a partir da criação da Prefeitura de Londres, nos anos 2000, e mesmo assim, é confirmada apenas em 2005, um dia após a confirmação do projeto de Stratford City. Desde o início dos anos 2000 fica claro que a candidatura olímpica passa a beneficiar a proposta de Stratford City, pelo direcionamento de grandes montantes de investimento público que beneficiam a região como um todo e, especificamente, a limpeza de terras poluídas, a infraestrutura, o soterramento de dutos de energia, e as conexões entre territórios dentro da área de intervenção.

No Rio de Janeiro fica ainda mais clara essa relação uma vez que sabemos que existem projetos para revitalizar a região portuária desde os anos 1980, com uma importante movimentação no governo federal a partir dos anos 1990, mas que ao longo dos anos 2000 se intensifica a fim de viabilizar um arranjo institucional e orçamentário que efetivasse a política de renovação urbana na região. Por outro lado, a candidatura da cidade para os Jogos Olímpicos não previa inicialmente investimentos na região portuária. O projeto Porto Maravilha, apesar de ter se beneficiado dos Jogos Olímpicos para aprovar seus projetos de lei fundadores em tempo recorde de tramitação no legislativo local, foi incluído como legado olímpico tardiamente após uma manobra da Prefeitura para alterar o plano aprovado inicialmente pelo Comitê Olímpico Internacional.

Os Jogos Olímpicos, ao contrário, são justamente o que fortalece a liderança dos Prefeitos do Rio e de Londres nos projetos, chamando as Prefeituras a um novo papel nas coalizões da renovação urbana, já que as candidaturas junto ao Comitê Olímpico Internacional devem ser apresentadas e disputadas pelas cidades.

Mecanismos de controle intragovernamentais

Vimos a importância da análise multinível para os estudos sobre políticas de renovação urbana. Vimos também como as políticas envolvem diferentes atores e interesses formando coalizões que embora sejam suficientemente homogêneas do ponto de vista do frame da política para que possam se instituir e operar, também produzem conflitos mais ou menos relevantes ao longo das etapas de formulação e implementação. Do ponto de vista do setor privado, esses conflitos pontuais são resolvidos através de negociação

direta, mais ou menos transparente. Argumentamos aqui que para compreender como se dá a mediação desses conflitos e a manutenção da coalizão multinível ao longo da política de renovação urbana entre os atores públicos é necessário compreender os mecanismos de coordenação intra-governos. Nos casos aqui analisados identificamos quatro mecanismos de controle por parte dos governos nacionais que constroem as decisões dos governos locais diretamente ou combinados. São eles:

- controle orçamentário (repasse condicionado);
- garantia de maioria em arenas de decisões em diferentes níveis;
- negociação do repasse de terras;
- alinhamento no partido político ou coalizão partidária;

Veremos a seguir como esses mecanismos operam em cada caso em diferentes momentos das políticas.

As estruturas criadas no caso britânico

Tabela 6: Mecanismos de controle governo britânico

Estrutura designada	Tipo de controle
CPO de aquisição de terras através da London Development Agency, excluindo terrenos da LCR.	Controle orçamentário (repasse condicionado).
Acordo de Cooperação (MoU) entre governo e Prefeitura estabelecendo as condições de payback sobre os recursos emprestados pelo governo e pela Loteria Nacional.	Controle orçamentário; Condições para repasse de terras; Alinhamento no partido político ou coalizão partidária.
Controle do Tesouro Nacional sobre o orçamento através do comitê de orçamento	Controle orçamentário
Autoridade e controle sobre o planejamento na região mantida na ODA, inclusive aprovação de empreendimentos e de contrapartidas públicas, incluindo habitação social e de baixo custo.	Garantia de maioria em arenas de decisões em diferentes níveis. A ODA montou o comitê de planejamento de modo a sempre ter um representante do governo a mais.

Controle sobre as terras através da LCR e de sua aquisição pelo DfT.	Controle orçamentário e institucional.
Controle sobre o planejamento urbano quando a autoridade de planejamento passa a uma empresa de desenvolvimento urbano municipal, a LLDC.	Controle orçamentário atrelado ao acordo de repasse de terras.

Fonte: elaboração própria

A tabela 6 à cima resume os principais mecanismos de controle pelo governo sobre o projeto. O debate sobre a descentralização do poder no Reino Unido durante as gestões trabalhistas no governo passa, como vimos, pela criação das Agências de Desenvolvimento Regionais, e, no caso de Londres, pela criação da própria Prefeitura de Londres, e de uma agência de desenvolvimento própria da cidade, vinculada à Prefeitura. O projeto de Stratford evidencia, no entanto, como o governo mantém um importante controle sobre as diretrizes de atuação da Agência, como vimos no capítulo específico, através de diretrizes programáticas e repasses condicionados. No caso do projeto em East London, a compra de terras pela Agência foi central para a renovação da região e para o parque olímpico inclusive para a mediação de um conflito junto ao setor privado. Ainda que o conflito fundiário fosse entre o setor privado e a prefeitura de Londres, a sua resolução envolveu a utilização de um instrumento local, a Ordem de Compra Compulsória (CPO em inglês), acionado, no entanto, mediante recursos oriundos do Departamento de Comunidades e Governo Local, do governo nacional. Esse acordo é central pois garantiu ao governo tanto a resolução do conflito com o setor privado, como o seu papel como fiador da política, tendo a partir daí poder de influência sobre o produto da renovação urbana, como veremos de forma detalhada no capítulo sobre implementação.

“Going back to the beginning, the reason why we transferred the land into English Partnerships as opposed to the LDA and GLA, is because the GLA, who was the sort of partner of the ODA and the Legacy Company, is a sort of local authority, and Government can’t tell a local authority what to do. But the English Partnerships and the ODA are Government agencies. So they could tell us what to do. And what they were telling us to do was delivery the Olympics and delivery the regeneration. So LCR, which is a government quango as well they were happy that were not going to break the rules, we were going to deliver what government wanted to do that was regeneration.” (E32, 2019)

Por outro lado, o acordo é viabilizado uma vez que tanto o primeiro-ministro quanto o prefeito de Londres são vinculados ao partido trabalhista (ainda que o prefeito tenha sido eleito no primeiro mandato de forma independente, é um trabalhista histórico). Ou seja, o conflito se dá a despeito de o Primeiro Ministro e o Prefeito eleito serem do mesmo campo político, ambos trabalhistas, e, ainda que o Governo dependa da liderança do Prefeito para conquistar a sede do Jogos Olímpicos de 2012. Há, portanto, o envolvimento do partido, o controle por orçamento e por repasse de terras.

“There's a lot of tension within the Labour Party between Ken Livingstone and the government. So although on one hand is undoubtedly true to say that it was hugely beneficial to a certain extent that you had the boroughs, the Mayor of London and central government all being at the same political party, there were lots of people within central government and lots of government ministers who didn't trust the Mayor of London and two things about that, one of which was at that time the the GLA was meant to be a strategic body and not really... not a doing department, not an operational organization, and two they felt giving too much money and too much so kudos to the mayor of London might be a real problem. [...] So I think this decision to set up government structures like the ODA funding the money through government departments was all part of the political infrastructure that was going on at the time, about how much did you trust different politicians to do things.” (E28, 2019)

Em um segundo momento, o governo detém o poder de planejamento sobre as terras compradas uma vez que a autoridade de planejamento passa dos distritos locais a Autoridade Olímpica que estabelece um comitê de planejamento composto de forma a garantir a maioria de representantes do governo, sobre o município. Isso significa que, assim como se dava nas estruturas de renovação urbana nos governos conservadores, as Urban Development Corporations, coube novamente a uma agência nacional o poder de decisão, negociação e aprovação sobre empreendimentos urbanos na região.

“Although there are representatives of the local authorities on the planning committee, planning committee was set up in a way that it had one more ODA independent of the sum of the local boroughs, because it had to be delivered and it had to be delivered on time, and we couldn't have parties getting in the way of things. So it was quite mechanistic in that sense.” (E32, 2019)

No que diz respeito aos investimentos vinculados aos Jogos Olímpicos - que é também um projeto multinível - foi criado um comitê executivo de orçamento, também com maioria de representação do governo sobre a Prefeitura, uma vez que o orçamento é oriundo de diversos

departamentos do governo. Ainda sobre isso, há uma estratégia de integração no interior do governo nacional que contribui com a coordenação, uma vez que soma diversos departamentos, e, por outro lado, reduz os riscos uma vez que o orçamento é repartido entre eles. Segundo um dos entrevistados, é um “mecanismo de defesa” criado pelo Tesouro.

So what then happened was that nine million pounds was then sliced up between four or five government departments, and there was a funding committee that was put together. So though overall financial control for the games rested with DCMS to David Gosstone and his team, there was actually four or five funders of which we were one of the biggest, with 2.8 billion pounds, and we sort of sat around as a committee about managing that total budget, but they were ultimately responsible to the Treasury and to government doing that, so it was more complicated means that you needed to, but the Treasury decided that the best way to manage this was to spread the risk throughout a number of different departments. (E28, 2019)

Ainda assim há, no interior do governo britânico, a prevalência de um departamento no que diz respeito à tomada de decisões, evidenciando que existem conflitos mesmo dentro dessa integração horizontal. Isso se dá com a decisão do Tesouro Nacional de vincular a maior parte dos repasses à assinatura dos representantes do Departamento de Comunidades e Governos Locais, mesmo que o recurso fosse implementado pelos demais departamentos, em especial o Departamento de Cultura, Mídia e Esportes, responsável pela PPP com a maior execução de recursos. Ou seja, diante da integração vertical, existem elementos de integração horizontal relevantes.

Além do Governo e da Prefeitura, têm relevância no cenário institucional britânico os 32 Boroughs que compõe a capital e que contam com líderes e conselhos eleitos pela população local, uma vez que com eles fica a autoridade de planejamento, ou seja, a responsabilidade pela negociação e aprovação de empreendimentos urbanísticos. Logo, o debate sobre centralização/descentralização também toca os distritos (boroughs) abrangidos pelo projeto de renovação urbana, que são destituídos de sua autoridade de planejamento na criação de empresas de desenvolvimento urbano vinculadas ao governo. No nível distrital também houve, quando da aprovação do projeto de Stratford, uma confluência de líderes trabalhistas nos principais distritos imbricados no projeto, de forma que o alinhamento partidário compreendia governo, prefeitura e distritos.

Diante desse cenário, temos que no caso britânico, a coordenação se deu através do alinhamento partidário; pelo controle institucional e orçamentário sobre as arenas de decisão, em especial através do Departamento de Comunidades e Governos Locais, responsável pelo

repassa de orçamento e pelas diretrizes políticas para a Agência de Desenvolvimento de Londres e pela sua autoridade sobre os repasse da maior parte do orçamento olímpico, bem como através do Departamento de Transportes (DfT) pela sua relação com a LCR, principal proprietária de terras na região, e, por fim, com a criação da Autoridade Olímpica vinculada ao governo; finalmente, o governo também faz garantindo maioria nos órgãos e comitês colegiados criados para deliberar sobre o projeto. Esse o caso do comitê executivo de financiadores dos Jogos Olímpicos, formado por diversos representantes do governo e um da Prefeitura, mas também em nível local, no comitê de planejamento da Autoridade Olímpica, que suprimiu os distritos da autoridade de planejamento na região e, segundo entrevistados, foi composto deliberadamente de forma a incluir a participação de representantes distritais e da prefeitura, mas ainda assim com maioria do governo.

Portanto, ainda que o seja um país unitário, por se tratar de um projeto multinível, e de um governo com uma plataforma política de descentralização, foram criados mecanismos de coordenação no interior do governo nacional.

I think conditions is probably the wrong word. It was probably what they.. what behind the scenes was sort of agreed. I don't know, I've seen.... you won't find, as far as I'm aware, you won't find public documents that say quite a lot of this. But that was sort of very much behind the scenes what was going on is that the Treasury was really worried about getting in to London lots of sums of money just to do this. And so there was **an infrastructure and a government structure** that was put in, there was **a lot of central government in to this, in a way that they are - in many ways - a much more powerful partner than the Mayor of London.** (E28, 2019)

Um último ponto a ser ressaltado diz respeito ao papel dos instrumentos na coalizão do caso britânico. Se em Candel & Biesbroek (2016) a análise de instrumentos de policy tem como objetivo mensurar a integração dentro de uma política, aqui os instrumentos de policy adotados têm como objetivo não a integração mas o controle de um policy goal sobre os demais. Diversos mecanismos de integração, como a formação de comitês intersetoriais e interministeriais estão vinculados ao controle ou dominação de um policy goal sobre os demais.

A coordenação do projeto no Brasil

Tabela 7: Mecanismos de controle governo brasileiro

Estrutura designada	Tipo de controle
Criação de uma Operação Urbana Consorciada e de uma empresa de desenvolvimento local cujo presidente é indicado pelo prefeito do Rio, que por sua vez foi eleito pela coalizão PT/PMDB	Alinhamento no partido/coalizão
FII adquire o total de solo virtual da operação, em contrapartida pelo adiantamento de recursos e pagamento da PPP, garantindo ao banco federal discricionariedade para definir o processo especulativo sobre o solo virtual e negociar empreendimentos e formar SPEs diretamente com o setor privado.	Controle orçamentário (repasse condicionado) e controle institucional
Prêmio por Opção de Compra POC determina a prioridade de compra do FII sobre terrenos correspondentes a 60% do uso do solo virtual. Com isso, as decisões sobre empreendimentos e a negociação com o setor privado são feitas diretamente pelo FII, gerido pelo banco federal. As terras originalmente da União apenas passam pela Prefeitura e são transferidas para o FII gerido pelo banco federal.	Controle orçamentário (repasse condicionado), condições para transferência de terrenos e controle institucional

Fonte: elaboração própria

O sistema federativo brasileiro faz com que no caso do Brasil o protagonismo do governo federal se desse majoritariamente pela indução de políticas cuja competência é de nível local, através de acordos políticos costurados no interior da coalizão partidária, e coordenados por meio do arranjo institucional criado e do condicionamento de repasses.

Dito isso, cabe ressaltar que enquanto não houve um ambiente de cooperação política entre governo federal e prefeitura o projeto não avançou, e as propostas de renovação urbana passaram por importantes conflitos entre projetos do governo local e nacional. Em Sarue (2018)

mostro como a trajetória de formulação da política para a região portuária tem momentos de mobilização e articulação liderados pelo governo local, mas que não avançam por falta de apoio do governo federal, proprietário de terras e de recursos para os investimentos iniciais de infraestrutura. Há, inclusive, períodos em que governo local e governo federal articulam propostas paralelas para a região.

A mobilização no interior do governo federal foi, no entanto, decisiva para instituir um arranjo que viabilizasse a política, ainda que o município tivesse autonomia para decidir. Cabe ressaltar que no sistema federativo brasileiro o Estatuto da Cidade determina as normas que regulam o uso da propriedade urbana e as diretrizes que devem adotadas na formulação e aprovação dos Planos Diretores das cidades, os mecanismos de gestão das cidades com vistas a garantir a participação e consulta à população e os instrumentos urbanos disponíveis, determinando, ainda, a criação de legislação específica nos municípios para sua aplicação nas cidades. Portanto, há um sistema em que as diretrizes são nacionais, mas o município tem autonomia para decidir.

Além disso, o sistema de transferências fiscais obrigatórias e constitucionais que repassa as receitas arrecadadas pela União aos estados e municípios, e pelos estados aos municípios, faria com que as unidades subnacionais, ao contarem com recursos de transferências verticais assegurados sem depender de relações partidárias ou da adesão a políticas federais ou estaduais, tivessem reforçada a sua autonomia política. No entanto, sabemos que na prática ocorre que os municípios dispõem de poucos recursos para investir em infraestrutura urbana, dada a alocação da maior parte dos orçamentos a programas e políticas específicas. Peres (2018) mostra como São Paulo, que dispõe do maior orçamento do país, tem a maior parte dos fundos comprometida, com pouco discricionariedade para definir investimentos na cidade. Com isso, o governo federal se configura como um importante financiador dessas políticas, em especial através de empréstimos autorizados por um banco público federal. Ou seja, temos no Brasil, assim como na maior parte dos países, um modelo de financiamento de grandes projetos urbanos que na prática depende em grande parte de empréstimos ou de financiamento por parte do governo federal, ou de financiadores externos.

Em Sarue e Pagin (Sarue & Pagin, 2018) mostramos como as Operações Consorciadas, um dos instrumentos urbanos criados pelo Estatuto da Cidade, e dependente de regulamentação local, é justamente um mecanismo adotado no município de São Paulo para viabilizar projetos de renovação urbana sem depender de recursos do governo federal, uma vez que os recursos são viabilizados pela venda ao mercado de solo virtual na região da operação. Ainda que no Rio de Janeiro o projeto Porto Maravilha seja também instituído através de uma Operação

Consoziada, o governo federal se torna o principal credor da operação, comprando o estoque inicial de solos virtuais da operação através de recursos federais. A participação do governo federal, argumento, está atrelada a um conjunto de articulações no interior da coalizão de apoio ao projeto, que envolvia a política da gestão PT/PMDB, as empresas que posteriormente serão parceiras na PPP, visando ampliar o escopo de investimentos da operação, e a necessidade de adiantar os recursos para investimentos em infraestrutura e serviços tanto para viabilizar o projeto para os Jogos Olímpicos, como para produzir a localização necessária para atrair o setor imobiliário.

Por outro lado, a entrada da Caixa estabelece, como vimos, um insulamento e as decisões sobre empreendimentos passam a ser decididas pelo fundo, insuladas da Prefeitura, desde que dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei municipal. Ao mesmo tempo, o governo passa, através do fundo imobiliário, a controlar a arrecadação sobre os seus terrenos prioritários.

Vimos, portanto, que no caso do Porto Maravilha o governo federal brasileiro manteve as principais decisões do projeto em arenas federais através de instâncias institucionais de formulação que definiram as principais diretrizes que foram implementadas pela Prefeitura a partir de um acordo costurado no interior da coalizão partidária dos dois governos. Além disso, o governo federal estabeleceu um arranjo institucional que garantisse que as terras da União repassadas à Prefeitura para viabilizar o arranjo retornassem, através de um fundo imobiliário, à gestão federal através do banco federal que se torna o principal credor do projeto. Portanto, ainda que a prerrogativa de criação do projeto seja municipal, uma vez que as leis devem ser aprovadas pelo legislativo local, o governo federal direcionou a formulação do arranjo institucional da política e manteve um importante grau de controle sobre o projeto a partir da atuação central do banco público federal.

Desenhos de políticas permitem graus diversos de discricionariedade na sua implementação. Esse capítulo mostrou que nos dois projetos analisados os desenhos de políticas foram definidos em arenas formais instituídas em coalizões multinível, sendo que o papel dos Estados nacionais deve ser considerado não apenas como moldura institucional onde ocorrem os grandes projetos urbanos, mas também por seu papel de articulação política e estratégica dos projetos. Portanto, devemos considerar os acordos e negociações formais e informais que envolvem a formação da coalizão multinível, e o envolvimento do setor privado nesse acordo.

Em uma segunda parte, mostramos que os governos nacionais nos dois casos apresentados instituíram arranjos com baixa discricionariedade para as etapas de implementação, atribuídas aos governos locais, criando mecanismos de controle sobre a coalizão multinível. Mais do que isso, mostramos que as decisões tomadas nos governos nacionais seguiram interesses

vinculados a plataformas econômicas e políticas nacionais, em detrimento de demandas específicas dos locais. Esses achados abrem o caminho para a análise da implementação e dos resultados das políticas, que será apresentada no capítulo seguinte.

Além de especificar os lócus das tomadas de decisão, o capítulo mostrou que em ambos os casos é fundamental compreender o processo de formação das coalizões políticas a partir dos interesses específicos dos atores envolvidos – públicos e privados ou híbridos – e criam as condições para negociação política dos arranjos que viabilizam as políticas públicas. Essas negociações podem ser mais ou menos formalizadas e/ou transparentes, mas são parte fundamental para compreender os resultados posteriores.

Capítulo 5: Implementação, produtos e projetos redistributivos: a contrapartida pública nos dois projetos de renovação urbana

Esse capítulo é dedicado a analisar as etapas de implementação das políticas de renovação urbana em Londres e no Rio de Janeiro. Vimos nos capítulos anteriores como na etapa de implementação há maior protagonismo dos governos locais e a maior parte das decisões é direcionada a agências de desenvolvimento urbano insuladas das administrações diretas, mas vinculadas às prefeituras. Vimos também que apesar disso os governos locais atuam em cenários bastante restritos quanto às possibilidades de mudanças estruturais nas políticas, como consequência dos acordos estipulados anteriormente, afetando, com isso, a sua responsividade frente à população local, e o controle social sobre as políticas.

As decisões tomadas na etapa de formulação são, portanto, estruturantes de cada projeto de renovação urbana, e isso vai ser fundamental ao analisarmos a implementação das políticas. Nessa etapa se torna evidente a incompatibilidade entre os acordos amarrados pelas estratégias econômicas projetadas pelos governos nacionais, e um projeto de desenvolvimento econômico

local apoiado por um planejamento urbano estruturado a partir de demandas do local e de uma premissa de manutenção da população no local. Logo, apesar de os prefeitos estarem mais sujeitos aos diversos tipos de controle social pela proximidade junto às populações impactadas pelo projeto, em especial do ponto de vista do controle vertical, através do voto, há importantes limitações à sua atuação.

Em certa medida, analiso aqui as consequências dos processos descritos nos capítulos anteriores, enfrentando um desafio de alcance temporal uma vez que são projetos de longo prazo, e que a implementação em ambos os casos segue dinâmica. Ainda assim, seguindo o argumento central de que as etapas de formulação deixaram pouco espaço para alterações estruturais no nível da implementação local, é possível debater as principais questões enfrentadas pelos projetos até aqui, bem como as alterações ainda que residuais que tenham sofrido até o presente, por influência de lideranças locais e demandas específicas do território, em cada caso. Nesse sentido, será fundamental analisar como o governo local enfrenta as resistências oferecidas localmente, e como essas se inserem no processo político descrito. Outro aspecto para a análise será uma comparação da intersetorialidade das políticas em cada caso.

Inicialmente vamos debater os instrumentos de planejamento urbano, discutindo os mecanismos de contrapartida pública que oferecem retornos para as comunidades, através de formas de compensação pagas pelo investidor privado para que parte do sobrelucro produzido pela renovação urbana seja reinvestida em uso coletivo. O conceito de *value capture* (Smolka, 2014) ou gestão social da valorização da terra (Santoro et al., 2005) será abordado aqui como *contrapartida pública*.

Vamos diferenciar, para cada caso, as especificidades relacionadas i) à forma de arrecadação dos recursos de contrapartida pública, e ii) aos mecanismos estabelecidos para definir como o valor arrecadado vai ser reinvestido no território, o que pode incluir projetos de habitação acessível, mobilidade urbana, emprego, renda e cultura. O argumento nessa sessão defende que embora a contrapartida pública estabelecida em ambos os projetos seja residual e pouco significativa do ponto de vista da estrutura dos projetos, ainda assim é significativo compreender quais os mecanismos adotados a fim de entender quais os potenciais redistributivos em cada caso e, do ponto de vista político, como as negociações das coalizões multinível impactam nos resultados finais do projeto.

Argumentamos ainda que enquanto o modelo de planejamento britânico permite uma margem de negociação mais flexível e que é favorável ao setor privado, existe por outro lado uma definição mais clara sobre a destinação dos recursos a partir das demandas dos territórios

impactados. No Brasil embora o mecanismo da venda de solo virtual resguarde pressões territoriais quanto à negociação, por ser negociado de forma externa às instituições locais, o mecanismo de definição junto às comunidades das demandas locais para reinvestimento do recurso arrecadado é mais frágil. Particularmente no Rio de Janeiro não há mecanismos para definição, junto à comunidade, da destinação dos recursos arrecadados. Isso porque no caso carioca a Operação Urbana vincula a arrecadação de recursos com a venda de solo virtual ao pagamento de contrapartidas de uma parceria público-privada em um contrato de 15 anos. A única margem para negociação, no caso carioca, se dá quanto à destinação de recursos para investimento em cultura.

Além dos sistemas de planejamento, vamos debater como os projetos incluem nas fases de implementação políticas de desenvolvimento local, lideradas pelos governos locais, considerando a intersetorialidade das agências de desenvolvimento local criadas, e as políticas propostas para manutenção e melhoria na qualidade de vida da população local, a fim de compreender também a importância da gentrificação em cada caso. Cabe então destacar que ambos continuam seguindo sistemas de planejamento e de gestão de políticas excepcionais se comparado ao restante da cidade. Reconhecemos, no entanto, que no caso do Rio de Janeiro enfrentamos um problema de disponibilidade de dados para uma análise sobre o impacto dos projetos na população residente, uma vez que os dados do Censo mais recentes que dispomos são de 2010, um ano após a aprovação do projeto.

Por outro lado, adotando mais uma vez o instrumental para análise de intersetorialidade em políticas públicas (Candel & Biesbroek, 2016), e considerando que grandes projetos urbanos são projetos intrinsecamente intersetoriais e vinculados ao território, sendo nesses dois casos particularmente servidos pela criação de agências de desenvolvimento local específicas, considero possível analisar o potencial redistributivo das políticas propostas. Considero, ainda, que é possível aproveitar a análise da trajetória política e institucional das políticas para compreender como as disputas nas coalizões analisadas previamente impactam as políticas voltadas a habitação social, à mitigação de gentrificação e promoção de desenvolvimento local. A análise comparada das estruturas institucionais criadas nessas políticas nos permite compreender qual o objetivo da política, e qual a estrutura prevista (*subsystem involvement e policy instruments*) para atingir esses objetivos (policy goals). Há um objetivo explícito de manutenção da população nos locais? Esse objetivo é coerente com a estrutura e os instrumentos adotados? Para quem foi pensada a política e quem são as pessoas que estão no território? Ao contrastar essas informações com os dados disponíveis sobre a população local no início dos projetos podemos analisar as políticas foram pensadas para a

manutenção dessas pessoas ou para processos de alteração de populações, seja por acesso à moradia ou aos empregos e ainda às opções de consumo nos locais. Para isso, será importante retomar um breve debate sobre o conceito de gentrificação.

Por fim, comparamos também o papel e a liderança dos prefeitos de Londres e Rio de Janeiro, junto às suas agências de desenvolvimento local, na implementação dos projetos. Vamos mostrar que no caso britânico a alternância de poder na Prefeitura entre partido trabalhista e conservador influencia as prioridades da política, ainda que dentro do tímido espaço de direcionamento que os modelos permitem, em especial no que diz respeito à provisão de habitação considerada acessível nos parâmetros ingleses. Aqui caberá ainda um debate sobre a quem se destina essa habitação, ao qual retornaremos mais adiante.

Há uma similaridade nos projetos em relação à promoção de polos econômicos de setores da cultura, criatividade, conhecimento e tecnologia. Ainda que essa política voltada ao desenvolvimento econômico tenha particularidades importantes de acordo com os contextos das cidades, e, aqui sim de forma bem relevante, o seu papel central ou periférico na economia global, por outro lado, esses projetos se relacionam de forma controversa com as demandas do território, bem como com o contexto histórico do local. No Rio de Janeiro o histórico da região associado ao período escravocrata no Brasil é marcante nas definições sobre as atividades no local, a despeito de não serem inicialmente previstas no projeto. Já no caso britânico, apesar de a região ter um passado característico, berço da revolução industrial e bastante influenciada pelos fluxos migratórios, os projetos de desenvolvimento local consideram prioritariamente uma reprodução das dinâmicas culturais do centro de Londres.

O capítulo está dividido em 2 partes principais, além dessa introdução. A primeira se dedica aos modelos de planejamento urbano, e à utilização de mecanismos de contrapartida pública. A segunda debate os projetos de desenvolvimento local, o papel dos governos locais, e os processos de gentrificação.

Modelos de planejamento urbano

Para analisarmos o planejamento nos dois projetos de renovação urbana comparativamente é preciso primeiro ressaltar que são modelos bastante distintos. O modelo de planejamento de Londres que já foi descrito anteriormente é descentralizado nos boroughs, e tem condições e contrapartidas definidas através de negociação lote-a-lote entre os investidores privados e o comitê de planejamento, a partir das propostas de empreendimentos apresentadas pelo empreendedor privado. O comitê de planejamento do borough é uma arena

de decisão local, e como vimos, existem em Londres 32 boroughs com eleições diretas. Já no Brasil e no Rio de Janeiro o planejamento é centralizado na Prefeitura da cidade, e segue as normas estabelecidas no Plano Diretor do município e em um conjunto de leis municipais que regulamentam o uso e ocupação do solo urbano. O Plano Diretor, por sua vez, segue diretrizes estabelecidas nacionalmente através do Estatuto da Cidade.

O conceito de contrapartida pública parte do pressuposto de que, dado que o investimento inicial é público e associado a políticas públicas específicas, o Estado deve produzir regulações para que os benefícios não sejam exclusivamente privados. Logo, a contrapartida pública diz respeito à forma como o Estado recupera as valorizações do investimento empreendido naquele território, e as converte em benefício público e coletivo. Isso implica, inclusive, na participação cidadã sobre as definições de como a contrapartida pública será reinvestida no território. A contrapartida pública trata então dos instrumentos usados para recuperar para a coletividade parte dos benefícios produzidos pela intervenção pública nos territórios.

Ainda que os sistemas de planejamento britânico e brasileiro sejam bastante distintos do ponto de vista da análise política a sua comparação é fundamental pois indica a forma como os arranjos e acordos determinam quem são os principais vencedores, ou beneficiários da política. Isso implica, inclusive, na participação cidadã sobre as definições de como o recurso da contrapartida pública será reinvestido no território. Essas premissas estão presentes em ambos os projetos, ainda que os sistemas de arrecadação, negociação junto aos atores privados e definição quanto ao investimento da contrapartida pública sejam distintos. É importante ressaltar, ainda, que os sistemas de planejamento tradicionais são em ambos os casos alteradas pela aprovação de projetos de renovação urbana, redirecionando o espaço de decisão sobre a contrapartida pública.

Mecanismos de contrapartida pública em projetos de renovação urbana

No Brasil a outorga onerosa é o mecanismo criado para que o Estado recupere parte da valorização obtida pela promoção de alterações em um terreno. Através dela, o Estado concede o direito de mudança no seu uso (por exemplo comercial ou residencial) e no seu aproveitamento – que diz respeito ao quanto é possível construir dentro de uma determinada metragem, sempre seguindo as definições previstas no Plano Diretor da cidade. Ou seja, o mecanismo de contrapartida vem pela venda do direito de alteração no padrão ou norma até

então estabelecido para o local, ao passo que no modelo britânico a contrapartida é negociada sempre que um novo empreendimento busca aprovação para construção, e parte da análise de seu impacto sobre o território, além da recuperação para o Estado de parte da valorização imobiliária do local. No caso brasileiro, as alterações são concedidas mediante o pagamento da outorga onerosa, e o valor arrecadado pela venda de outorga deve ser necessariamente destinado a finalidades urbanas e coletivas, mas é de uso livre em toda a cidade.

A alteração no planejamento tradicional no caso de projetos de renovação urbana se dá pela adoção de instrumentos urbanísticos previstos em uma legislação nacional, o Estatuto da Cidade, e criados através de regulamentação local. A Operação Urbana Consorciada é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, e nesse caso as contrapartidas arrecadadas devem ser reinvestidos dentro do mesmo perímetro da operação, e, como vimos, através do uso de um novo mecanismo específico de arrecadação, os Cepacs (Certificado do Potencial Adicional de Construção), que autorizam a criação de solo virtual em todo o perímetro da operação. A diferença do solo virtual em relação à outorga onerosa é que ele deixa de estar vinculado a um lote de terra específico e passa a ser um título que vale para todo o perímetro da operação urbana consorciada. Com a desvinculação do certificado em relação a um terreno pré-determinado eles passam a ser comercializados no mercado através de leilões, e como qualquer título financeiro, têm preço variável. Com isso, o mercado passou a estocar certificados de determinadas operações urbanas consorciadas, além de estocar terras, para especular sobre a sua valorização futura.

No Reino Unido a alteração em relação ao planejamento tradicional se dá pela transferência do poder de planejamento dos boroughs para uma agência de desenvolvimento criada especificamente para a política de renovação. Tradicionalmente essa agência de desenvolvimento era vinculada ao governo central, o que significa que respondia às diretrizes nacionais. No caso do projeto de Stratford esse padrão foi seguido por algum tempo, com o poder de planejamento transferido para a Autoridade Olímpica (ODA), uma agência vinculada ao governo central. No entanto, passados os Jogos Olímpicos o governo britânico aprovou no Parlamento uma legislação nova (Localism Act, 2011), permitindo a criação de agências de desenvolvimento para projetos de renovação urbana vinculados à Prefeitura. Apesar de representar uma inovação institucional no sentido da descentralização do poder de planejamento de uma agência nacional para uma agência municipal, ainda se manteve a lógica de centralização frente aos boroughs, retirando dos mesmos – que, vale lembrar, são eleitos diretamente pela população local - essa autonomia.

Deter a autoridade de planejamento no Reino Unido significa abrigar o comitê de planejamento que é responsável por receber propostas de empreendimentos para lotes específicos dentro do território, e conduzir a negociação e aprovação. No Reino Unido existem diretrizes específicas quanto à contrapartida pública, que incluem: habitação social ou *acessível* com diretrizes determinadas pelo Prefeito, mas cuja adoção fica à cargo da autoridade de planejamento; os investimentos para a comunidade, chamados de Community Infrastructure Levy (CIL), que são um valor pago pelo empreendedor definido através de uma fórmula aplicada ao tamanho do empreendimento. O recurso recebido deve ser usado para financiar melhorias para a comunidade através de uma lista de projetos estabelecida por mecanismos de consulta à população. E por fim, um instrumento de mitigação de externalidades causadas pelos empreendimentos, chamado de sessão 106, cujo valor é negociado caso a caso devendo ser usado para mitigar novos impactos gerados pelo empreendimento, e não demandas pré-existentes da comunidade. O conjunto das contrapartidas públicas no sistema de planejamento britânico é chamado de *planning gains*.

No caso do Porto Maravilha a aprovação de um par de legislações específicas, aprovadas na câmara municipal do Rio de Janeiro, criou uma Área Especial de Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio e uma Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária. No caso carioca, a venda de solo virtual passa a ser o mecanismo de arrecadação da contrapartida pública no local e a criação da operação deve também indicar um comitê gestor, com representação de moradores, mas não há previsão sobre poder deliberativo do comitê em relação aos recursos arrecadados, e, na prática, parte dos investimentos é pré-definida no momento de aprovação da lei que cria a operação. No Rio de Janeiro esse investimento foi congelado em um contrato de PPP prevendo obras de infraestrutura e contratação de serviços urbanos para a região, sem participação da população local sobre a priorização ou definição das obras e serviços.

Além disso, no caso do Porto Maravilha o solo virtual não foi comercializado pela Prefeitura mas repassado à empresa de desenvolvimento urbano local criada pelo projeto. Essa inovação do Rio de Janeiro em relação às demais operações consorciadas se assemelha ao modelo britânico, ao transferir o planejamento para uma agência semi-pública, vinculada à Prefeitura. No caso brasileiro, isso significa o poder de negociar a aprovação de novos empreendimentos, ainda que seguindo as diretrizes da legislação local e ainda que a aprovação em si se dê na Prefeitura em um grupo especial para a operação, e, principalmente, arrecadar através da venda do solo virtual. Portanto, o poder de negociação dos empreendimentos apesar de ser transferido a uma agência fora da prefeitura, é ainda finalizado na secretaria municipal,

e a venda de solo virtual é regulada por um agente externo e se dá através de leilões, e não da negociação lote-a-lote.

Insulamento e novas institucionalidades

O fato de ambos os casos terem a criação de empresas de desenvolvimento urbano municipais é relevante por serem as primeiras de seu tipo nos dois países, porque é um exemplo de um aprendizado institucional do governo carioca em relação ao modelo britânico, mas principalmente porque indica que os governos nacionais, em ambos os casos, dão um passo atrás e deixam a implementação das políticas à cargo da Prefeitura. Por outro lado, em ambos os casos, ainda que os Prefeitos tenham poder de interferência e decisão nas agências semi-públicas, trata-se de instituições não ligadas à administração direta, e, portanto, com outras estruturas burocráticas e de prestação de contas. Trata-se do que Levi-Faur (2005) chama de ‘custos de liberdade’, pois tais instituições estão mais insuladas dos riscos políticos, o que é significativo especialmente em projetos de tão longo prazo e que, portanto, atravessam diversos mandatos e governos, como os projetos de renovação urbana. Além disso, em termos orçamentários, os recursos não são vinculados aos orçamentos municipais e, portanto, ao escrutínio do legislativo local, além de permitirem outras formas de arrecadação, por exemplo com contratos comerciais, presentes em ambos os casos.

Por outro lado, apesar de LLDC e Cdurp significarem um recuo dos governos nacionais, já vimos como ambas seguem sendo parcialmente regidas por decisões nacionais. No caso da LLDC isso se dá pelo acordo de cooperação (MoU) entre a Prefeitura de Londres e o Governo nacional acordando as condições para o pagamento da dívida contraída pela Great London Authority, e que foi repassada à empresa na época de sua criação, e diz respeito aos recursos extras emprestados pelo governo nacional para a compra de terras e investimento em infraestrutura na região do projeto de renovação urbana. Os termos do acordo determinam o pagamento da dívida ao governo e à Loteria Nacional através do lucro obtido pela incorporação imobiliária na região. Portanto, o processo de planejamento na região, à cargo da LLDC, segue diretrizes não apenas da Prefeitura de Londres, mas também do governo nacional, credor da dívida.

Desnecessário dizer que as negociações do comitê de planejamento junto aos incorporadores privados são o que determina o maior ou menor lucro da LLDC, e, portanto, as condições de pagamento da dívida. Quanto maior a contrapartida pública negociada, menor

será o lucro da agência, pois será necessário subsidiar parte do empreendimento por exemplo através de redução no valor de concessão das terras. Isso quer dizer que o lucro do investidor privado é pré-determinado através da “viabilidade” dos empreendimentos, determinando que a contrapartida pública seja arrecadada ou na forma de lucro ou de planning gains. Logo, ainda que seja uma empresa local com diretrizes locais e, portanto, mais responsivas às demandas locais, as decisões sobre empreendimentos são implicadas pelo acordo firmado junto ao governo nacional, e passam a ser determinadas por uma lógica de investimento e arrecadação. Ao mesmo tempo, em muitos casos a própria empresa municipal atua como desenvolvedora, de forma que deve negociar consigo mesma (através de departamentos separados) os compromissos de contrapartida. O conflito entre seguir diretrizes da Prefeitura e aumentar a arrecadação fica evidente. O acordo é, no entanto, flexível o suficiente para permitir que essa negociação se torne política, e varie de acordo com a conjuntura política do país. Por outro lado, uma parte importante das negociações de empreendimentos na região foi feita antes de o poder de planejamento ser repassado para a LLDC, enquanto a comissão de planejamento ainda seguia com a Autoridade Olímpica, portanto, seguindo diretrizes nacionais.

No caso do Rio, apesar de a Prefeitura da cidade emitir os 4 milhões de metros quadrados adicionais de solo virtual e repassá-los para a Cdurp que com isso seria responsável pela negociação de empreendimentos junto ao setor privado, essa se comprometeu a vendê-los integralmente em um leilão de lote único arrematado por um banco federal. Com isso, a empresa municipal conseguiria operar o fluxo de caixa da operação, garantindo de uma só vez os recursos para pagar investimentos em infraestrutura e serviços contratados pela parceria público-privada, mas transferiu ao banco federal o poder de especulação, planejamento e arrecadação sobre a valorização das terras na região. O recurso inicial, oriundo do fundo de pensões público brasileiro, operado pelo banco federal, passou a ser o credor do investimento imobiliário na região, e o investimento tem uma meta de crescimento anual em sua arrecadação. Com isso, as decisões sobre empreendimento na região deixam de ser responsivas às demandas locais, e passaram a ser determinadas em função de uma lógica de investimento e arrecadação. O fato de não haver uma definição de setores comerciais ou residenciais aumenta a liberdade do fundo em aprovar empreendimentos que sejam mais rentáveis, independente das demandas locais.

Portanto, em ambos os casos temos arranjos que embora descentralizem institucionalmente as autoridades de decisões em fases de implementação, seguem sendo implicados por acordos que determinaram lógicas de investimento imobiliário nas regiões para garantir arrecadação através da maximização do valor da terra, em detrimento das demandas

sociais locais. Há, portanto, um processo que até certo ponto descentraliza e insula as decisões, mas mantém supervisão ou influência do governo nacional.

Lógica mercantil x planejamento local

Apesar de os sistemas de planejamento e arrecadação de contrapartidas serem bastante distintos, em ambos prevalece uma lógica de maximização da arrecadação sobre as terras públicas, que nos dois casos foram adquiridas mediante transferência dos governos centrais. Ainda que no caso britânico as terras tenham sido compradas de proprietários privados pela Prefeitura, o governo central é o credor e responsável pela transferência das terras para a empresa de desenvolvimento, orientando o planejamento para arrecadação. No caso brasileiro, as terras já pertenciam à União, mas similarmente ao serem transferidas à empresa de desenvolvimento implicam uma lógica de arrecadação e retorno ao financiador estatal.

Portanto, os sistemas de planejamento passam a ser orientados por lógicas arrecadatórias, criando uma série de conflitos para a empresa de desenvolvimento entre a produção de políticas sociais em resposta às demandas da população locais, e o pagamento dos acordos estabelecidos com o governo. Em ambos os casos esses empréstimos implicam acordos junto a empresas privadas nacionais com atuação na região, sendo em Londres as empresas do projeto Stratford City, e no Rio as empresas do consórcio Porto Novo.

No entanto, no caso brasileiro o fato de a arrecadação de contrapartidas públicas se dar prioritariamente através da venda de solo virtual, descolada da negociação lote-a-lote, alivia a pressão da negociação direta com o incorporador imobiliário. Além disso, ao adquirir integralmente o estoque, o fundo de investimento imobiliário público altera a lógica de arrecadação pois garante à empresa municipal o valor mínimo de arrecadação, e passa a controlar a negociação com o mercado de forma que tanto o fundo imobiliário público como investidores privados podem, através de mercado secundário, estocar certificados para utilizar conforme o timing de valorização imobiliária na região.

Do ponto de vista do mercado esse modelo permite que as negociações sejam descoladas de pressões políticas, insulando a prefeitura e a própria empresa de desenvolvimento urbano do processo. Além disso, por negociar com um fundo de investimento imobiliário, cuja rentabilidade também depende da valorização da região e do investimento em infraestrutura do local, as empresas reduzem riscos políticos associados por exemplo à troca de gestão na administração local, e, em muitos casos se tornam sócias do fundo em empreendimentos que compartilham riscos em longo prazo (por exemplo através de permutas de solo virtual).

Por outro lado, nesse modelo todo o valor de contrapartida – venda de solo virtual – é destinado ao pagamento de uma PPP de obras e serviços na região, em um contrato de 15 anos. Esse “congelamento” do destino da arrecadação é benéfico ao mercado pois garante investimentos em infraestrutura e serviços na região, aumentando a sua valorização para o mercado e, portanto, e reduzindo riscos aos investidores. No entanto, para a população significa a impossibilidade de participar da definição de como será usado o recurso da contrapartida pública. Não há qualquer processo deliberativo nesse sentido, ou qualquer consulta prévia no sentido de atender as demandas do território. Isso é ilustrativo em especial no caso das favelas que fazem parte da área de desenvolvimento urbano, mas não são contempladas nem com os investimentos em infraestrutura, e seguem sem acesso a serviços básicos como saneamento ou energia.

Já em Londres, ainda que exista mais flexibilidade na negociação da arrecadação de contrapartidas (planning gains), existe um processo de planejamento a partir das demandas locais para que os valores arrecadados sejam destinados a esses fins, e que podem incluir além de habitação acessível, escolas, espaços públicos, unidades de saúde, entre outros. Ou seja, esse recurso não é parte do investimento para valorização imobiliária na região, ainda que seja afetado por essa lógica do ponto de vista da negociação.

Há, portanto, uma diferença fundamental aqui. Enquanto no Brasil o recurso de contrapartida é obtido através da venda de solo virtual e é utilizado para financiar a valorização fundiária na região em um processo de longo prazo, em Londres o governo financia a valorização da região através de investimento direto em infraestrutura, mas reduz o poder de negociação da empresa de desenvolvimento local quanto à contrapartida dos empreendimentos junto aos investidores privados.

Por outro lado, se considerarmos que a questão fundamental é quem assume o risco e aporta o recurso inicial, a resposta é similar. Em ambos os casos o risco e o investimento inicial são do governo central. No Brasil com recursos do fundo de pensões, através de um fundo de investimento imobiliário público. No Reino Unido através de investimento direto do governo. Em ambos os casos o governo central cobra a conta do projeto de renovação urbana à longo prazo estimulando, através dos sistemas de planejamento específicos de cada país, os prazos e as condições de pagamento. Também nos dois casos essas condições são flexíveis e variam de acordo com a conjuntura política e econômica nacional.

Para a população local, a quem pouco importam os acordos, a diferença é mais importante pois no caso britânico a estrutura de planejamento garante, ainda que com subsídio público, que parte das suas demandas seja atingida com a construção de novos equipamentos

públicos na região. No Rio de Janeiro a contrapartida do investidor privado não é atrelada ao planejamento de equipamentos públicos, que não é centralizada na empresa de desenvolvimento urbano.

Portanto, uma diferença central está na criação e no rol de responsabilidades da empresa de planejamento urbano das regiões. Enquanto em Londres ela assume o poder de planejamento também em relação aos equipamentos públicos e à habitação social, no Rio isso se mantém descentralizado nas diferentes secretarias da prefeitura, inclusive quanto à construção de escolas, equipamentos de saúde, verde e habitação social. Vamos entrar em mais detalhes sobre essa diferença de intersectorialidade da política na sessão seguinte.

Principais achados em relação aos sistemas de planejamento

Resumindo, em relação ao sistema de planejamento e a arrecadação e destinação de contrapartidas junto aos investidores privados, temos algumas similaridades e outras distinções importantes.

Em relação às similaridades temos que **ambos os projetos recorrem a investimentos iniciais por parte dos governos centrais para reunir e qualificar um conjunto de terras** que será transferido às empresas de desenvolvimento local e em seguida disponibilizado ao mercado.

Também em ambos os projetos os governos centrais mandam a conta, e estipulam, de acordo com os sistemas de planejamento de cada país, **mecanismos para atrelar o pagamento dos investimentos iniciais à maximização do valor da terra através do lucro imobiliário**. Com isso, em ambos os projetos **a lógica imobiliária se torna preponderante** pois os acordos estabelecem o pagamento dos investimentos iniciais através de lucro imobiliário.

Em relação às distinções a partir dessa estrutura comum, temos que no Brasil o instrumento de planejamento adotado faz com que a contrapartida do investidor privado seja utilizada para pagar uma parte da infraestrutura da terra, atrelada ao próprio processo de valorização imobiliária. No Reino Unido, por outro lado, esse investimento em infraestrutura da terra é adiantado pelo governo, reduzindo o poder de negociação dos planejadores locais quanto à contrapartida do investidor privado, mas mantendo-a atrelada ao território e ao planejamento local, uma vez que a infraestrutura para valorização imobiliária já foi adiantada.

Com isso, se estabelece uma **diferença fundamental no papel das empresas de desenvolvimento urbano local, a LLDC em Londres e Cdurp no Rio de Janeiro**. Embora enquanto arranjo institucional exista uma similaridade por serem empresas mistas vinculadas ao município, no caso londrino a empresa assume responsabilidades em relação à provisão de

habitação social e de equipamentos públicos no território, que são negociados como parte dos *planning gains*. Portanto, a empresa é envolvida não apenas nas metas de habitação social ou acessível, como também na provisão de escolas, postos de saúde, espaços públicos e verde, dentre outros. Já no caso carioca tanto as políticas de habitação como aquelas que demandam equipamentos públicos são mantidas descentralizadas nas respectivas secretarias da Prefeitura, de forma que o planejamento por exemplo de saúde e educação não são parte do projeto de renovação urbana na região.

Além disso a **cobrança sobre os recursos iniciais, a negociação sobre o lucro imobiliário e as contrapartidas privadas são negociadas em cada caso dados os sistemas de planejamento específicos**. No caso britânico o investimento inicial é aportado diretamente pelo governo nacional, e a cobrado depois através de um acordo de entendimento. Assim, a empresa de desenvolvimento urbano local vive o conflito entre aumentar o lucro x negociar contrapartidas privadas. Ou seja, a contrapartida privada não é variável, de modo que ou a empresa paga o governo, ou subsidia as melhorias para a comunidade. Soma-se a isso o fato de a própria empresa de desenvolvimento urbano local acumular papéis de incorporadora e planejadora, criando um conflito de interesses que reforça essa posição entre diretrizes de desenvolvimento local e metas de lucro para pagar o governo. Já no caso carioca, a contrapartida da incorporação é assumida pelo governo federal (e usada para financiar a qualificação do território com infraestrutura e serviços) em uma operação coordenada por um fundo de investimento imobiliário público que passa a ter posse das terras da União e do solo virtual, e assume a negociação junto ao mercado dos riscos e lucros da incorporação imobiliária na região.

Portanto, **em ambos os casos os projetos são intrinsecamente vinculados à valorização imobiliária. A diferença se dá principalmente na forma como o lucro da valorização retorna ao governo central, financiador dos investimentos iniciais para promoção da valorização**. Em ambos os casos o risco é público e o investimento público é alto. Em ambos os casos os riscos para o investidor privado são reduzidos uma vez que o investimento em infraestrutura é garantido pelo aporte inicial do governo central. No entanto, no Brasil, parte desse investimento público é custeado, em longo prazo, com a contrapartida pública arrecadada através da venda de solo virtual, às custas de nenhum investimento dentro do orçamento do projeto para demandas vinculadas ao planejamento de equipamentos públicos para o local, que é mantido descentralizado nas secretarias da prefeitura. Já no Reino Unido o retorno ao governo nacional é mais baixo, e a valorização imobiliária paga de volta apenas uma parte do investimento inicial, no longo prazo, através da arrecadação da empresa de

desenvolvimento local. Do ponto de vista da população local, no entanto, o modelo britânico mantém parte da contrapartida pública para equipamentos públicos locais seja por meio de demandas da comunidade (CIL) ou de análise de externalidade dos novos empreendimentos (106), e há uma centralização da implementação na empresa de desenvolvimento local, de maneira integrada com outros departamentos específicos.

Liderança de prefeitos e a incompatibilidade dos projetos de desenvolvimento local

Isso quer dizer que os prefeitos não têm qualquer influencia sobre os projetos? Não. A liderança dos prefeitos em ambos os casos foi fundamental em especial para aprovação dos projetos olímpicos e para a costura das políticas junto aos governos centrais. Em Londres a alternância de poder entre trabalhistas e conservadores na Prefeitura de Londres e no Governo torna mais clara essa distinção. No Rio de Janeiro ainda que a alternância de poder seja relevante, especialmente no período mais recente após os Jogos Olímpicos e impeachment da ex-Presidenta Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores, para no nível local a coalizão já era liderada por um partido de centro, tornando a distinção com o projeto político conservador mais atenuada. Soma-se a isso o fato de que o projeto carioca é quase uma década mais recente do que o britânico se considerarmos os principais marcos de aprovação do modelo atual em cada caso, tornando mais difícil a compreensão sobre isso tipo de alterações. Cabe, por fim, considerar que a crise econômica e política acentuada no Brasil já desde a realização dos Jogos Olímpicos paralisou por algum tempo políticas e investimentos.

Tabela 8: Partidos e prefeitos eleitos entre 2001 e 2017 em Londres e no Rio de Janeiro

		2001 – 2004	2005 – 2008	2009 - 2012	2013 - 2016	2017 -
Londres	Partido	Independente	Trabalhista	Conservador	Conservador	Trabalhista
	Prefeito	Ken Livingstone	Ken Livingstone	Boris Johnson	Boris Johnson	Sadiq Khan
Rio de Janeiro	Partido	PTB	PFL	PMDB	PMDB	PRB
	Prefeito	Cesar Maia	Cesar Maia	Eduardo Paes	Eduardo Paes	Marcelo Crivella

Fonte: Elaboração própria

Ainda assim, a liderança dos prefeitos é fundamental para as políticas de desenvolvimento local nos territórios, considerando aqui quem irá viver nos locais, onde vão trabalhar, e o que vão consumir.

Para compreendermos as estratégias de desenvolvimento local assumidas em cada caso, bem como os seus efeitos sobre a população residente antes dos projetos, é preciso compreender as condições socioeconômicas dos territórios, uma vez que um desafio de projetos renovação urbana está em evitar processos de gentrificação, ou, dito de outra forma, em estabelecer formas de *fit* ou de encaixe entre as novas condições de vida no território, e as populações que viviam nele – inclusive no que diz respeito à habitação, emprego e lazer. Dessa forma, a renovação urbana pode contribuir para melhorar os indicadores sociais da região sem para isso expulsar ou dissipar ainda mais a pobreza. Tanto a região do projeto de renovação em Londres como a do Rio de Janeiro concentram populações de alta vulnerabilidade, o que implica em desafios específicos para conter processos de gentrificação e melhorar a qualidade de vida de quem vive na região.

O conceito de gentrificação é entendido como a troca populacional de uma determinada região da cidade, com a saída de grupos de mais baixa renda, e entrada de grupos com renda superior.

É um conceito bastante utilizado na análise de projetos de renovação urbana no Reino Unido, onde dependendo do projeto político, é encarado como desejável, ou como indicador de renovação (Imrie et al., 2009), uma vez que novos ambientes construídos atrairão investimento financeiro com iniciativas imobiliárias e a disseminação da população mais pobre produzirá melhores indicadores sociais. É evidente a crítica a esse projeto do ponto de vista de uma visão de cidade mais justa e inclusiva, já que a melhoria dos indicadores sociais não ocorreria como resultado de redistribuição ou de melhora na qualidade de vida dessa população, mas de mobilidade de uma população que não se encaixa mais no local, pois não consegue acessar as moradias, empregos ou até novos serviços criados na região.

O termo se originou na obra de Ruth Glass (1964), mas na literatura recente é debatido através de uma perspectiva de planejamento e política e pode ser visto como uma combinação de três processos. O primeiro é um processo econômico, vinculado ao custo de moradia. Do ponto de vista do processo imobiliário, é importante considerar que para os ciclos de investimento e produção imobiliária as áreas relativamente mais pobres são aquelas mais atraentes, pois têm maior potencial para maximizar os lucros sobre a terra – ou seja, ampliar de forma mais intensa o valor do metro quadrado. Isso implica necessariamente no aumento do

custo de moradia para a população local, e – caso não haja políticas específicas para habitação social – muitas vezes na inviabilidade de permanência no local. Particularmente em Londres esse processo é ainda potencializado pela financeirização dos ambientes urbanos. Em ambos os casos, a maximização da rentabilidade da terra incentiva a produção de tipos específicos de empreendimentos imobiliários, com taxas de lucro mais altas e seguras. Mas para além da moradia, há outros fatores implicados nesse processo que dizem respeito ao emprego e ao consumo nessas regiões.

No Brasil a rentabilidade de empreendimentos comerciais de alto padrão implica em privilegiar a construção de empreendimentos comerciais de alto padrão, cuja ocupação pode ser mais lenta, e que não necessariamente respondem às demandas da região do ponto de vista do déficit de empregos – condicionados por exemplo à alta qualificação da mão de obra. Logo, além da perspectiva habitacional esse processo responde a um processo de desenvolvimento econômico local pouco planejado, e ditado pelo mercado, que constrói empreendimentos de acordo com as taxas de rentabilidade e não com as demandas de emprego.

Já no Reino Unido o mercado residencial é privilegiado. Como em Londres não existe uma pré-definição por lei de zonas comerciais e residenciais, tais como existe na estrutura de planejamento brasileira, isso tem um impacto em termos de disponibilidade de emprego em áreas que podem acabar com pouco ou nenhum uso de misto ou como bairros dormitório dada a pressão sobre as autoridades locais para procurar extrair o máximo possível de 'ganho' de planejamento e entregar projetos que maximizem retornos aos investidores.

Há, por fim, um processo cultural, descrito por mudanças nos tipos de serviços e lojas que são oferecidas nos bairros - não apenas as lojas se tornam mais caras e menos acessível para a população local, mas também há mudanças nos tipos de produtos e serviços, relacionados ao senso de pertencimento em uma região. (Butler, 2007; Lees & Ley, 2008; J Peck, 2005).

De uma perspectiva da política pública a literatura debateu respostas à gentrificação como subsídios estatais para serviços importantes; zoneamento social; regulamentações específicas para conter o valor do aluguel ou determinar usos comerciais e residenciais; e a captura de valor, que será debatida aqui como o processo de contrapartida pública. A proposta será, portanto, analisar quais medidas foram adotadas até o momento nos projetos para responder aos desafios da gentrificação não apenas na perspectiva da habitação, mas da geração de emprego e renda, dado o contexto de alta vulnerabilidade local presente nas regiões de renovação urbana nos dois casos.

Alta vulnerabilidade local e o encaixe entre território e políticas

O contexto de desigualdades em Londres muitas vezes é mobilizado como justificativa para a realização de projetos de regeneração, sob o pretexto de que o crescimento econômico em regiões deletérias da cidade contribuiria com a redução das desigualdades e a geração de oportunidades iguais em todo o território londrino. A capital do país, apesar de ser considerada a região mais rica da União Europeia (*Government Office for London, 2008: 1*) sofre ainda os efeitos da desindustrialização ocorrida nos anos 1970 e 1980, quando cerca de 500.000 empregos foram extintos (Turok, 1992). As políticas de crescimento econômico da cidade, voltadas aos serviços financeiros, não produziram empregos para essa população, gerando índices de concentração de pobreza alarmantes, que escancaram a desigualdade de acesso em especial sobre as minorias étnicas e raciais, como descrito por Imrie, Lee e Raco (2009).

The GLA's survey of inequalities across the city in 2002 painted a bleak picture (GLA, 2002a). Despite ten years of sustained economic growth, over a third of children (36 per cent) and 30 per cent of working adults in inner London were living in poverty. Black and minority ethnic (BME) communities have suffered disproportionately from marginalisation, with 73 per cent of Pakistani and Bangladeshi children, for example, growing up in poor households, and employment rates amongst all BME communities averaging only 59 per cent. The contrasts in official unemployment figures for London also make powerful reading, with a rate of only 5.1 per cent for 'white' Londoners, as compared to 24.1 per cent for Bangladeshis and 18.9 per cent for Black Africans." (Imrie et al., 2009)

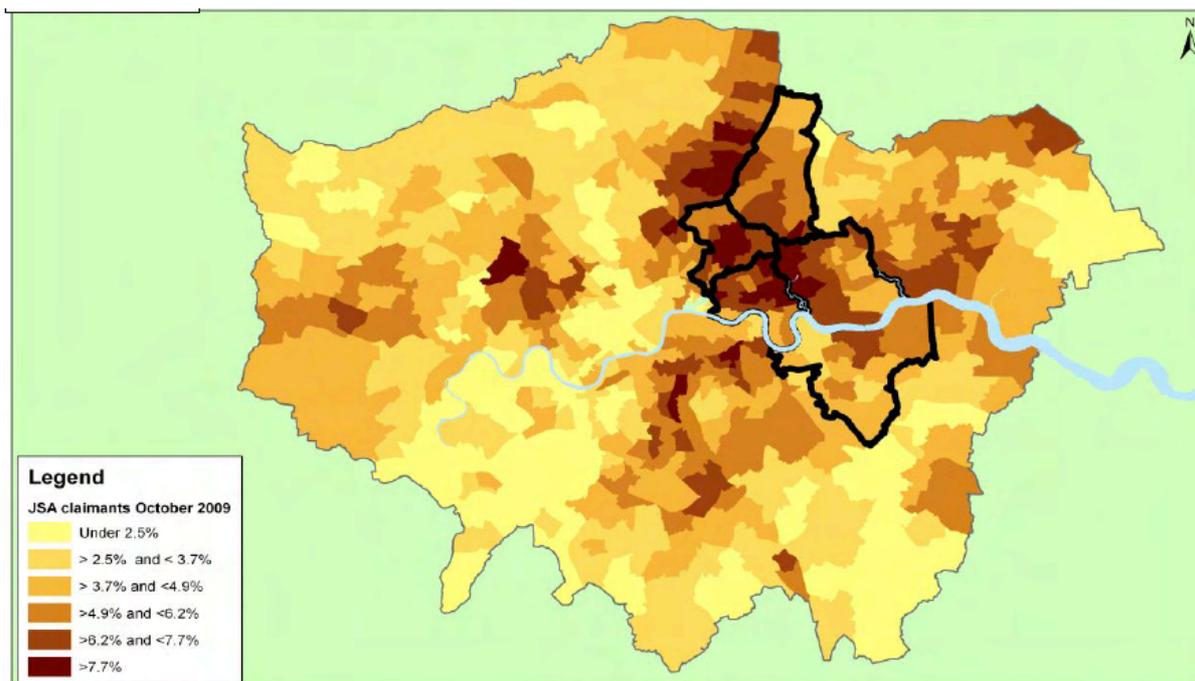
No entanto, as políticas de regeneração urbana, pautadas pela lógica da produção imobiliária para os novos serviços da economia financeirizada de Londres não contribuíram para reduzir esses índices (Imrie et al., 2009). O caso de Tower Hamlets, um dos host boroughs dos Jogos Olímpicos, e que também foi fortemente impactado pelo projeto de Docklands torna evidente esse descolamento do discurso e da prática.

"Perhaps the best example of regeneration policy's failures can be found in Tower Hamlets where inequalities have mushroomed despite public and private sector investment of over £10 billion in the Canary Wharf development and the in-migration or creation of over 80,000 jobs. A report in 2005, for example, found that 'the average pay of a male worker in the parliamentary constituency that includes London's Canary Wharf financial district rose 22 per cent to more than £101,000' (Thornton, 2005: 1). In contrast, two-thirds of Tower Hamlet's children are growing

up in households officially defined as 'poor' and economic inactivity rates are as high as 46 per cent (Borough of Tower Hamlets, 2008). The borough still ranks as the third poorest local authority area in England even though it lies at the centre of Europe's most ambitious, spectacular and long-running regeneration project." (Imrie et al., 2009)

O discurso de que as políticas de regeneração urbana são a resposta para os males da cidade é fortemente presente na lógica de crescimento primeiro (Clarke & Cochrane, 2013): a ideia dos projectos de property-led regeneration ao promoverem infraestrutura urbana em uma região da cidade deverão contribuir com o seu desenvolvimento económico e com isso sanar todos os seus males urbanos. Os autores fazem referência à ideia de que o remédio para todos os problemas da sociedade está no mercado global, sendo que em uma Cidade Global os projetos de regeneração urbana seriam catalizadores desse crescimento a partir do fluxo de investimentos que atrairiam. Há, paralelamente, nesse discurso uma lógica que deposita nos próprios cidadãos o ônus de se capacitarem para poder surfar junto na onda do crescimento económico, e tirar proveito do investimento injetado no território. Esse processo inclui uma percepção de pessoas como parte do objeto da regeneração, inclusive prevendo a remoção de alguns grupos, em um processo de gentrificação que resulta das políticas de renovação urbana. O Mapa 17 abaixo mostra a concentração de pessoas procurando emprego nos host boroughs e nos demais boroughs da cidade.

Mapa 17: Concentração de pessoas em busca de emprego em Londres em 2009

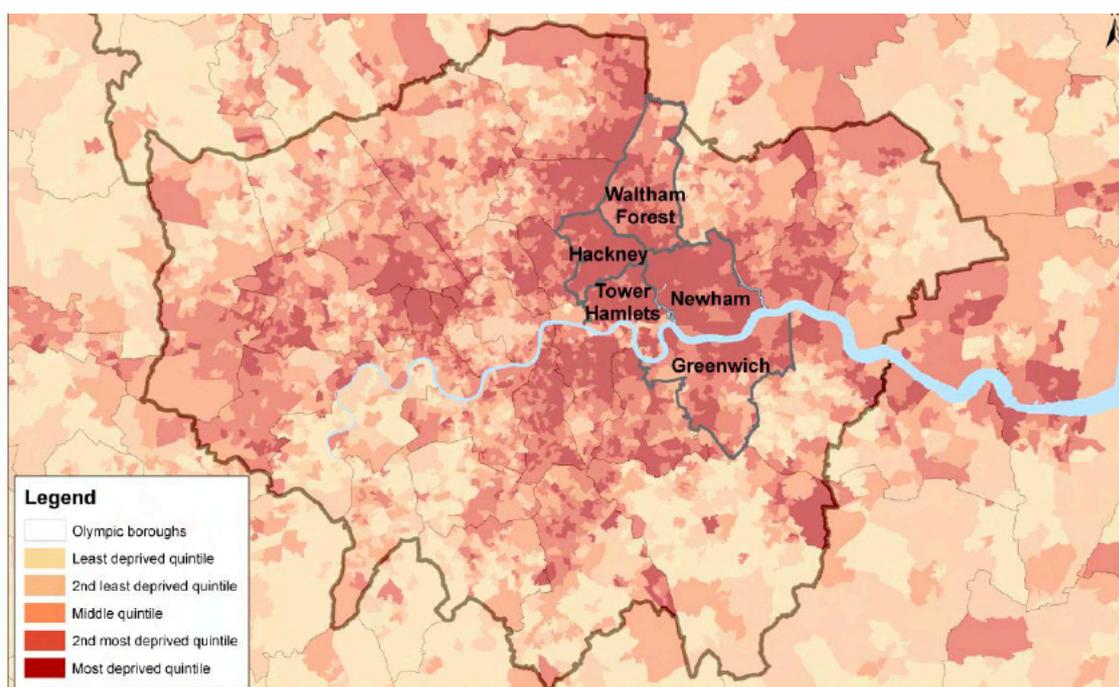


Fonte: MacRury & Poynter, 2009

Essa lógica está associada à seleção de espaços “ganhadores”, e em Londres se traduz na definição de 28 “opportunity areas”, que são regiões que devem concentrar esse crescimento através da regeneração e desenvolvimento de comunidades “desfavorecidas”. Os autores chamam esse processo de um no qual “ganhadores são escolhidos” (picking winners) com investimentos selecionados e concentrados em áreas estratégicas. Nesse sentido, Docklands evidenciaria que o Estado está disposto a patrocinar processos de gentrificação em nome de garantir a competitividade de Londres em longo prazo como um centro econômico global (Imrie et al., 2009)

Em Londres, a região do projeto de renovação urbana inclui três dos distritos mais pobres da Inglaterra, com um importante déficit habitacional, e renda domiciliar baixa. O Índice Britânico de Carências Múltiplas (IMD na sigla em inglês), que é o indicador oficial no país para medir vulnerabilidades em determinadas áreas em relação ao restante do país mostra que os três principais distritos do projeto de regeneração urbana ocupam as três primeiras posições no ranking do país em proporção de crianças e idosos vivendo em lares com carência de renda. O Mapa 18 a seguir indica a concentração de bairros com altos índices de vulnerabilidade de acordo com o IMD destacando os host boroughs.

Mapa 18: Índice de Carências Múltiplas em Londres, em 2007



Fonte: MacRury & Poynter, 2009

A cidade criou como parte de suas promessas atreladas ao projeto Olímpico a Agenda de Convergência, que previa que “em 20 anos as comunidades que sediaram os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2012 gozariam das mesmas oportunidades econômicas e sociais que os seus vizinhos nos demais distritos de Londres” (London Assembly Regeneration Committee, 2017, tradução própria). Para medir esse objetivo foram criados indicadores de qualidade de vida, que seriam comparados à média no restante da cidade, a fim de reduzir o gap entre os distritos.

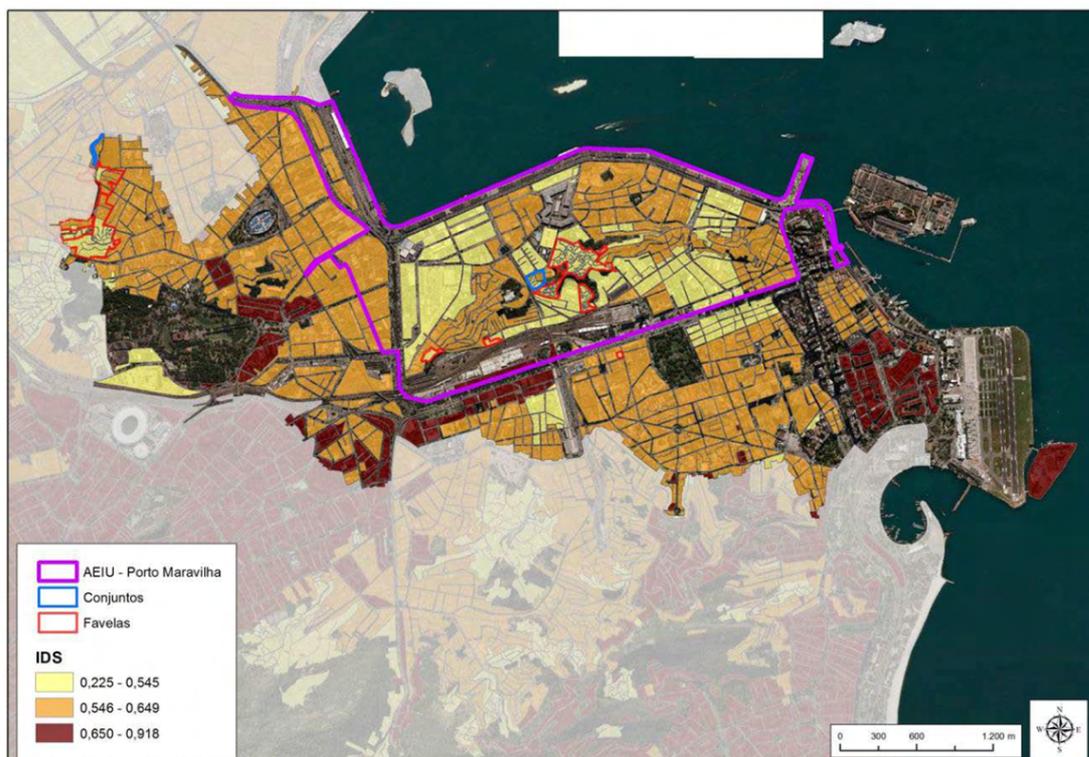
Em 2017 a London Assembly publicou um relatório de avaliação sobre tais metas, evidenciando que 5 anos após a realização dos Jogos embora os investimentos tenham sido inicialmente abundantes do ponto de vista da infraestrutura física e econômica, pouco alteraram o gap relativo à qualidade de vida na região. É notável que dentre aqueles indicadores classificados como “com gap idêntico ou ainda maior desde os Jogos” estejam os indicadores relativos à oportunidade de emprego e à renda média entre trabalhadores empregados em período integral. O relatório apresenta ainda dados obtidos pelo Índice Britânico de Carências Múltiplas, que é o indicador oficial no país para medir vulnerabilidades em determinadas áreas em relação ao restante do país. O ranking mostra que os três principais distritos do projeto de regeneração urbana, Hackney, Tower Hamlets e Newham ocupam as três primeiras posições no ranking do país em um dos indicadores do índice que avalia a proporção de crianças e idosos vivendo em lares com carência de renda.

Já no Rio de Janeiro a própria delimitação das fronteiras de operação urbana no Rio de Janeiro é fruto de debates. A área de intervenção da operação urbana abrange uma importante favela da cidade, chamada Morro da Providência, que concentra indicadores de alta vulnerabilidade social, sem acesso a redes de infraestrutura básica, e com carências habitacionais marcantes. Por outro lado, a delimitação dos perímetros da operação excluiu o bairro do Caju, imediatamente vizinho, também localizado na região portuária – inclusive tendo parte do bairro ocupada por atividades portuárias remanescentes, sendo essa uma área de importantes carências de infraestrutura urbana e que abriga uma população de cerca de 20 mil pessoas que poderiam ser beneficiadas pela renovação urbana (Barros et al., 2015).

As informações sócio-demográficas mais recentes que temos sobre a população local foram obtidas em 2010, portanto apenas um ano após aprovação do projeto, e assim nos fornecem dados sobre os desafios de uma política visando conter processos de gentrificação no local. Um primeiro exemplo disso está nas condições de ocupação domiciliar na região que tem uma média de pessoas vivendo em domicílios alugados superior à média da cidade e,

portanto, enfrentaria dificuldades em se manter na região no caso haver um aumento no valor dos imóveis dissociado de outras políticas visando a sua manutenção no território. O mapa 19 a seguir produzido pelo Instituto Pereira Passos mostra o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) nos setores censitários da região em 2010, destacando em vermelho as favelas Morro da Providência e Caju (respectivamente dentro e fora da área de intervenção do Porto Maravilha, marcada em rosa).

Mapa 19: Índice de Desenvolvimento Social nos setores censitários do Porto Maravilha, em 2010



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro & Instituto Pereira Passos, 2015

Se incluirmos o Caju na análise vemos que mais da metade dos moradores, 56% da população local, declara não ter instrução ou ter o fundamental incompleto, contrastando com apenas 6% de moradores que possui algum ensino superior. Esses dados apresentam uma variação significativa em relação ao cenário da cidade como um todo, em que 32% da população declara não ter instrução ou ter o fundamental incompleto e 28% possui algum ensino superior (Observatório Sebrae RJ, 2013).

Em relação a renda, há uma concentração da população pobre e extremamente pobre concentrada na região que é superior ao percentual da cidade como um todo, sendo 33,3%

pobres e 17% extremamente pobres no Porto e Caju, bastante superior aos 20,9% e 9,5% respectivamente na cidade do Rio. As taxas de pobreza são ainda mais alarmantes se considerarmos a análise da renda média do trabalho na região, que indica que a maior parte dos trabalhadores possui carteira assinada (66%) tendo, portanto, empregos de baixa qualidade, com renda inferior à renda média dos assalariados com carteira assinada da capital (Observatório Sebrae RJ, 2013).

Diante desse cenário, os caminhos para o desenvolvimento da região propostos em um relatório especial para a região produzido pelo Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) em parceria com a empresa de desenvolvimento local são o estímulo à criação de novos negócios locais, e potencialização do que consideram as vocações da região em especial relacionadas ao turismo, entretenimento, lazer, com destaque para o circuito histórico local e a cadeia produtiva do carnaval. Para isso, são sugeridas políticas de acesso a crédito, legalização de pequenas empresas, e promoção de cursos de capacitação profissional (Observatório Sebrae RJ, 2013, 2015).

Modelos de desenvolvimento exclusivos ou excludentes

É, no entanto, marcante a discrepância entre essa análise, o retrato da população e da infraestrutura disponível no local, a já existente prevalência de grandes e médias empresas na região, e as prioridades adotadas pelo projeto de renovação urbana, pautadas pela promoção de grandes empreendimentos orientados ao consumo de solo virtual a fim de rentabilizar a terra, e viabilizar o fluxo de caixa da operação, trazendo para a região mais grandes empresas e uma demanda por mão-de-obra capacitada, além da previsão de construção de empreendimentos residenciais de alto padrão.

Ou seja, não é que o projeto de renovação urbana não vai trazer crescimento econômico, emprego e renda para esse território. Mas esse crescimento econômico desconsidera os índices de desigualdade que já prevalecem nos bairros da renovação urbana, se comparados com o restante da cidade. Como essa política se relaciona com a notável taxa de analfabetos entre a população de 25 anos ou mais na região portuária, que é superior ao dobro do restante da cidade? Ou com um indicador de menos da metade dos domicílios com computadores, em uma média também inferior à cidade do Rio. A empresa de desenvolvimento local que foi criada para coordenar as políticas na região embora proponha um caminho, junto ao Sebrae, para um crescimento econômico vinculado ao que identificou como potencialidades do território, o faz

de forma desintegrada com as demais políticas da cidade, sem considerar as desigualdades que se acumulam, como por exemplo a renda média entre as mulheres e homens, ou o percentual de pessoas vivendo em domicílios precários, desconectados das redes de infraestrutura urbana da cidade. Do total da região, cerca de 16% da população da área de intervenção vive em favelas demandando, portanto, uma política de desenvolvimento que seja intersetorial. A ausência disso somada à priorização da valorização imobiliária como central à política de renovação, dados os acordos entre atores e interesses descritos até aqui, é também uma forma de política. A não política é nesse caso uma política de exclusão que deve em algum horizonte temporal levar a processos de gentrificação.

Similarmente, em Londres o relatório produzido pela London Assembly supracitado mostra que mesmo que tenham sido criados novos postos de trabalho na região, muitos deles requerem níveis educacionais altos, sendo pouco acessíveis à população local que com isso fica de fora do crescimento econômico proporcionado na região após os Jogos. Além disso, o relatório aponta para possibilidade de os dados demográficos e sociais na região sofrerem alterações não pela melhoria na qualidade de vida da população local, mas por processos já evidentes de gentrificação, ou troca populacional, na qual a população mais pobre é removida para outras regiões, e novas populações mais ricas se mudam para o local, diluindo, com isso, as taxas de pobreza sem reduzir a pobreza absoluta.

In 2013, Kirby Swales, senior research director at NatCen Social Research, was suggesting already that the convergence taking place in East London was “a result of the in-migration of a new, younger, richer population to areas like Hackney and Tower Hamlets, while a more marginalised resident population [had] been gradually pushed to outer east London, to areas such as Barking and Dagenham.”⁴¹ Recent figures for property prices suggest that Olympic venue areas have seen the biggest uplift since 2012⁴⁴ and that London's Growth Boroughs have seen some of the highest property price rises in the capital.⁴⁵ (London Assembly Regeneration Committee, 2017)

Compreender como os projetos de renovação urbana na região se relacionam com essas realidades, é, portanto, uma forma de analisar as suas vinculações com o território e o seu compromisso com projetos redistributivos. É notável que no capítulo anterior, em que discuto as etapas de formulação das políticas em Londres e no Rio de Janeiro, há uma ausência de debate sobre o local para além de descrevê-lo como um vazio, uma região deletéria, desconectada, fruto de processos de declínio da atividade econômica e, portanto, carente de renovação. Há por trás dessa estrutura política um pressuposto de que o desenvolvimento viria

como fruto da renovação física e infraestrutural do território, iniciando um ciclo de investimentos e oportunidades que devem ser agarradas pelos empreendedores locais, e que, por si só responderia às carências múltiplas do local, ou, as expulsaria através de processos de gentrificação.

É esse o pressuposto político que sustentou políticas de renovação urbana como Canary Wharf, em que a gentrificação é tida como parte do processo de desenvolvimento, e está presente na análise de políticas de renovação urbana no Reino Unido, como parte de uma política nacional de crescimento econômico e bem-estar social (Imrie et al., 2009).

Trata-se, portanto, de um frame (Candel & Biesbroek, 2016) de política que está presente nos dois projetos e que deposita nos próprios cidadãos o ônus de se capacitarem para poder surfar junto na onda do crescimento econômico, e tirar proveito do investimento injetado no território, em um processo inclui uma percepção de pessoas como parte do objeto da regeneração, inclusive prevendo a remoção de alguns grupos.

Enquanto em Londres isso não se refletiu na realidade, gerando bolsões de riqueza em meio a distritos empobrecidos e com altas taxas de vulnerabilidade, inclusive mantendo taxas de desemprego, no Rio de Janeiro embora não tenhamos dados ainda para analisar os impactos da política no território superados os primeiros 10 anos da criação do projeto Porto Maravilha, a sobreposição de vulnerabilidades no local, inclusive do ponto de vista de infraestrutura e a ausência de políticas intersetoriais e integradas visando o desenvolvimento local e a manutenção da população evidencia uma ausência de políticas para mitigar processos de gentrificação.

Ausência de planos de desenvolvimento integrados e intersetoriais

Essa visão é nos dois casos fruto de definições estruturais dos projetos, tomadas nas etapas de formulação em coalizões multinível. Ainda que os projetos de desenvolvimento local sejam liderados pelas prefeituras, junto às agências de desenvolvimento urbano, não há espaço no orçamento dos projetos para a realização de políticas integradas e intersetoriais que tenham como objetivo manter a população no local a despeito da valorização imobiliária na região. Para compreender essas sobreposições, levamos em consideração: i) os planos de habitação; ii) os planos de incentivo à economia local; iii) a ocupação e construção dos grandes empreendimentos.

Planos de habitação

Do ponto de vista dos planos de habitação, cabe destacar que em Londres a principal diferença entre gestões de centro-direita, direita e centro-esquerda se dá no percentual da habitação social e acessível estipulado como diretriz da Prefeitura. No entanto, essa distinção na prática tem uma limitação uma vez que a maior parte dos empreendimentos foram negociados em um mesmo período. A diretriz atual, de 50% de habitação acessível é aplicável aos novos empreendimentos ainda em negociação, mas existem diversos gargalos dados pela posição conflitante da agência de desenvolvimento local, em meio à sua necessidade de arrecadação que é contrária à tendência de subsidiar empreendimentos residenciais e torna-los acessíveis.

Isso porque os valores estipulados como diretrizes pela Prefeitura de Londres dependem de uma disponibilidade de recursos por parte da empresa de desenvolvimento local, já que seguindo a lógica de mercado quanto mais unidades de habitação social forem construídas, menor será o retorno que será recebido sobre a terra. Um dos entrevistados é categórico ao afirmar: ou você constrói habitação social, ou arrecada dinheiro. A viabilidade é prevalescente, e o Estado precisa subsidiar a construção de habitação social (E32, 2019).

Portanto, no caso da LLDC a pressão pela arrecadação cria uma série de desincentivos à produção de um legado mais inclusivo. Como vimos, tradicionalmente a negociação de *planning gains*, ou de contrapartidas públicas, se dá entre um comitê criado pela autoridade local, no borough, e o ator privado. No entanto, no caso do Parque Olímpico e entornos a negociação passa a se dar entre um comitê da LLDC, e o setor de incorporação da mesma empresa, responsável ao mesmo tempo pela autoridade de planejamento na região e pela construção (incorporação) de novos bairros.

No que diz respeito aos empreendimentos da LLDC, três dos cinco novos bairros sendo construídos seguem diretrizes de 35% de unidades de baixo custo ou sociais, que foram estipuladas em 2012 quando a ODA ainda era a autoridade de planejamento para a região. Por outro lado, existem dois novos bairros que ainda não foram iniciadas as obras, e que deverão seguir a diretriz de 50% estipulada pelo novo prefeito Sadiq Khan.

No caso da Vila Olímpica, um acordo relatado envolveu a construção de mais unidades, para financiar o requisito mínimo imposto pela diretriz da Prefeitura (E32, 2019). Inicialmente seriam 3180 apartamentos, dos quais 49% de baixo custo, e 51% no valor de mercado. A ODA conseguiu aprovar a inclusão de novas 2000 unidades, que serão vendidas no valor de mercado, reduzindo o percentual de unidades de baixo custo de 49 para 30%. A permissão para construir

(planning permission) da Vila Olímpica foi emitida em 2005, quando Newham ainda tinha autoridade sobre o planejamento na região, mas foi revista em 2007 .

A temporalidade aqui influencia ainda os ganhos obtidos pela LLDC e as contrapartidas de habitação social e de baixo-custo oferecidas. Ainda que a empresa alegue seguir diretrizes da Prefeitura, autores mostram as contradições de ter o comitê de planejamento junto à função incorporadora, na mesma empresa (Watt & Bernstock, 2017). Em um relatório publicado pelo comitê de planejamento da LLDC, a empresa justifica uma redução no número de unidades de baixo custo pelo fato de que as unidades estavam sendo entregues antes do previsto, e portanto, a empresa perderia uma parte da receita estimada pela inflação no valor de alugueis prevista para aquele período. Essa diferença de receita justificaria então a redução das contrapartidas como uma forma de viabilizar o empreendimento. A temporalidade ainda importa pois se a empresa coloca muitas unidades no mercado de uma só vez, vai inflar a oferta, produzindo uma queda na arrecadação.

Portanto, a empresa assume, ao mesmo tempo, um papel de especular sobre a arrecadação, pressionada novamente pela dívida junta à Loteria Nacional, de produzir empreendimentos mais rentáveis de acordo com o tipo – apartamentos maiores ou menores -, de negociar contrapartidas de planejamento e com isso reduzir ou aumentar o valor de venda, e, por fim, de responder à demanda habitacional das comunidades locais, tanto do ponto de vista do tipo de empreendimento. A pressão do mercado nesse sentido é relevante, uma vez que a região se tornou bastante atrativa, com diversos empreendedores interessados em construir empreendimentos residenciais e lucrar com a variação do valor de aluguel que resultou dos altos investimentos públicos na região. Em muitos casos, os empreendimentos são construídos visando o mercado internacional através do que ficou conhecido como BTL – Buy To Let, ou comprar para alugar, sendo ilustrativo o caso de um prédio em Stratford de 25 andares e 198 unidades que foram todas vendidas ainda na planta, sendo $\frac{3}{4}$ para investidores internacionais (Watt & Bernstock, 2017).

Além disso, há um debate importante sobre o que é considerado acessível em Londres, o que em certa medida dificulta a comparação com a produção de habitação de interesse social no Brasil. Ressalto, portanto, que quando nos referimos à habitação acessível em Londres ainda que os percentuais sejam mais elevados, a efetividade desse tipo de política para conter processos de gentrificação é limitada já que a maior parte da população local não teria condições de arcar com os valores considerados acessíveis pelo governo (Watt & Bernstock, 2017).

Cabe então ressaltar que o governo conservador estipulou como baixo custo como 80% do valor do mercado. Nesse sentido, os autores mostram que o valor de 80% do valor de mercado, em especial em regiões com o mercado super aquecido como no entorno do Parque Olímpico, não são acessíveis para a maior parte dos moradores da região leste de Londres, e sugerem, ainda, que com o passar dos anos essas unidades têm se tornado cada vez menos acessíveis, com a atualização de valores do mercado na região.

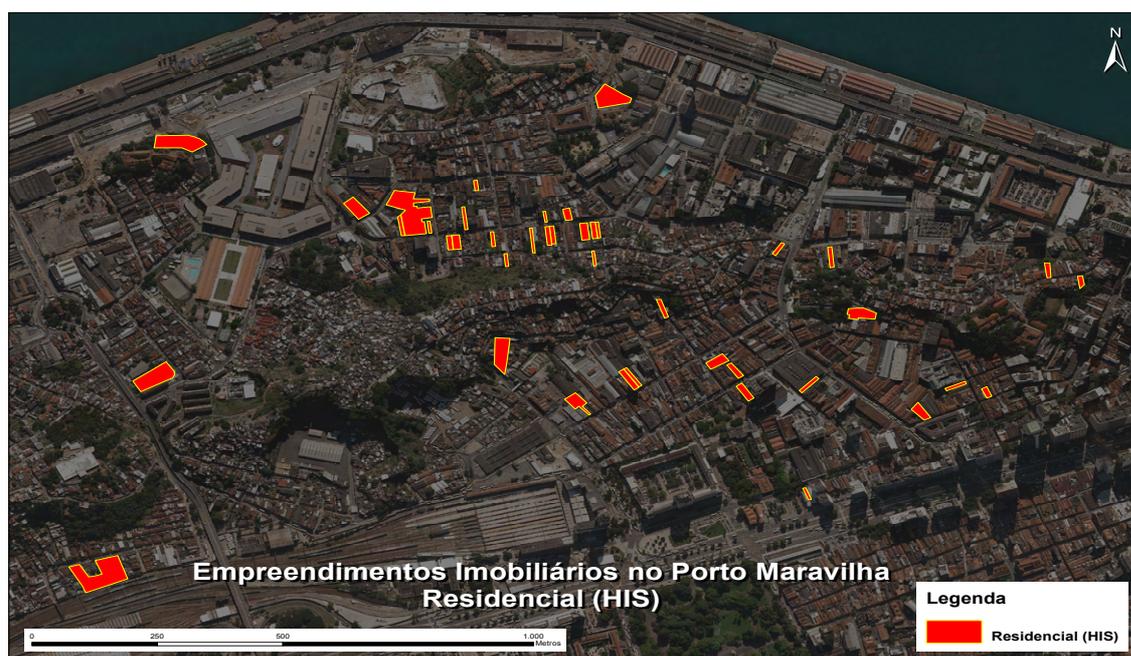
Existem, ainda, uma série de tecnicidades sobre os conceitos de habitação social e de baixo custo que não serão explorados nessa pesquisa, mas que são explicitados por Watt e Berstock (2017). No entanto, o objetivo aqui é reforçar que a pressão para maximização da arrecadação prevalece sobre o objetivo inicial apresentado pelo governo de “casas para todos” (Host Boroughs Unit, 2009: 18), ou de minimizar a demanda residencial nos boroughs sede dos Jogos Olímpicos, mostrando que não apenas o resultado não foi esse, como ainda, as regiões se tornaram cada vez mais caras e inacessíveis para os mesmos. Independente das diretrizes de habitação social que variaram entre prefeituras de 30 a 50% de unidades, a própria definição da política habitacional que define o que se classifica como habitação social ou de baixo custo; as pressões colocadas pelo arranjo com a necessidade de retornar recursos para a Loteria Nacional, e com a autoridade de planejamento junto à empresa de legado criam apenas desincentivos tanto para a política habitacional de fato acessível, como para a arrecadação de contrapartidas junto aos investidores, e por fim, contribuem com processos de gentrificação.

O caso carioca é bastante extremo do ponto de vista da política habitacional como uma política social para mitigar gentrificação, pois o projeto de renovação urbana não abrange a produção de habitação social ou acessível na região, justificando que essa política seria mantida na Prefeitura através da Secretaria de Habitação, assim como no restante da cidade. Com isso, a cidade não adotou a diretriz prevista no Estatuto da Cidade de reservar recursos obtidos com a contrapartida pública da operação urbana para a construção de habitação social. Ainda assim, a região foi beneficiada por um empreendimento habitacional de baixa renda, com 116 unidades previstas através do programa federal Minha Casa, Minha Vida. Mais adiante, quando o projeto passou a enfrentar um problema de caixa, dada a crise econômica e política instaurada no país e a lentidão nas arrecadações do fundo imobiliário, foi necessário solicitar um novo aporte de recursos ao financiador federal que exigiu como contrapartida a produção de um plano de habitação social para a região. O novo plano previa cerca de 10 mil novas unidades habitacionais, incluía um programa de locação social, e um importante levantamento de imóveis vazios, mas não chegou a ser implementado (Companhia de Desenvolvimento Urbano

da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP, 2015; dos Santos et al., 2020; Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro & Instituto Pereira Passos, 2015; Santos Júnior et al., 2015).

O Mapa 20 abaixo produzido pela Cdurp identifica imóveis disponibilizados pela empresa para a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) para empreendimentos vinculados à política do Minha Casa Minha Vida que mesmo dentro da AIEU do Porto Maravilha são de responsabilidade da SMH. Os imóveis são de propriedade do município.

Mapa 20: Empreendimentos imobiliários no Porto Maravilha Residencial



Fonte: Cdurp

Ainda de acordo com o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha, dos 5 milhões de metros quadrados (m²) da AIEU, aproximadamente 3,8 milhões m² de compõem a Área de Proteção do Ambiente Cultural dos Bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo (Apac Sagas), residência da quase totalidade da população atual. A parte restante é a parcela objeto de aumento de potencial de construção, provocando uma separação entre partes do território. O Plano realizou uma análise de diagnóstico sobre as demandas do local, em parceria com o Instituto Pereira-Passos e a Cdurp fez o levantamento de imóveis, mas a implementação depende da Secretaria Municipal de Habitação, e o projeto Porto Maravilha não disponibiliza de orçamento arrecadado ou previsto para tanto.

A provisão de habitação social não chegou a fazer parte do arranjo atual do projeto e não teve espaço nos acordos formulados pela coalizão que estruturou as bases da renovação

entre 2006 e 2011. Com a justificativa de que caberia ao município investir em habitação social não foram reservados recursos dentro da operação urbana consorciada, seque para atender à diretriz do Estatuto da Cidade que orienta uma reserva de 10% dos valores arrecadados por meio do instrumento sejam destinados à produção de habitação social. Veremos adiante que nas operações urbanas de São Paulo há regulamentações propondo esse tipo de reserva de recursos. No Rio houve uma proposta de reserva de 10% da arrecadação em um projeto de lei apresentado no legislativo local, mas que nunca chegou a ser votada. A ausência de habitação social no projeto carioca se torna ainda mais relevante se consideramos que o banco federal que é fiador do projeto é também a instituição financiadora da habitação social no país, somando-se a isso a quantidade de terras públicas identificadas na região de abrangência da operação.

Os planos de incentivo à economia local

Do ponto de vista dos modelos de desenvolvimento local existe uma similaridade importante nos projetos de renovação urbana que preveem a criação de polos econômicos voltados para setores de cultura, criatividade, tecnologia e empreendedorismo através de espaços voltados para incubação de start-ups e coletivos (co-workings). O mesmo se repete com as empresas de tecnologia, como é o caso do empreendimento Here East (antigo centro de mídia dos Jogos Olímpicos) em Stratford voltado para empresas do setor. No Rio de Janeiro há também uma proposta política de desenvolvimento econômico para a região pautada na economia da cultura e criativa⁶⁶ e cresceram espaços voltados ao setor, a exemplo da sede do YouTube, e de diversos hubs locais. Em ambos os casos os incentivos contrastam com as tímidas políticas para geração de emprego para a população local, envolvendo por exemplo formação ou capacitação.

No caso britânico essa política está também associada à presença de universidades de ponta, convidadas a abrirem novos espaços no local, ou a ocuparam esses espaços coletivos, algo que não está previsto por enquanto no Rio de Janeiro. Ainda assim, ambos estão associados a projetos que preveem e passam necessariamente pela atração de novos moradores, uma vez que produzem emprego e habitação inacessíveis para a população local, implicando em processos de gentrificação que envolvem habitação, mas também emprego e consumo. Para

⁶⁶ <https://www.portomaravilha.com.br/noticiasdetalhe/4818-prefeitura-apresenta-leis-de-fomento-a-economia-criativa-no-porto->

isso, a política é orientada por uma proposta de assemelhar ou aproximar esses territórios das regiões centrais, em detrimento da orientação por oportunidades locais, que permitiriam a permanência da população residente.

Um exemplo disso no caso britânico se dá com a presença das universidades de ponta, enquanto já existia na região uma universidade local. A presença das universidades de ponta está associada à projeção de atrair novos moradores para a região, os estudantes que são um alvo importante no mercado residencial londrino, inclusive estudantes estrangeiros, e que têm acesso a esse tipo de instituição, ao contrário da população local. No caso britânico isso faz parte de uma política criada na gestão do conservador Boris Johnson que ofereceu importantes subsídios para a construção das universidades e museus do centro no território de renovação urbana. Mesmo que consideremos a produção de habitação acessível na região como política habitacional para conter processos de gentrificação, é necessário reforçar, como já exposto no capítulo específico, que o acessível não é acessível para quem vivia ali, e sim para um morador do centro de Londres.

Assim como em Londres os museus do centro não têm como público alvo a população local, no Rio de Janeiro a construção de dois museus vinculados ao projeto inicialmente prevê a atração de turistas, com tímidas políticas para envolver a população local no seu consumo. Em especial o Museu do Amanhã, cuja construção a partir de recursos da venda inicial dos Cepacs foi fruto de uma revisão no contrato inicial de PPP, com redução na área prevista para reurbanização que beneficiaria a população local (Sarue, 2015). Além de receberem recursos pela PPP os dois Museus foram os principais beneficiários do programa Porto Maravilha Cultural, obtendo cerca de 73% do orçamento total, conforme indicado na tabela à seguir disponibilizada pela Cdurp em Janeiro de 2021 (destaques da autora). O programa foi criado para investir 3% dos recursos da operação urbana que, pela lei de sua criação, deveriam ser destinados à renovação de patrimônio cultural. A destinação dos recursos a esses dois museus em detrimento de projetos que direcionassem o orçamento às diversas iniciativas locais que contribuiriam com o desenvolvimento da economia local a partir do setor cultural, que foi inclusive sinalizado pelo Sebrae (Observatório Sebrae RJ, 2013, 2015) como foco de investimento para integração econômica da região é ilustrativa da ausência de um plano integrado de incentivo à economia local.

Tabela 9: Investimentos em renovação do patrimônio cultural do Porto Maravilha Cultura

PORTO MARAVILHA CULTURAL

Recebimentos 3%	114.496.737,41	
Pagamentos	(122.764.316,11)	% Part.
Gestão MAR - Odeon	(51.745.815,08)	42,2%
Gestão Museu do Amanhã - IDG	(24.628.572,00)	20,1%
Fundação Roberto Marinho - Obras MAR	(13.501.166,00)	11,0%
Restauração Galpões da Gamboa	(8.663.546,02)	7,1%
Restauração Centro Cultural José Bonifácio	(5.379.670,77)	4,4%
Restauração Igreja de São Francisco da Prainha	(4.246.962,77)	3,5%
Prêmio Cultural	(3.800.000,00)	3,1%
Pagamentos Diversos	(2.993.237,74)	2,4%
Edital de Projetos	(2.601.409,14)	2,1%
Instituto de Arqueologia do Brasil - IAB	(1.839.999,67)	1,5%
Restauração Filhos de Thalma	(1.235.275,41)	1,0%
Quadra Vizinha Faladeira	(1.110.220,00)	0,9%
IETS	(450.000,00)	0,4%
Cais do Valongo	(371.761,64)	0,3%
Instituto Pretos Novos	(196.679,87)	0,2%
Resultado Financeiro	8.267.922,47	
Saldo	(0,00)	

Lei Municipal Complementar nº 101/2009 estabeleceu que **3% do valor arrecadado com o leilão de venda dos Cepacs** da operação urbana consorciada deveriam ser aplicados em ações da valorização do Patrimônio Material e Imaterial.

Fonte: Cdurp

Ocupação e construção de empreendimentos

Por fim, do ponto de vista dos setores comerciais os dois projetos ainda possuem baixas taxas de ocupação, e projeções voltadas para as próximas décadas visando consolidar centros econômicos importantes em suas cidades. A atração de sedes de empresas em ambos os casos é um objetivo da política ainda previsto. Em Londres a criação do International Quarter levou para a região inicialmente empresas públicas ou semi públicas, como a Financial Conduct Authority, o Conselho Britânico e o Instituto de pesquisas sobre câncer. Um entrevistado no setor de incorporação no local afirma que foram empreendidos cerca de um terço dos empreendimentos previstos, e que as previsões para os demais empreendimentos são, a depender do mercado, para 2026 em diante. A expectativa de que a região se torne um centro comercial importante é o que justifica a criação da estação internacional de trens, que até 2020 não operava trens internacionais. Entrevistados indicam que há uma expectativa de que quando a região se tornar economicamente mais importante será possível justificar a parada de trens internacionais, que por hora não justificam o custo da parada. Ou seja, o que inicialmente

motivou o projeto – a passagem do CTRL - todavia segue uma aposta futura. Similarmente, no Rio de Janeiro se a aposta inicial era da criação de um novo polo comercial na cidade, com a transferência de importantes sedes empresariais dado o crescimento econômico previsto pela descoberta do pré-sal, pouco foi realizado nesse sentido. A crise econômica e política no Brasil contribuiu para esse cenário, que teve implicações graves do ponto de vista do financiamento da política, culminando na interrupção de serviços públicos na região uma vez que, dado o arranjo, esses passaram a depender de recursos da valorização imobiliária para pagamento da PPP.

Ao contrário de Londres, o Rio de Janeiro tampouco viu o crescimento de novos empreendimentos residenciais, dado que a dinâmica do mercado imobiliário brasileiro tem início com a etapa comercial, sendo que no Porto Maravilha não há uma separação entre setores comerciais ou residenciais. Outra diferença importante nesse sentido foi a construção da vila dos atletas, que em Londres se deu no território, enquanto no Rio estava inicialmente prevista para outra parte da cidade, foi alterada para a região portuária, e depois novamente retirada da região.

Herança escravagista e a renovação urbana

Se do ponto de vista do desenvolvimento local não há nas políticas ações voltadas para a sobreposição de vulnerabilidades marcantes em ambos os territórios, existem nos dois casos um viés étnico-racial transversal que por si só demandaria uma política intersetorial e integrada, inclusive na promoção de emprego e renda, como descrito anteriormente.

Essa ausência é, como vimos, marcante em ambos os casos desde a formulação dos projetos, mas no Rio de Janeiro houve alterações importantes na etapa de implementação da política, relacionadas ao reconhecimento da importância histórica da região como antigo porto de escravos, o que impactou o arranjo institucional e a articulação de atores locais de forma significativa. Essa institucionalização da memória do tráfico negreiro para a pauta do projeto de revitalização é analisada como fruto da ação articulada de atores locais, o movimento negro, a pesquisadores acadêmicos e representantes do poder público municipal, mas também em consonância com processos internacionais, culminando na candidatura do Cais do Valongo como patrimônio da humanidade pela Unesco (Barros et al., 2015; Guimarães, 2014b; Vassallo & Cicalo, 2015). Vassallo (2015) analisa as implicações desse processo a partir de atores locais, nacionais e globais, como as Nações Unidas. O Cais do Valongo foi desenterrado em meio a obras de esgoto e eletricidade com o início do projeto Porto Maravilha, e representa parte do porto por onde desembarcaram no Rio de Janeiro ao menos 500 mil africanos e africanas

escravizados, alçado em meio à renovação urbana como o maior porto negreiro das Américas e um “lugar emblemático da diáspora africana em nível internacional”.

No entanto, num primeiro momento do Porto Maravilha, iniciado em 2010, o patrimônio afrodescendente da localidade não entrava na pauta. O projeto valorizava a criação de grandes complexos culturais voltados para um público internacional, consumidor de alta cultura e geralmente de fora do bairro, como o Museu de Arte do Rio, já inaugurado, e o Museu do Amanhã, em construção, destinado à ciência e à tecnologia. Foram necessárias as ações articuladas dos pesquisadores acadêmicos e dos militantes negros junto a representantes da municipalidade – descritas acima – para que as memórias da diáspora pudessem vir à tona e se institucionalizar, tendo como principal referência o Cais do Valongo. (Vassallo & Cicalo, 2015)

Do ponto de vista do projeto de desenvolvimento local há uma distinção importante quanto à competência da empresa de desenvolvimento urbano local carioca, a Cdurp. Ainda que a empresa não centralize políticas e equipamentos públicos de saúde, educação e habitação, como vimos na sessão anterior, uma alteração na lei de sua criação designou à empresa orçamento para investir em política de cultura, através do programa Porto Maravilha Cultura. Essa definição atribuiu à empresa um importante papel de articulação junto aos movimentos locais em torno da pauta da cultura e, em especial, da memória dado o passado histórico do local associado ao período escravocrata no Brasil. Com isso, ainda que inicialmente o projeto não previsse qualquer investimento específico no tema do resgate do passado histórico da região – ao contrário, foi criado o Museu do Amanhã – esse passou a ser um tema prevaiente e que conecta movimentos em torno de um processo de resistência local. Em especial setores do movimento negro que mobilizam a importante crítica ao projeto por ignorar e branquear a história de opressão e violência que ocorreu lá.

A articulação em torno do Cais do Valongo, a criação de um Circuito da Herança Africana, e o reconhecimento de imóveis do morro da Conceição como território étnico da Comunidade de Remanescentes de Quilombo da Pedra do Sal, valorizando com isso a narrativa da região retratada “Pequena África”, fez com que o Estado iniciasse um processo de institucionalização da memória do tráfico negreiro na região, ainda que tudo isso se desse de forma paralela à política de renovação urbana pois a alocação obrigatória de 3% para “investimento em cultura e preservação” não reservou e tampouco aplicou, como vimos, de forma prioritária recursos para atividades ligadas à herança histórica do local.

É fundamental, então, considerar como parte da renovação urbana esse movimento de atores que também em sua articulação articula processos locais, nacionais e internacionais, em

torno da recuperação e retratação histórica (Vassallo & Cicalo, 2015), e compreender esse como um ponto central de inflexão na política de renovação urbana no Brasil, que, diferente do Reino Unido, passou a incluir a memória como parte do arranjo. É notável, no entanto, do ponto de vista da política pública, que esse processo tenha sido circunscrito em uma política cultural, não sendo transversalizado como parte de um projeto de desenvolvimento local que, como vimos, é, ao contrário, excludente. Ou seja, há uma institucionalização da memória, mas não da manutenção, crítica recorrente ao projeto⁶⁷. A contribuição aqui se dá no sentido de evidenciar a ausência dessa política transversal considerando o território também a partir de seu histórico e da população local desde as etapas de formulação, dada a ausência de representação na coalizão multinível que determinou as prioridades e os acordos para o território.

Esse capítulo mostrou as semelhanças na implementação dos dois grandes projetos urbanos, e as suas vinculações com dinâmicas políticas e da política pública, inseridas em dinâmicas de grandes metrópoles. Mostrou que parte do que a literatura no Brasil considera como uma “jabuticaba brasileira” e do que se chamou aqui de patrimonialismo brasileiro, existem processos similares nas duas cidades, que dizem respeito às dinâmicas metropolitanas. Mais do que isso, o capítulo evidenciou que para explicar aspectos redistributivos dos projetos de renovação urbana é necessário ampliar à análise para além da implementação, a fim de compreender acordos e costuras estipulados ao longo do processo de formulação da política que influenciam nos produtos e na implementação das políticas.

Analisamos aqui os sistemas de planejamento urbano, e os diferentes conceitos e usos da contrapartida pública. Além disso, debatemos verificamos como os projetos lidam com o problema da gentrificação, dados os contextos de alta vulnerabilidade social presentes nos dois territórios. Verificamos que há, do ponto de vista da política, uma incompatibilidade entre a estratégia política nacional, que reflete a formulação dos projetos, e os contextos de vulnerabilidade, restringindo as possibilidades de responsividade das políticas aos contextos e demandas locais. Ainda assim, buscamos analisar os processos de resistência a partir das atribuições locais.

⁶⁷ Ver mais em <https://www.even3.com.br/portomaravilha10anos/>

Capítulo 6: Progressivismo em projetos de renovação urbana: é possível? Uma análise tendo São Paulo como “shadow case”

Esse capítulo tem como objetivo contribuir com um debate mais amplo sobre a viabilidade de projetos de renovação urbana mais redistributivos, e os elementos que influem nesse progressivismo. A contribuição proposta se dá através dos elementos acumulados na análise comparada apresentada até aqui, adicionados da comparação com um terceiro caso, um shadow case, que se configura na construção histórica do instrumento de operação urbana consorciada em São Paulo. Busco compreender o que explica que São Paulo tenha o que chamamos de um *progressivismo incremental* nos projetos de renovação urbana que não tem correspondência no modelo carioca, ainda que ambas as cidades utilizem o mesmo instrumento urbanístico da operação urbana consorciada (Sarue, 2021; Sarue & Pagin, 2021). Considero como aspectos progressivos de um grande projeto urbano aqueles relacionados à manutenção da população de baixa renda na região dos projetos, tais como a garantia de habitação social na política, bem como a ampliação do acesso à infraestrutura urbana, e aspectos participativos e de consulta às comunidades atingidas.

Reconheço inicialmente que as operações urbanas em São Paulo diferem em escala e complexidade em relação aos demais casos aqui analisados. Existem distinções importantes como o tamanho das operações e a localização dos projetos em termos de apetite de mercado, que serão detalhadas no capítulo. No entanto considero que a comparação se justifica por se tratar de políticas de renovação, territorializadas e construídas a partir de um mesmo instrumento urbanístico central para o caso carioca.

Essa pesquisa foi estruturada até aqui na comparação de dois *most dissimilar cases* - sendo o primeiro caso no Rio de Janeiro localizado em uma cidade da periferia do capitalismo global, em um país em desenvolvimento, com uma estrutura federativa descentralizada, e o segundo em Londres uma cidade global, no centro das relações capitalistas globais, em um país desenvolvido, unitário e centralizado -, mas que apresentam similaridades relevantes quando se trata de seus grandes projetos urbanos.

Argumento que a compreensão dessas similaridades passa pela análise dos processos políticos e da política em cada um dos casos, formando coalizões multinível que influenciam na governança dos processos políticos, evidenciando dinâmicas da política urbana em grandes

metrópoles, além de um processo de migração de arranjos institucionais, pouco analisado na literatura de estudos urbanos.

Disso decorre que os grandes projetos urbanos não devem ser analisados apenas a partir das políticas em suas cidades e nas relações globais dessas cidades, mas devem ser analisados no contexto político e institucional dos Estados nacionais nos quais estão inseridos. Nesse capítulo adiciona à comparação um terceiro caso situado no mesmo país e, portanto, contexto político e institucional do Rio de Janeiro, mas que produz resultados distintos. O argumento principal aqui é o de que a coalizão multinível que operou no Porto Maravilha não tem correspondência no caso paulistano. As operações urbanas em São Paulo criam, ao contrário, um mecanismo que visa uma independência financeira e política em relação ao governo federal e, portanto, não sofrem a interferência de estratégias políticas nacionais. Essa condição combinada com a alternância de projeto político no nível local é parte da explicação sobre o redistributivismo gradual e pontual que foi construído em São Paulo na trajetória dos seus projetos de operações urbanas, a despeito da participação fundamental do mercado e da dependência sobre a valorização imobiliária também no arranjo paulistano. Do ponto de vista da alternância de projeto político no nível local, a cidade de São Paulo teve no período analisado troca de poder entre partidos de esquerda, centro e centro-direita, que produzem marcações importantes nos projetos de renovação urbana

Com isso, argumento que sim existem diferentes níveis de progressivismo em projetos de renovação urbana, e, mais do que isso, que essas variações devem ser analisadas a partir do desenho político e do processo da política. A comparação dos três casos aqui analisados indica que a combinação entre ausência de coalizão multinível (ou autonomia decisória do governo local) e alternância de projetos de poder e eleições competitivas no nível local são importantes para a formulação de projetos mais redistributivos. Logo, ao contrário do que é sugerido no clássico texto de Fainstein (2009), não é possível vincular projetos com mais financiamento nacional a projetos com mais políticas sociais, e projetos com mais participação do mercado a menos políticas sociais.

O terceiro caso aqui exposto trata de uma cidade também do sul global, como o Rio de Janeiro e utilizando o mesmo instrumento de planejamento urbano. É possível argumentar que existem diferenças em relação às capacidades institucionais no Rio e em São Paulo, mas em um contexto de comparação entre países, estão inseridas no mesmo arcabouço institucional e histórico. A seleção de outro caso brasileiro é, então, útil pois veremos que as variáveis que aproximam ou distanciam os casos do Rio e de São Paulo do caso britânico são diferentes daquelas do tipo fraqueza institucional ou corrupção, associados aos países do Sul. O argumento aqui é de que é mais útil à análise compreender a formação de arenas multinível e a alternância de poder no

nível local. Veremos como aspectos redistributivos em grandes projetos urbanos estão associados às últimas e não às primeiras variáveis.

Cabe, ainda assim, uma ressalva, relacionada à última pergunta de análise, derivada dos três casos: podemos considerar que existe progressivismo de esquerda em grandes projetos de renovação urbana? Mantendo constante que os três casos analisados de projetos de revitalização são em algum momento formulados por governos de coalizões de esquerda, quais que condições influenciam no progressiveness da política? A ressalva é que sabemos que os três projetos de renovação urbana em alguma medida são excludentes uma vez que são estruturados em políticas de mercado estruturadas pela valorização do solo urbano e captura de mais-valia da terra a partir de investimento público e alterações no uso e ocupação do solo, beneficiando grupos políticos e econômicos específicos. Ainda assim, consideramos relevantes as nuances de progressividade e redistribuição e argumentamos que é fundamental conhecer as variáveis que resultam nessas diferenças.

O capítulo está estruturado em quatro sessões. Considero que as informações básicas sobre o funcionamento do instrumento da operação urbana consorciada foram apresentadas ao longo da tese nos momentos de análise sobre o Porto Maravilha, e utilizo os resultados do capítulo 5 sobre implementação para analisar comparativamente as OUCs em São Paulo e no Rio, a fim de destacar características determinantes para análise do instrumento. A partir daí, debato o potencial de arrecadação de contrapartida pública e a definição de como será alocado o recurso arrecadado, analisando comparativamente os três casos. A segunda sessão vai abordar essas distinções à luz da análise multinível para compreender os usos dos instrumentos de renovação urbana, sejam as operações urbanas no Brasil ou a compra compulsória de terras e o sistema de planejamento britânico, evidenciando como uma importante distinção entre os casos é a formulação e implementação local no caso paulistano, descolada do governo nacional. Ainda nessa sessão discuto outras importantes variações como localização dos projetos em áreas mais ou menos visadas pelo mercado que é especialmente relevante em processos de financierização dos territórios, tamanho dos lotes, especificidades na comercialização e regulamentação do uso comercial ou residencial. A terceira sessão analisa comparativamente as coalizões políticas e a alternância de poder local nos três casos. Por fim, a quarta e última parte do capítulo retorna ao debate sobre redistributivismo em grandes projetos urbanos, destacando que apesar dos aspectos excludentes desse tipo de projeto baseado em lógicas mercadológicas, existem variáveis que ajudam a compreender de que forma contextos políticos e políticas diferentes alteram os produtos finais, como é o caso no Rio e em São Paulo.

A Operação urbana como instrumento urbanístico e de acesso a recursos

A literatura internacional narra um processo global de busca das cidades por alternativas para viabilizar investimentos em infraestrutura e renovação urbana em meio a contextos de austeridade e baixos orçamentos locais. Diversas inovações institucionais tais como os modelos de concessão e parcerias público-privadas são, em parte, fruto dessa busca por fontes alternativas de recursos, gerando oportunidades nas parcerias privadas (Fainstein, 2008; Lowndes & Skelcher, 1998).

Em um movimento similar, também narrado na literatura de grandes projetos urbanos, cidades podem recorrer aos Estados nacionais, a fim de arrecadar recursos para tais investimentos (Altshuler, 2003). Nos capítulos anteriores vimos que esse movimento pode se dar também na direção inversa, a partir da articulação por parte dos próprios Estados nacionais, formando mecanismos de coordenação multinível que envolvem articulação partidária e entre governos interessados em investir em projetos urbanos que correspondam às suas estratégias econômicas para o país.

Apesar de inédito no Brasil, o modelo de governança do Porto Maravilha é centrado no instrumento das Operações Urbanas, que tem com larga experiência na cidade de São Paulo (Sarue & Pagin, 2018). Considero que o modelo é inédito porque tem inovações fundamentais em termos de governabilidade, institucionalidade e financiamento, incluindo pela primeira vez no país a delegação ao setor privado da execução de serviços urbanos básicos. No entanto, a Operação Urbana é um instrumento urbanístico previsto no Brasil por lei federal, e regulamentação municipal, e foi desenvolvido inicialmente em São Paulo (Sarue, 2021).

As operações urbanas surgiram também como uma alternativa ao investimento em renovação urbana em meio às limitações orçamentárias dos municípios. Para isso criam um mecanismo de arrecadação de uma contrapartida pública pela venda de solo virtual, estabelecendo, portanto, também uma forma de financiamento junto ao setor privado. Diferente de outras formas de parceria público-privada, no entanto, a operação urbana arrecada recursos privados a partir da comercialização de certificados de construção, sem que haja um contrato pré-estabelecido de responsabilidades e obrigações entre as partes.

Portanto, entre buscar recursos junto ao governo federal e/ou através de parcerias público-privadas, a operação urbana está mais próxima da segunda opção pois, ainda que associada a um mecanismo de captura de contrapartida pública sobre o lucro privado, tem a sua viabilidade mediada pelo mercado e pela maximização do valor do solo na região criando

com isso limitações claras ao seu potencial redistributivo. Trata-se de uma cobrança da contrapartida pública para o lucro privado, obtido mediante o investimento público em um determinado território, e que não deixa de ser dependente da valorização imobiliária e do apetite do mercado. Logo, o instrumento estabelece um mecanismo de mercantilização do projeto de renovação urbana, que passa a ser necessário à sua viabilidade.

Nesse sentido, é importante enfatizar que a Operação Urbana institucionaliza um mecanismo de negociação de contrapartida pública que, apesar de ter um valor flutuante e dependente do mercado, é capaz de 'proteger' o governo municipal de pressões, uma vez que os certificados são negociados em leilões públicos que estabelecem um valor mínimo e são controlados por um agente externo. Na comparação com o caso britânico a pressão exercida sobre os governos locais em momentos de austeridade (Lowndes & Gardner, 2016) pode interferir na margem de negociação nos distritos com menos recursos em comparação aos negociados com os distritos mais ricos, dado que o sistema de planejamento tem negociações feitas lote-a-lote para determinação de contrapartidas públicas (planning gains) (Penny, 2017; Raco et al., 2018).

Por outro lado, no Brasil o instrumento da operação urbana consorciada amarra o reinvestimento do recurso arrecadado mediante a contrapartida pública ao plano de ações determinado na lei de criação da operação urbana. Ao contrário de Londres, no qual o sistema de planejamento determina a utilização de contrapartidas públicas para investimentos priorizados pela comunidade (no caso do CIL, ver capítulo específico) ou para gestão das externalidades dos empreendimentos (no caso da sessão 106, vide capítulo), no caso das Operações Urbanas essa definição deverá seguir um plano determinado em lei. Dependendo do caso, essa mesma a lei que regulamenta o instrumento, pode ou não determinar a participação do comitê gestor na priorização dos gastos, dentro do plano já pré-estabelecido. Também dependendo do caso o plano determinado pode ser mais ou menos flexível, e, em especial mais ou menos assertivo quanto às diferentes etapas do investimento.

A definição do plano de ação, por sua vez, deve ser objeto de audiências públicas e processos de consulta junto à população local, além de ser acompanhada pelo Comitê gestor, como já descrito. No caso do Porto Maravilha, como vimos, esse plano foi vinculado ao contrato de PPP, tornando os investimentos e a priorização dos recursos trancados. Em São Paulo veremos que há variações nos processos de consulta tanto na etapa de formulação como no acompanhamento e priorização.

O argumento aqui é o de que a operação urbana - assim como todo instrumento - pode ter o seu potencial redistributivo aumentado ou reduzido, dependendo do uso do instrumento,

ainda que dadas as suas limitações mercadológicas, como descrito. Não vamos entrar aqui em uma análise sobre as limitações redistributivas e o processo de formulação dos planos de reinvestimento das contrapartidas públicas arrecadadas em São Paulo, o que seria extenso e foge aos objetivos da comparação aqui proposta. A ideia é, no entanto, evidenciar os mecanismos que foram criados ao longo trajetória das operações urbanas na cidade visando tornar o instrumento mais redistributivo ou progressista. As implicações dessa análise são uteis ao projeto comparado justamente por evidenciar a importância da política multinível uma vez comparado ao caso em que o instrumento é utilizado justamente para promover a autonomia da cidade em relação governo nacional.

Logo, ao mesmo tempo em que o projeto tem a sua viabilidade dada pela institucionalização de sua relação com o mercado, o instrumento é capaz de estabelecer maior autonomia ao município nas definições de sua política urbana ao contornar o processo de dependência das cidades em relação ao governo federal. Cabe então destacar que no país a maior parte dos municípios não dispõe de orçamento suficiente para realizar obras de infraestrutura e habitação, e dependem de ações de lobby junto ao governo federal para financiar esse tipo de política urbana. Nesse cenário o governo federal passa a ter recursos para coordenar as escolhas locais, uma vez que determina a aplicação do fundo público determinado a essa finalidade (Arretche, 2004).

É relevante que mesmo em São Paulo, cidade que dispõe do mais alto orçamento municipal do país, grande parte dos fundos está vinculada a políticas e transferências, deixando pouco poder discricionário ao executivo municipal para, por exemplo, investir em obras de infraestrutura urbana ou em moradias.

De São Paulo ao Rio de Janeiro: incrementalismo e progressivismo em Operações Urbanas

Em Sarue e Pugin (2018; 2021) argumentamos que as operações urbanas em São Paulo passaram por um processo de gradual de institucionalização e de transformação do instrumento em uma política mais redistributiva, em relação às primeiras operações. Isso se deu como resultado de um cenário eleitoral volátil e complexo na cidade, com importante alternância de poder entre partidos de esquerda e mais à direita no espectro político, que teria forçado pelo cálculo eleitoral governos conservadores a sustentarem a institucionalização de aspectos mais redistributivos da política alterados nas gestões progressistas.

Reconheço a importância das críticas às Operações Urbanas em São Paulo feitas especialmente na literatura de planejamento urbano que alegam que o instrumento incentiva a própria administração municipal a operar como especulador imobiliário para aumentar o potencial de arrecadação pela venda de solo virtual, limitando investimentos em políticas de habitação que sejam consideradas depreciativas à região ou que reduzam o potencial de vendas (Fix, 2009). Reconheço, inclusive, a similaridade desse processo com aquele identificado por mim nos dois casos aqui analisados, quando agências públicas assumem papel especulação também no Rio e em Londres.

Adicionalmente, reconheço a crítica à determinação de que a contrapartida pública arrecadada deve ser investida no perímetro da operação quando muitas vezes esses territórios já eram atrativos ao mercado, sendo regiões que já recebiam investimentos públicos antes da operação, e, portanto, reforçando desigualdades (Fix, 2001, 2009). Veremos adiante como essa é também uma variável importante para a comparação com os demais projetos, e também como administrações progressistas buscaram enfrentar esse questionamento. Por fim, não discordo e já apresentei eu mesma (Sarue & Pagin, 2018) a crítica aos planos de investimento, que privilegiam recursos a promoção de infraestrutura viária sobre quaisquer outras demandas específicas dos territórios que poderiam ser acessadas por um processo de consulta e de planejamento que pretendessem identifica-las.

A ideia, portanto, não é argumentar que o instrumento não tenha limitações quanto à sua variação mais redistributiva, mas que ainda assim existe espaço para explorá-las. Considero que o potencial redistributivo existe quando a Operação Urbana abrange áreas diversas, de modo que a contrapartida pública arrecadada nas áreas mais ricas possa ser reinvestida em áreas com maiores vulnerabilidades. Além disso, quando há uma designação mandatória de investimento em habitação social, e quando existem mecanismos deliberativos de participação das populações envolvidas, em especial no que tange as definições sobre o investimento da contrapartida pública arrecadada. Portanto, dependendo do arranjo institucional da política, essa lógica de mercado pode ser mais ou menos predominante, dado espaço para políticas sociais a partir da arrecadação do instrumento (Sarue & Pagin, 2021).

Uma breve comparação entre as normas institucionalizadas e algumas decisões implementadas nas operações urbanas de São Paulo e na operação urbana do Rio de Janeiro é ilustrativa desse potencial. Enquanto em São Paulo existe desde 2003 uma norma prevendo que todas as operações urbanas invistam pelo menos 10% das suas arrecadações em habitação social, no Rio de Janeiro apesar dos enormes recursos previstos com a venda do estoque de solo virtual, não há qualquer regulação estipulando que um percentual mínimo seja reservado

para habitação social que, como vimos anteriormente, não é parte do projeto. Em São Paulo em 2014 o percentual mínimo foi elevado de 10 para 25% dos recursos arrecadados, e a norma prevê que essas reservas sejam garantidas em operações urbanas atuais e futuras. Como vimos, no Rio o projeto de lei que propunha reserva de recursos da operação urbana para habitação social nunca chegou a ser votado.

Por outro lado, no modelo carioca todo o valor de contrapartida pública – arrecadado com a venda de solo virtual – é destinado ao pagamento de uma PPP de obras e serviços na região, em um contrato de 15 anos. Esse “congelamento” do destino da arrecadação é benéfico ao mercado pois garante investimentos em infraestrutura e serviços na região, aumentando a sua valorização para o mercado e, portanto, e reduzindo riscos aos investidores. No entanto, para a população significa a impossibilidade de participar da definição de como será usado o recurso da contrapartida pública. Não há qualquer processo deliberativo nesse sentido, ou qualquer consulta prévia no sentido de atender as demandas do território. Isso é ilustrativo em especial no caso das favelas que fazem parte da área de desenvolvimento urbano, mas não são contempladas nem com os investimentos em infraestrutura, e seguem sem acesso a serviços básicos como saneamento ou energia.

Em ambos os casos os recursos arrecadados pelas operações são majoritariamente alocados em infraestrutura, mas existe em São Paulo algum espaço para investimento em habitação social e para participação pública sobre a deliberação dos investimentos, como é o caso da Operação Urbana Água Branca⁶⁸.

Apresento em Sarue e Pagin (2018 e 2021) um levantamento de decisões sobre a operação urbana que influenciam o montante de recursos arrecadados na forma de contrapartida pública, bem como as definições sobre o seu destinamento, impactando, portanto, o potencial redistributivo das operações. Essas características embora estejam relacionadas ao mercado imobiliário local – em especial devido ao timing das operações – são importantes pois dão um mapa da disputa de interesses que associados ao mercado da terra urbana.

i) Tamanho do potencial construtivo adicionado

⁶⁸ “Entre as inovações da OUCAB, destacamos a criação do Grupo de Gestão, constituído de forma paritária entre o poder público e a sociedade civil – são 9 membros da prefeitura e 9 membros da sociedade civil, incluindo representantes do mercado imobiliário –, e de caráter deliberativo. Os moradores da área, inclusive, elegeram seus representantes em eleição direta que contou com a participação de 2 mil votantes.” Paula Santoro **Inovações e desafios da Operação Urbana Água Branca disponível em:** <http://www.labcidade.fau.usp.br/inovacoes-e-desafios-da-operacao-urbana-agua-branca/> acesso em 11/02/2021

A definição sobre os novos parâmetros de construção e, portanto, sobre a quantidade de solo virtual que poderá ser comercializada na região é definidora do potencial de arrecadação da operação. Trata-se, portanto, de uma decisão central, pois irá balizar também o montante do investimento que retornará à região no que estamos chamando aqui como a contrapartida pública. Vimos como no caso do Porto Maravilha há relatos, inclusive, de pressão por parte das empresas envolvidas na PPP sobre o montante de potencial construtivo adicionado através da entrada de novos terrenos da União no arranjo, a fim de aumentar a potencial de arrecadação do FII e, com isso, permitir que novas obras e serviços fossem incluídos no contrato de PPP.

A quantidade de certificados de solo virtual disponibilizados na OUC Porto Maravilha é bastante superior se comparada às OUCs de São Paulo. Enquanto em São Paulo as duas maiores operações urbanas (Faria Lima e Água Espraiada) emitiram juntas cerca de 4,4 milhões de certificados, a Operação do Porto Maravilha emitiu sozinha quase 6,5 milhões de certificados, em cerca de 4 milhões de metros quadrados adicionais. Para se ter uma ideia, a área de investimento do projeto de revitalização urbana ligado aos Jogos Olímpicos em Londres é de 3 milhões de metros quadrados.

Para compreender essa decisão no caso do Porto Maravilha foi fundamental analisar a coalizão multinível e o papel do governo federal como proprietário de terras consumíveis de CEPAC, como financiador inicial da política pela compra do estoque, e das empresas de porte nacional que integraram a coalizão pressionando pela ampliação do investimento à fim de promover mais infraestrutura e com isso valorizar ainda mais os seus terrenos e de engordar os seus contratos de serviços e obras.

ii) Tamanho e propriedade dos lotes

Outro ponto importante quanto à emissão de solo virtual diz respeito à sua concentração nas glebas. Essa característica é importante por três motivos: o primeiro é que quanto maiores os lotes, menor o número de proprietários com os quais o mercado terá que negociar para lançar empreendimentos, reduzindo, portanto, o tempo e o risco da operação. Vimos nos casos do Rio e de Londres que a pulverização de terrenos nas mãos de muitos proprietários pode ser um complicador para a renovação. Esse argumento também é abordado em outros países (Eidelman, 2018). Além disso, com lotes maiores existe mais disponibilidade ao mercado para a construção de empreendimentos de torres altas, mais lucrativas às incorporadoras. Por fim, o terceiro motivo diz respeito à concentração de solo virtual nas glebas, de forma que quanto maiores as glebas, mais certificados serão consumidos por terreno, o que facilitaria o fluxo de

caixa da operação: a arrecadação seria mais rápida uma vez que concentrada e seria menor o ciclo para reinvestimento no território, e conseqüente valorização de terrenos e dos próprios certificados. Essa negociação depende, no entanto, da disponibilidade dos terrenos. Daí a importância, no caso do Porto Maravilha, do POC como um instrumento central para a oferta de terrenos, vinculada ao pagamento de contraprestações da PPP.

Por outro lado, no caso do Porto Maravilha vimos que a concentração de lotes e certificados no banco público federal pode ter resultado em um conflito de objetivos dentre os entes públicos envolvidos. Em Londres vimos como o processo de assemble land, ou seja, reunir as terras pertencentes a diversos pequenos proprietários, através do instrumento de venda compulsória foi central para a atratividade ao mercado imobiliário e para acelerar o processo de valorização da região como um todo.

iii) Valorização do solo virtual e o timing da operação

O valor individual de cada certificado de solo virtual vai variar de acordo com o processo de valorização imobiliária na região. A tabela 10 mostra que o valor de emissão do solo virtual na operação urbana da Faria Lima, em São Paulo, uma região já dotada de infraestrutura e de interesse por parte do Mercado imobiliário é pelo menos duas vezes maior do que nas demais operações analisadas, apesar de anterior. A OUC Faria Lima começou a usar Cepacs em 2004, enquanto a OUC da Região do Porto realizou o leilão em 2011. A OUC Água Espraiada foi a primeira no Brasil e comercializar Cepacs ainda em 2001.

Tabela 10 – Brasil, Operações Urbanas que utilizam Cepacs

Emissor	Valor de emissão (R\$)	OUC
Prefeitura de SP	1.100,00	Faria Lima
Prefeitura de SP	300,00	Água Espraiada
Município do RJ	545,00	Região do Porto

Fonte: Cdurp.

Por outro lado, esse valor é variável, e há uma composição de decisões do uso do instrumento que vão influenciar essa valorização e que se relacionam diretamente com os ciclos de produção imobiliária e, portanto, com o processo de especulação para a valorização do solo urbano. Dentre elas, 3 são centrais para compreender as diferenças entre as operações no Rio e São Paulo: (i) a diferenciação de usos residencial ou comercial; (ii) o fluxo de comercialização em lotes; (iii) a ordem de gastos da contrapartida pública arrecadada.

Em São Paulo a comercialização dos certificados de solo virtual através de lotes em leilões públicos, com diferenciação entre usos comercial e residencial produz um efeito de valorização por etapas dentro da operação, seguindo ciclos do mercado imobiliário, fazendo o valor dos certificados variar de acordo com essa disponibilidade. Essa definição *a priori*, combinada com o fluxo de comercialização de lotes de títulos em leilões faz que a oportunidade de compra no momento do leilão ou a estocagem favoreçam um processo de especulação com uma aposta sobre o melhor momento de compra e venda, e o tempo de valorização de cada setor da operação.

No caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro vimos como houve um leilão que disponibilizou em um único lote todos os certificados de solo virtual da operação, sem diferenciação de uso residencial ou comercial dentro da operação o que fez com que ao arrematar o estoque total certificados pelo valor inicial de venda, e, portanto, anterior ao processo de valorização, o banco público adquirisse para si a governança sobre o desenvolvimento imobiliário na região e, inclusive o poder de especular sobre a valorização do solo nos diversos setores da Operação.

Esse processo tem efeitos contraditórios já analisados aqui. Voltando à tabela 10, a diferença do valor de emissão de solo virtual nas três operações é marcada pelo apetite inicial do setor imobiliário nos territórios. No caso da Faria Lima o valor de emissão é mais alto, pois trata-se de uma região já valorizada, e com interesse de mercado. Nos demais, o valor baixo evidencia uma sinalização ao mercado para arrecadar recursos da valorização. No entanto, se a operação abranger setores mistos, com unidades residenciais e comerciais de diferentes vulnerabilidades, o potencial redistributivo tende a ser maior, pois a operação permite arrecadar em áreas valorizadas e reinvestir em áreas vulneráveis.

Em entrevista junto ao setor imobiliário que investe no projeto Porto Maravilha mostro que há um padrão de aposta do mercado em um ciclo que começa com o uso comercial, pela instalação de centros comerciais e escritórios de grandes empresas, junto ao comércio local para prestação de serviços relacionados a essa nova demanda, tais como gráficas, restaurantes, academia. Na sequência é que viria a valorização para uso residencial, dada a atratividade aos trabalhadores que desejem residir próximo ao trabalho. Já no uso residencial há em princípio empreendimentos de metragem pequena ou média, e na sequência viriam apartamentos de maior metragem, quando já estivessem instalados serviços como escolas e supermercados. Nesses casos os ciclos imobiliários operam pela lógica da maximização do lucro, sem planejamento público ou mesmo contrapartidas em relação às suas externalidades.

Nos dois casos então instituições públicas são alçadas ao papel de especuladoras (Sarue, 2021). Algo semelhante ao que é relatado na literatura de planejamento urbano em Londres quanto à capacidade de negociação dos distritos junto aos investidores imobiliários (Penny, 2017), e ao que acontece com a empresa de desenvolvimento urbano em Stratford. Essa lógica influencia também a implementação dos projetos mesmo quando há uma determinação de reserva de recursos para habitação social. Um efeito negativo direto dessa posição sobre o redistributivismo nos projetos se dá pelo cálculo entre reinvestir o valor arrecadado em infraestrutura, e com isso potencializar o valor do solo virtual nas próximas etapas, ou reinvestir de acordo com demandas da população local que podem incluir, por exemplo, construção de habitação de interesse social. Mesmo que em São Paulo o investimento em habitação social tenha se tornado mandatório, como vimos, a ordem dos investimentos será objeto de disputa pois influenciará no montante arrecadado, tendendo a deixar o investimento em habitação social como ultimo na fila de ações em projetos que duram mais de uma década. Por outro lado, as ações de remoção nas regiões de maior vulnerabilidade são priorizadas.

Adicionalmente, o fato de a oferta de habitação de interesse social ser definida em termos de percentagens de receitas obtidas, e não em número absoluto de unidades construídas, pode travar o efeito redistributivo. Isso porque o crescimento do valor do terreno dentro dos limites da Operação Urbana é alavancado pela própria operação de modo que a quantidade de unidades construídas com o mesmo recurso alocado depende do momento da compra, dado o ciclo imobiliário da região. Este efeito pode ser visualizado através da análise dos empreendimentos de habitação de interesse social construídos no âmbito das Operações Urbanas, uma vez que os custos do projeto e da obra são significativamente superiores aos das habitações de interesse social construídas com outras fontes de recursos (Pagin, 2017). Embora a qualidade arquitetônica desses projetos seja indiscutível, o alto custo por unidade habitacional acaba cobrindo apenas parte da carência habitacional gerada dentro e fora dos perímetros das Operações.

iv) A institucionalidade gestora e a destinação dos recursos arrecadados

A forma como são investidos os recursos gerados pela operação, e a institucionalidade para a gestão dos recursos são temas centrais para compreender a valorização da terra no perímetro da operação. A institucionalidade gestora será responsável por coordenar a execução do investimento arrecadado, e formalmente o processo de disputas por investimentos em diferentes partes da área delimitada, de forma a mediar a valorização de setores específicos da operação. Com isso deve sofrer pressão dos diferentes interesses associados à valorização da

terra, ou seja, à localização dos investimentos. Basta imaginar que uma empresa que comprou uma quantidade de Cepacs em determinada zona do perímetro vai querer que a estação de metrô esteja próxima aos seus empreendimentos, de forma a valorizar o preço das unidades comerciais. Por outro lado, as associações de moradores querem que as unidades de habitação de interesse social estejam em certa localização, que pode conflitar com o interesse de outros moradores ou investidores. A destinação dos recursos arrecadados vai definir ainda o plano de valorização do perímetro como um todo, podendo por exemplo, destinar maior ou menor gasto em uma matriz de mobilidade, em modernização de infraestrutura, ou em habitação de interesse social.

A definição do plano de investimentos como vimos varia de acordo com a lei que institui a OUC, que poderá determinar cotas de investimento, por exemplo em habitação de interesse social e deve definir um plano de investimentos. Pode também variar em termos de participação social, havendo casos, como a OUC Água Branca ou na OUC Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, em que não há poder de deliberação sobre os investimentos ou de priorização de gastos ou apresentação de demandas da população local, uma vez que a destinação dos recursos arrecadados pela Operação está “trancada” no contrato de PPP.

Contextualizando decisões

Vimos que decisões sobre as regras e institucionalidades das operações urbanas são centrais para compreender o seu funcionamento e o seu caráter redistributivo. Para compreender porque essas decisões foram tomadas de forma diferente em cada caso é que precisamos investigar as trajetórias das políticas.

A política de renovação urbana do Porto Maravilha apesar de planejada sem sucesso desde os anos 1980 conseguiu sair do papel apenas após a recomendação de uso do instrumento paulistano, e intercâmbio com técnicos da capital vizinha, representando uma expansão da experiência paulistana em uma nova magnitude de projeto. A troca entre técnicos das Prefeituras do Rio e de São Paulo foi mediada por estruturas do Governo Federal (E4, 2014). Nesse momento, a utilização do instrumento já vinha casada a uma série de propostas organizadas por um comitê interministerial, que incluíam a criação de fundos de investimento imobiliário, a convocação do setor privado na formulação do modelo, a construção do VLT na região, dentre outros. Ou seja, a Operação Urbana como instrumento chega ao Rio de Janeiro não por iniciativa da Prefeitura do Rio, mas por indução do governo federal, em meio a um conjunto de instrumentos a serem

utilizados para viabilizar a renovação urbana da região portuária em um perímetro composto por mais da metade das terras de propriedade da União.

Esse processo é inverso ao contexto de criação das operações urbanas em São Paulo, justamente em uma busca por alternativas para a realização de revitalização urbana sem depender da coordenação de recursos por parte do governo federal. Paralelamente, vemos como a trajetória das operações urbanas em São Paulo é relacionada com interesses do mercado imobiliário e incorporador local, em especial se analisarmos a sua criação após o instrumento anterior, chamado de operação interligada (Sarue & Pagin, 2018, 2021). Esses interesses são, no entanto, vinculados a um grupo de empresas dos setores de incorporação e imobiliário, mais diverso do que aquelas envolvidas no caso carioca e cuja pressão é exercida localmente. Caberia uma pesquisa mais detalhada sobre influenciadores, mas de maneira geral as disputas se dão junto a atores empresariais interessados nas intervenções, proprietários de terras, e movimentos locais, bem como com a participação do conselho participativo em cada caso, e incluem, por exemplo, a definição da ordem dos investimentos, inclusive os de habitação de interesse social.

Vimos também que as principais decisões sobre o projeto de renovação urbana no Rio de Janeiro foram tomadas a partir da formação de uma coalizão multinível, envolvendo diversas autarquias e ministérios, a Prefeitura do Rio e um grupo de empresas convocadas a partir da negociação informal junto ao governo federal e com uma etapa formal através da Prefeitura do Rio. Além da decisão de utilizar o instrumento da operação urbana, a opção por vinculá-lo a uma PPP com essas mesmas empresas, direcionando todo o recurso arrecadado na operação para o pagamento das contraprestações contratadas junto ao consórcio privado é central pois determina a priori o direcionamento do recurso, isola a participação social e a possibilidade de uma participação deliberativa dentro do conselho de participação da OUC, além de definir a ordem dos investimentos, garantindo um ambiente mais seguro ao mercado. Similarmente, é desse espaço de decisão o desenho dos contornos da operação, abrangendo uma série de terrenos de diversas autarquias federais, e ampliando o escopo do projeto inicial a fim de cumprir a estimativa de arrecadação para o pagamento do contrato de PPP que engordou ao longo do processo decisório. Finalmente, o timing de disponibilização dos lotes ao mercado é também determinado a partir do contrato entre agência municipal e o banco federal. Disso resulta que as principais decisões que influenciam a operação, e a disputa em torno da valorização e do poder de especulação sobre terrenos e solo virtual foram decididos a partir da coalizão multinível, durante a formulação do projeto, ou a partir da criação da Cdurp em negociação com a Caixa Econômica Federal.

À Prefeitura do Rio coube a implementação como parte de uma coalizão multinível. Não houve, por parte da Prefeitura do Rio a decisão de estabelecer um plano municipal de habitação de interesse social no projeto, sob a justificativa de que o território não deveria ter um plano próprio, e seguiria as políticas habitacionais da cidade como um todo. Como vimos no capítulo anterior, inicialmente o “desenvolvimento local” da Cdurp se restringia ao contrato de PPP, e a serviços adicionais ofertados pela parceria, como oferecimento de fibras óticas ou mobiliário urbano. Dito de outra forma, a empresa coordenava a coleta de lixo e a iluminação pública, mas qualquer política de habitação, assistência social, educação, saúde ou segurança pública no território era mantida nas respectivas secretarias municipais. Pequenas alterações, por pressão social, foram feitas a esse modelo, dentre elas a inclusão do orçamento de cultura e cidadania (através dos programas Porto Cultural e Porto Cidadão), a transferência para a Cdurp de ações de urbanização no Morro da Providência, e, mais adiante, a criação de um Plano de Habitação de Interesse Social para a região, esse último por determinação do financiador federal (mais informações no capítulo específico).

Portanto, no Rio a maior parte das decisões é fruto da coalizão junto ao governo federal. Aquelas que poderiam ser alteradas no local não foram incluídas no projeto político da Prefeitura, alinhada partidariamente ao governo, e as poucas alterações realizadas foram fruto de pressão política local.

Já em São Paulo, as decisões sobre as operações urbanas consorciadas foram tomadas todas no âmbito local, centralizadas na Prefeitura da cidade e com participação da câmara municipal nos processos de aprovação dos projetos. O projeto de lei que cria cada uma das operações urbanas é de proposição do executivo e inclui as suas áreas de intervenção, a definição sobre os critérios de composição do comitê gestor de acompanhamento das operações e a relevância da sua atuação, e, por fim, os planos de investimento. Ao contrário do Rio, a câmara municipal em São Paulo teve um papel relevante no debate sobre os projetos de lei encaminhados pela prefeitura.

Adicionalmente, não há na cidade a prática de criar empresas municipais específicas para cada território, e todas as operações urbanas são coordenadas pela empresa municipal de urbanismo, vinculada à secretaria de desenvolvimento urbano. As ações de desenvolvimento local são mantidas nas respectivas secretarias na Prefeitura, uma vez que não há um recorte territorial para fins administrativos como no caso carioca ou Londrino. Também as decisões sobre emissão, valorização e venda de certificados de solo virtual são tomadas na Prefeitura

Por fim, é interessante notar que ainda que o município tenha de fato autonomia decisória sobre as operações a cidade segue, ao contrário da capital fluminense, as orientações

e diretrizes do Estatuto da Cidade por exemplo quanto à determinação de habitação de interesse social, diretriz que não foi adotada no Rio. Isso é possível porque o Estatuto da Cidade determina diretrizes, e cabe aos municípios regulamentar o uso do instrumento.

Portanto, há uma diferença fundamental nas arenas de decisão relevantes no Rio e em São Paulo, ainda que o mesmo instrumento seja empregado. No capital paulista o momento de tramitação do projeto de lei debate as diretrizes centrais do projeto. Além disso, na implementação o conflito se dá nas arenas decisórias estabelecidas a partir do comitê gestor de acompanhamento. Enquanto isso, na capital fluminense as arenas de decisão foram totalmente diferentes, sendo a aprovação da lei de criação da operação urbana do Porto Maravilha irrelevante do ponto de vista decisório (com exceção da definição sobre o investimento em cultura), bem como a atuação do comitê gestor do projeto que é ainda mais irrelevante quanto a qualquer decisão sobre a sua implementação.

Alternância de poder

Há em São Paulo uma alternância de projeto político no poder que é importante para explicar a trajetória de *progressivismo incremental* (Marques, 2021) das operações urbanas, contrastando com o modelo carioca (Sarue, 2021; Sarue & Pagin, 2021). É evidente que o espectro temporal das operações urbanas em São Paulo é mais amplo do que o da Operação Urbana no Rio. Ainda assim, se considerarmos o período de análise da trajetória de propostas para revitalização a região portuária a Prefeitura do Rio foi ocupada por governos de centro e de direita, com tímidas propostas para avançar as normas progressistas dentro da operação. Ainda que tenha havido, nos anos 1980 uma reação popular em resposta à primeira proposta de urbanização da região (Guimarães, 2014a) que de alguma forma se reflete como uma preocupação ambiental e de preservação histórica de bairros portuários no projeto Sagas e ainda em parte no Plano Porto do Rio, tais projetos eram voltados uma requalificação do local já almejando atrair uma nova população de classe média, visto que, por exemplo, as poucas unidades habitacionais que chegaram a ser construídas foram ocupadas por famílias com renda em torno de 10 salários mínimos, sem a implementação de habitação social para população de baixa renda. Além disso, a recuperação e valorização da região já era restrita aos bairros, excluindo-se a Favela da Providência do projeto.

Mesmo se considerarmos as restrições impostas pelos acordos previamente estabelecidos,

os esforços nas etapas de implementação não refletem um direcionamento progressivo para a política. Houve tímidas respostas às demandas do território, como por exemplo a construção de uma clínica de saúde da família na base do teleférico da Providência, articulada com a Secretaria Municipal de Saúde. Mas não uma política estruturada e coordenada para atendimento às demandas da região. Mesmo a criação do Plano de Habitação de Interesse Social para a região foi uma resposta à pressão externa do próprio fundo público federal como contrapartida à concessão de novo aporte financeiro. As gestões de Paes na Prefeitura do Rio foram, por outro lado, marcadas por uma série de remoções de famílias realizadas por toda a cidade, e atos e manifestações contrárias aos processos acelerados pela realização, no Rio de Janeiro, da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos. A gestão Crivella foi também marcada por uma ausência de qualquer tipo de planejamento integrado para a região.

Quando comparamos o cenário político do Rio de Janeiro ao de São Paulo, verificamos a importância do processo eleitoral competitivo e com alternância de projetos na Prefeitura, corroborando a tese da centralidade da competição eleitoral entre projetos políticos distintos e do processo de política pública para explicar como São Paulo produziu de forma incremental políticas urbanas mais redistributivas (Marques, 2021).

Em São Paulo, o primeiro dispositivo formal para criar a obrigação de canalizar recursos da Operação Urbana para a construção de moradias de interesse social foi introduzido em 2003, sob a administração Marta Suplicy, à época eleita pelo Partido dos Trabalhadores, quando os Consórcios de Operações Urbanas de São Paulo foram alterados para cumprir com as diretrizes estabelecidas em nível federal pelo Estatuto da Cidade. A partir desse momento, 10% dos valores gerados pelo instrumento foram destinados à construção de moradias sociais. Além disso, em 2014 sob uma nova administração de esquerda, quando o Partido dos Trabalhadores retorna à Prefeitura de São Paulo esse percentual subiu para 25%. Ambas as obrigações foram institucionalizadas para aplicar-se a todas as COUs da cidade, atuais e futuras. Essa institucionalização é importante, pois garante um caráter mais distributivo ao instrumento, independentemente da administração em particular. Em uma rápida comparação com o caso de Londres, podemos ver como a definição de um investimento mínimo em moradias sociais ou acessíveis como contrapartida ao investimento privado na região oscilou entre administrações progressistas e conservadoras, caindo de um alvo de 50% e um mínimo de 35% sob o governo Ken Livingstone, para uma meta de 35% e um mínimo de 20% sob o conservador Boris Johnson e retornando a uma meta de 50% sob Sadiq Khan, com institucionalização mais fraca e dependente de condições políticas.

Notavelmente, tanto o Estatuto da Cidade quanto a legislação municipal que criou essa

obrigação foram introduzidos por governos progressistas, em ambos os casos, durante prefeituras de esquerda em São Paulo.

Também vale ressaltar que as diretrizes federais estipulam que as operações urbanas devem estabelecer conselhos participativos como espaços de mediação de interesses entre o poder público e os demais atores interessados na política, criando um ambiente institucional específico para esse fim. Em São Paulo, o Comitê de Gestão de Operações Urbanas era composto por nove representantes do governo e nove representantes não-governamentais. As entidades não-governamentais com assento no comitê foram divididas em três setores: técnico, comercial e sociedade civil. Embora todos os consórcios de operações urbanas devam estabelecer um conselho participativo, vimos como as definições da operação dessa instituição participativa variam em cada caso, influenciando de forma distinta a capacidade da população de afetar o instrumento e o projeto urbano, e como em São Paulo a regulamentação prevê a convocação da sociedade civil organizada nos conselhos da OUC por meio de eleição ou nomeação de colegas, algo distinto do que ocorre no Rio de Janeiro.

Logo, para além de um indicador de existência ou não da instituição participativa (Andrews e Vries, 2007; Spada, 2015), cabe um debate sobre a sua efetividade inclusive de ponto de vista da articulação política: no Rio além de a destinação dos recursos já ser pré-definida, o Conselho Gestor convocado pela própria Cdurp é enfraquecido como ator político relevante. É ilustrativo, por exemplo, que as alterações conquistadas no projeto tais como a reserva de investimento em patrimônio cultural e a articulação de projetos vinculados à memória e resistência, ou a redução no número de remoções e criação de um plano de habitação social, não tenham sido articulados pelo Conselho Gestor, ao passo que em São Paulo importantes decisões em operações urbanas sejam fruto da articulação política de seus conselhos.

Por fim, ainda no tema da participação, é relevante que São Paulo tenha mantido a execução da operação em estruturas da administração direta, enquanto o Rio de Janeiro, a exemplo de Londres, tenha insulado o processo ao criar uma empresa mista municipal responsável pelo desenvolvimento na região. Em ambos os casos, é criada uma estrutura de governança na qual as decisões são removidas de instituições com representantes eleitos diretamente, e levadas para agências “de segundo nível” no que Levi-Faur (2005) de “custo de liberdade”, referindo-se ao custo gerado pela transferência de processos decisórios a termos técnicos e contratuais, no marco do capitalismo regulatório. Também nos dois casos há um misto de atuação política, com um funcionamento mercadológico, nos qual as empresas buscam arrecadar recursos, no caso do Rio, via serviços na região.

Cabe destacar, por fim, que também ao privatizar através de concessão administrativa o conjunto de serviços urbanos da região (com exceção da segurança pública) a população do Rio de Janeiro deixa de recorrer ao poder executivo local para demandas relacionadas a serviços urbanos básicos, como saneamento, coleta de lixo e iluminação pública, e novamente a interface com a sociedade é repassada a atores privados ou autônomos. Do ponto de vista da regulação, trata-se de uma parceria que envolve também a regulação dos serviços, que são de responsabilidade da Cdurp, parceira do consórcio privado na Operação, deixando ainda mais sensível o atendimento por exemplo a demandas ou queixas dos cidadãos.

Redistributivismo em renovação urbana

Grandes projetos de regeneração urbana concentram altos investimentos públicos em perímetros delimitados de uma cidade, a partir de instrumentos de parceria entre diferentes níveis de governo, e com o setor privado. Se em diversas cidades o termo *value capture* discute a possibilidade de o Estado recuperar parte da valorização produzida sobre a terra urbana para reinvestir em bens públicos e coletivos, no Brasil a utilização do instrumento da Operação Urbana Consorciada para financiar o maior projeto de regeneração urbana do país reforça e discute sobre o quão redistributivo um grande projetos urbanos pode ser. O Porto Maravilha no Rio de Janeiro não apenas utiliza os recursos produzidos pela própria operação como contrapartida do investimento privado na região para financiar grandes obras de infraestrutura, como para pagar serviços urbanos regulares, que seriam reduzidos do orçamento municipal, liberando recursos não discricionários que poderiam ser investidos em regiões mais demandantes da cidade.

No entanto, o formato institucional, resultado de um processo histórico de ajustes institucionais em diferentes contextos políticos de desenvolvimento da política cerca a operação em uma lógica especulativa de busca pela valorização imobiliária e dependência do mercado, apesar do alto montante de investimentos públicos (em recursos iniciais e em terras). Esse resultado é condizente com o debate sobre os diferentes usos de instrumentos de renovação urbana, que interferem em seu potencial redistributivo. No Rio de Janeiro não houve, por exemplo, uma reserva de terras públicas para fins de políticas habitacionais, como nas operações urbanas em São Paulo, ainda que o investimento público tenha sido muito maior (em recursos e em terras).

Se compararmos com Londres, um projeto de porte mais semelhante, veremos que ainda que o projeto britânico tenha reservado habitações de interesse social, dificilmente

podemos caracterizar o projeto como uma política de forte redistribuição, havendo também no arranjo uma lógica especulativa, no qual a agência de desenvolvimento deve operar uma lógica de maximização do valor da terra além de um importante debate sobre a inviabilidade de acesso dos moradores da região à política habitacional instituída.

Esse capítulo procurou mostrar que para entender as semelhanças entre os resultados produzidos por esses casos (porque), é necessário analisar a trajetória histórico-institucional que deu origem ao formato institucional adotado por cada um deles (como). Para isso, foram sugeridos três grandes focos de comparação sobre o resultado das políticas, que são fruto do encaixe entre as coalizões políticas e a política pública por trás dos projetos : (i) instrumentos de planejamento e contrapartidas, e o entendimento do timing no funcionamento desses instrumentos; (ii) encaixes institucionais, tais como criação de novas institucionalidades, o insulamento e controle do risco político, abordando aqui também os mecanismos de participação (quando existentes), e a criação de projetos de desenvolvimento local; e (iii) a coordenação política e o papel dos partidos políticos, destacando aqui a coordenação entre diferentes níveis de governo nos casos do Rio e de Londres e alternância de poder no caso de São Paulo, considerando portanto os ciclos políticos que são importantes para entender as oportunidades políticas criados por eles.

A comparação entre os três casos nos permite reforçar alguns argumentos sobre o redistributivismo em projetos de renovação urbana. Inicialmente em relação ao entendimento sobre a captura de mais-valia, ou sobre a contrapartida pública, vimos como dentro de estruturas e instrumentos de planejamento similares ou diferentes e depende em grande medida dos acordos políticos determinados, sendo em todos insuficiente para por si só determinar os aspectos redistributivo dos projetos. Os casos mostram ainda que em projetos de renovação urbana em que existem coalizões multinível, é necessário considerar a compatibilidade entre estratégias econômicas nacionais, e a vulnerabilidade dos territórios impactados. Por sua vez quando no que cabe à Prefeitura, em projetos multinível ou não, importa verificar a alternância de projeto político na administração local, que explica progressivismo gradual no caso paulistano, e a variação de propostas, ainda que residual, no caso britânico. Por fim, o fato de projetos de renovação urbana serem formulados em governos de esquerda ou de coalizão de esquerda não significa que haverá aspectos progressivistas, sendo fundamental compreender os ciclos políticos associados a esses governos.

Capítulo 7: “O começo e o fim de uma coalizão, ou: o que acontece quando os astros se desalinham”

É central nesta tese o argumento de que as coalizões multiníveis são parte da explicação de porque os grandes projetos urbanos aqui analisados aconteceram. Do ponto de vista partidário as coalizões foram marcadas pela presença de um mesmo partido ou coalizão nos diferentes níveis de governo. No Rio de Janeiro esse momento ficou conhecido como o fenômeno do alinhamento de astros quando no idos de 2009 a cidade tinha um prefeito do PMDB, um governador do PMDB e um governo de coalizão com participação “de peso” do PMDB. Similarmente, em Londres em diversas entrevistas foi comentado o alinhamento de astros em sua versão própria: entre 1997 e 2007 um primeiro-ministro trabalhista, um prefeito trabalhista, e uma maioria de host boroughs trabalhistas em 2005, e novamente, mas ao inverso, entre 2010 e 2016 com um governo de coalizão conservadora-liberal e um prefeito conservador.

A explicação sobre a formação de coalizões não se esgota no alinhamento partidário. Ela abrange, como relatado nos diversos capítulos anteriores, um contexto institucional que molda um alinhamento de interesses além da costura partidária, e envolve também empresas ou setores do capital interessados. Ainda assim, a presença de partidos alinhados nos diferentes níveis de governo é central para parte dos mecanismos de controle operados pelas coalizões em ambos os casos.

E o que acontece quando a coalizão se desfaz? Uma consequência da explicação que apresento aqui é que quando a coalizão muda, muda a lógica operativa do arranjo institucional do projeto, e os mecanismos de controle criados ainda na coalizão são testados. Não há vácuo de poder e é, portanto, necessário compreender quem governa depois da coalizão, ou como se formam novas coalizões, e como operam os mecanismos de coordenação em novos contextos.

Nos dois casos, a mudança de contexto ao longo da implementação dos projetos é notória e tem impacto direto sobre a crise de expectativas que norteia o mercado imobiliário, e, portanto, os arranjos e engenharias financeiras dos projetos. Há, portanto, uma combinação entre mudança no cenário econômico com alterações nas coalizões.

No caso carioca é central compreender a atuação da Caixa Econômica Federal que desde 2016 declara iliquidez do FIIPM impedindo, com isso, toda a engrenagem de financiamento do Porto Maravilha, que ao longo dos últimos quatro anos provocou uma série de adaptações no melhor estilo “tapa buraco” do projeto.

Em Londres é chave o mecanismo de cobrança do governo sobre o projeto, a partir da Loteria Nacional e do Tesouro Nacional, controlados pelo governo. Além disso, no caso britânico há um atenuante de um segundo alinhamento partidário, dessa vez conservador, com um primeiro-ministro e um prefeito Tory, o que apesar de inverter o sinal do espectro partidário ideológico, em certa medida, permite uma continuidade dos mecanismos de controle estruturados pelo governo e também dos canais de barganha intrapartidários entre Prefeitura e governo, que resulta, por exemplo, na criação da LLDC.

Esse capítulo é dedicado a compreender a evolução e ruptura das coalizões em cada um dos casos, e a partir das comparações, analisar a importância dos acordos estabelecidos e, com isso, atualizar o argumento a partir do período mais recente. Está estruturado em dois blocos empíricos e uma terceira parte de análise a partir da comparação.

Rio – 2006-2016

Os recursos do projeto até 2016 foram direcionados para a realização do que se denominou como “as grandes obras” do projeto, e que incluem a retirada da avenida perimetral, a construção dos túneis, a construção da Orla do Conde (Boulevard Olímpico), do Museu do Amanhã e o retrofit do Museu de Arte do Rio (MAR), sendo que até 2016 o projeto finalizou pouco mais de 87% das intervenções realizadas. Os cerca de 12% restantes dizem respeito à infraestrutura urbana, e nesse aspecto o projeto entregou apenas 50% do previsto para infraestrutura (por exemplo obras de drenagem, esgoto, instalação de fibra ótica) e urbanismo (asfalto, calçadas, postes, iluminação).

Assim como 2006 foi um ano chave para a formulação do projeto, por marcar o início de uma coalizão em nível federal que articulou parte das condições para o arranjo estabelecido, o ano de 2016 foi central por marcar o fim dessa coalizão. Entre 2014 e 2016 uma série de costuras foram feitas para “tapar buracos” na engenharia financeira do projeto que já dava sinais de sua insustentabilidade com o avanço da crise econômica sobre o país, produzindo uma quebra na expectativa de crescimento que pairava sobre o início do projeto, em 2009. Ainda assim, a estrutura inicial perdurou até os Jogos Olímpicos e a entrega das grandes obras, que destinaram ao Consórcio Porto Novo o montante inicial do investimento. Uma combinação entre a crise de expectativas do mercado imobiliário com o agravamento da crise política em 2016, o rompimento da coalizão PT/PMDB no governo federal e o impedimento da presidente Dilma Rousseff (PT) com apoio de seu vice Michel Temer (PMDB), e, por fim, a eleição de

um prefeito de oposição ao PMDB no Rio de Janeiro, consolidam a ruptura dos últimos laços que mantinham a coalizão e o arranjo inicial do projeto.

Do ponto de vista econômico é marcante a ruptura da expectativa que se construía com o projeto apresentado em 2009. A crise econômica que assombrou a política nacional e capturou o debate político na eleição para o segundo turno da presidente Dilma Rousseff em 2014 se contrapõe com o contexto otimista do ano de lançamento do projeto, coroado com a conquista do direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016.

Figura 9: Capas da revista The Economist em 2009, 2011 e 2016



Fonte: G1 – Globo

A sequência de capas da revista é trazida aqui novamente apenas como ilustração do cenário. Em 2009 a expectativa era de que o Brasil, representado pelo Rio de Janeiro, decolasse, e a matéria abordava dentre outros o pré-sal e a forma como a crise econômica mundial parecia, até o momento, ter sido postergada para o país. Já em 2011, ano em que a Caixa Econômica Federal adquiriu o estoque de Cepacs no Porto Maravilha, a questão era se o país havia colocado tudo a perder e se teria sido finalmente atingido pela crise. Em 2016, ano dos Jogos Olímpicos, além da dificuldade econômica, temos na capa “a traição do Brasil” a crise política instaurada com o impedimento da presidente Dilma Rousseff e o fim do governo de coalizão PT/PMDB no governo federal.

Há, portanto, um desmantelamento de um projeto não apenas pelo viés partidário, mas que envolve uma expectativa de crescimento econômico frustrada. A estratégia de crescimento era, no entanto, a base de sustentação do Porto Maravilha, junto à coalizão no qual foi gestado e formulado e que também saía de cena do cenário político e econômico nacional. No centro da crise política e econômica estavam também a Petrobrás, que seria um importante atrativo

para a região, dados os investimentos previstos pela descoberta do Pré-Sal, e as empresas nacionais do setor de construção envolvidas no projeto.

A crise econômica e política tras consigo uma quebra de expectativa do mercado imobiliário que, por sua vez, tem implicações na estratégia de arrecadação da Caixa, gestora do FIIPM. Já em 2014 a Caixa Econômica Federal declara pela primeira vez iliquidez do FIIPM, algo que viria a se repetir diversas sucessivamente. Tendo até 2040 para remunerar o seu investidor, a estratégia de liquidez do Fundo em um cenário de baixa expectativa do mercado se altera, e o objetivo do fundo passa a conflitar com o objetivo da Operação Urbana.

Ainda assim, entre 2014 e 2016, enquanto a coalizão ainda funcionava e os Jogos Olímpicos ainda estavam por vir, foram encontradas alternativas para manter a engrenagem do projeto funcionando. Em 2015, mesmo sem o fluxo de arrecadação do FII, o FGTS aportou novos R\$ 1,5 bilhão de reais para manter o cronograma das obras necessário para cumprir o prazo dos Jogos Olímpicos. Em 2016 novamente sem arrecadar o valor da contrapartida, um novo arranjo foi criado e o município do Rio emprestou R\$ 198 milhões para o FIIPM, e a concessionária aceitou outros R\$ 725 milhões em Cepacs como garantia de pagamento. Em 2016 a Cdurp negocia um prazo de 2 anos para a emissão da seguinte contrapartida do consórcio Porto Novo, e o arranjo começa a se desfazer.

“Esta é a quarta iliquidez do FIIPM. Na primeira, em 2014, o fluxo de caixa da operação foi refeito. Na segunda, em 2015, o FGTS fez aporte de R\$ 1,5 bilhão no fundo. Na terceira, em maio de 2016, a Caixa se comprometeu a retomar os pagamentos e as obras em dois anos, ou seja, a partir do marco de 15 de junho de 2018. Com o fim do prazo, o FIIPM fez a quarta declaração em 11 de maio de 2018 sem fixar nova data para retomar o fluxo de pagamentos e tornando inviável a retomada das obras – dentre elas, a reurbanização da Avenida Francisco Bicalho e das ruas do Livramento e Santo Cristo.” (Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP, 2018)

Paralelamente, no dia 19 de junho de 2015 uma etapa da Operação Lava-Jato resultou na prisão de executivos das duas maiores empreiteiras do país, a primeira integrante do Consórcio Porto Novo, parceiro da Cdurp na PPP de obras e serviços do Porto Maravilha: Odebrecht e Andrade Gutierrez, entre eles o presidente da Odebrecht, Marcelo Bahia

Odebrecht⁶⁹. Ainda em 2016, a OAS e a Carioca Engenharia foram implicadas completando a participação das empresas do Consórcio Porto Novo na Operação Lava Jato.

Além de atingir as empresas, a Lava Jato também atinge diretamente o PMDB carioca, sendo que além do ex-governador Sergio Cabral (PMDB)⁷⁰, também o ex-deputado federal pelo Rio de Janeiro e ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha (PMDB)⁷¹ foi preso pela mesma Operação⁷².

A eleição de Marcelo Crivella em 2016 foi marcada por um forte tom de anti-peemedebismo, no qual os dois candidatos que participaram do segundo turno, apesar de estarem em lados opostos no espectro ideológico, teciam importantes críticas ao partido no Rio de Janeiro, propagando o fato de o PMDB ter ficado de fora do segundo turno como um resultado dos escândalos anteriores⁷³. O candidato peemedista ficou em terceiro lugar, com 16% dos votos, e não teve o apoio do PT, que optou por integrar a chapa do PCdoB com indicação de vice. Na eleição Paes em 2008 o PT havia apoiado o candidato Eduardo Paes do PMDB no segundo turno.

Em 2017 pelo menos dois funcionários da Caixa foram denunciados por fraudes no FIIPM, a partir de investigações da Operação Sépsis, uma vertente carioca da Lava Jato, que apurava irregularidades na administração de recursos do FI-FGTS⁷⁴. O ex-gerente da Caixa na

⁶⁹ Marcelo Bahia Odebrecht é um engenheiro civil e empresário brasileiro. De 2008 a 2015 foi presidente de uma das maiores empresas de engenharia e construção da América. É filho de Emílio Alves Odebrecht. Em 8 de março de 2016 foi condenado a 19 anos e quatro meses de prisão por crimes envolvendo o esquema de corrupção descoberto pela Operação Lava Jato, incluindo corrupção ativa, lavagem de dinheiro e associação criminosa. Em dezembro de 2016, após assumir os crimes identificados pela operação, fechou acordo de delação premiada junto com seu pai Emílio Odebrecht, comprometendo-se a pagar 8,6 bilhões de reais a título de indenização. Em 19 de dezembro de 2017, foi solto para cumprir o restante da pena em prisão domiciliar, após ter sua pena reduzida em razão do acordo de colaboração. Fontes: <https://tudo-sobre.estadao.com.br/marcelo-odebrecht>

⁷⁰ Cabral foi governador do Rio de Janeiro entre 2007 e 2014, e foi quem assinou o acordo de cooperação para o projeto de revitalização do Porto Maravilha junto ao ex-Presidente Lula, e ao ex-Prefeito Eduardo Paes.

⁷¹ Eduardo Cunha é um político carioca filiado ao PMDB desde 2003. Exerceu o cargo de deputado federal entre fevereiro de 2003 e setembro de 2016, quando teve o mandato cassado. Foi presidente da Câmara dos Deputados de 1º de fevereiro de 2015 até renunciar ao cargo em 7 de julho de 2016, época em que ficou conhecido por ter instaurado e conduzido o processo que levou ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

⁷² O próprio ex-presidente Lula (PT) esteve preso entre abril de 2018 e novembro de 2019 após ter se tornado réu pela mesma operação Lava Jato, em uma denúncia envolvendo esquemas de corrupção com a construtora OAS, que integra o Consórcio Porto Novo. Portanto, dentre os três representantes que assinaram o termo de cooperação do Porto Maravilha apenas o ex-prefeito Eduardo Paes (PMDB) não foi condenado, embora seja também réu na operação.

⁷³ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1819122-crivella-e-freixo-disputam-2-turno-e-desbancam-dominio-do-pmdb-no-rio.shtml?origin=folha> e <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2016/noticia/2016/10/crivella-e-freixo-disputam-o-segundo-turno-para-prefeitura-do-rio.html>

⁷⁴ <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-denuncia-dois-por-fraudes-no-fi-fgts/>

área de fundos imobiliários foi acusado de receber propina no valor de US\$ 400 mil para beneficiar a Odebrecht com recursos do FGTS para obras no Porto Maravilha.

Logo, a Operação Lava-Jato além de ter tido implicações sérias e diretas sobre o cenário político nacional, teve impactos decisivos também no Porto Maravilha. A coalizão formada em 2009 com a eleição do prefeito Eduardo Paes (PMDB) alinhado ao governo de coalizão PT/PMDB no governo federal era composta centralmente por atores políticos e empresariais que estiveram no centro da operação. Portanto, não é apenas uma troca de governo que explica a reconfiguração do arranjo, mas também a relação com grandes empresas nacionais que são retiradas do centro da política nacional, e da disputa pelos recursos do fundo público através de contratos ou modelos de parcerias.

Em 2016 quando Marcelo Crivella assumiu a prefeitura do Rio de Janeiro, a Presidência da República era ocupada por Michel Temer, após o rompimento da coligação que formava a chapa PT/PMDB e o impedimento da presidente Dilma Rousseff. Marcelo Crivella apesar de ter recebido apoio do PT em momentos anteriores (o PT apoiou a sua candidatura ao governo do Rio em 2014, enquanto o Temer, vice de Dilma e do PMDB apoiava seu candidato próprio, Luiz Fernando Pezão) deu início a um período de descasamento entre prefeitura e governo. Embora existam relatos de tentativas de negociação do ex-prefeito junto ao governo federal e à Caixa (E25, 2021) para tentar retomar os acordos entre Cdurp e Caixa, não houve avanços. Nesse período a relação entre Prefeitura e Governo Federal foi marcada pela intervenção militar no Rio de Janeiro em 2018.

Se a paralisia das negociações entre Cdurp e Caixa pode, em parte ser atribuída à quebra da coalizão, pode também ser atribuída ao clima de tensão colocado pela Operação Lava-Jato após a denúncia de gestores da Caixa e do FIIPM, e à própria estratégia dos gestores do fundo que não tinham pressa para retomar o investimento dado o caráter de longo prazo do arranjo, no qual o fundo perduraria até 2040. É curioso que mesmo em 2019 com o início do governo Bolsonaro, apoiador de Crivella, não houve uma retomada da coalizão em favor do projeto carioca, que se manteve paralisado.

Do ponto de vista institucional a combinação desses elementos tem implicações importantes para o funcionamento do projeto. Como sustentado no capítulo inicial dessa tese, o projeto era estruturado em um arranjo institucional complexo que se alimentava pela negociação de Cepacs e terrenos entre a Caixa Econômica Federal, gestora do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha – FIIPM, e o mercado. Essa era a principal fonte de recursos necessária para que o fundo “*transformasse 3,5 bi em 8 bi*” para pagar o acordo da PPP firmada entre a Cdurp e a Porto Novo.

Ou seja, se os primeiros recursos para as grandes obras estavam assegurados no repasse de 3,5 bilhões de reais inicialmente pagos pelo FIIPM ao FIIRP, fundo da Cdurp para o pagamento das contraprestações da PPP, as demais contraprestações dependiam de um fluxo de caixa bastante apurado e apertado para serem cumpridas, que dependeria da arrecadação do FIIPM junto ao mercado. Essa arrecadação dependia, por sua vez, de uma expectativa de crescimento econômico, e de um apetite do mercado sobre a região portuária, além de uma disposição e interesse da própria Caixa em comercializar os terrenos e cepacs, uma vez que a operação, como já indicado desde Sarue (2015) deixava nas mãos do banco federal o poder de especulação sobre as terras e os cepacs do projeto.

Já em 2017, primeiro ano após o fim da coalizão, com a posse do novo prefeito, a Cdurp emite uma nota explicativa da situação:

Em 2016, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, via Conselho de Administração, determinou que a Cdurp recomprasse Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac) do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM) entre janeiro de 2017 e junho de 2018 com aporte de capital da PMRJ na companhia. No entanto, essa autorização no valor comprometido de R\$ 219,6 milhões (em números de novembro de 2016) deu-se sem a devida previsão orçamentária. A medida tinha como justificativa a continuidade de obras para que os Jogos Olímpicos não sofressem impacto após declaração de iliquidez do FIIPM até 30 de junho de 2018 pela Caixa Econômica Federal, administradora do fundo que gera os recursos necessários para as obras e a manutenção da Operação Urbana Porto Maravilha. Como consequência, obras de infraestrutura da Região do Porto, essenciais para as comunidades locais, tiveram de ser postergadas. (Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP, 2017)

A Prefeitura passou a assumir em 2017 o custeio da Cdurp, com recursos da dívida descrita. O FIIRP responsável pelo pagamento da PPP ficou sem recursos e a Cdurp assumiu a compra de cepacs por um valor superior ao vendido inicialmente, e com recursos também da Prefeitura para manter a operação. Em 2016 o teleférico da Providência foi o primeiro a parar de operar. Em 2018, com o vencimento da contraprestação e a nova declaração de iliquidez da Caixa sobre o FIIPM, a Porto Novo deixou de prestar os serviços urbanos previstos no acordo de PPP, que foram novamente assumidos pelo orçamento municipal, ainda que coordenados pela Cdurp. A Porto Novo mantinha até então apenas a gestão do túnel Marcelo Alencar, que em 2020 passou a ser assumido também pela Prefeitura após nova declaração de iliquidez da Caixa sobre o FIIPM. O contrato de PPP entre Cdurp e a Porto Novo foi suspenso.

Em 2020 a disputa entre Caixa e Cdurp foi judicializada⁷⁵. De um lado a Caixa alega que o projeto era desde o início insustentável e reclama redução nos compromissos de pagamento e investimentos na região⁷⁶, e de outro a Cdurp pede que a justiça tome uma decisão sobre a responsabilidade dos investimentos para que o projeto seja retomado. Do ponto de vista político, relatos de funcionários da empresa (E26, 2020) dão conta de que foram feitas diversas tentativas até o momento frustradas de reaproximação indicando que além de refletir a crise de expectativa em relação ao projeto, contornada pelas crises econômica e política, o isolamento da Caixa sustenta a quebra da coalizão. Declarações de diversos atores envolvidos sinalizam que haveria um apetite do mercado – ainda que restrito – em negociar terrenos e cepacs com o FIIPM, mas que o acesso ao fundo e à Caixa é dificultado pela própria operadora. Haveria por trás dessa decisão uma estratégia de especulação com base no recurso público investido? Nesse sentido, a Caixa ao não vender ou negociar os ativos do fundo em um momento de desvalorização, produziria um processo especulativo para vendê-los mais adiante com melhores retornos ao investidor – o FGTS. Se por um lado a estratégia beneficia o fundo público, por outro lado interrompe um processo de investimentos que tem implicações diretas sobre os moradores da região.

Para compreender essa disputa de objetivos, são ilustrativas as falas de um representante da Cdurp (E26, 2020) e um gestor da Caixa (E8, 2014). Na primeira, o funcionário da Cdurp alega que a empresa é questionada pelos moradores das ruas do Livramento e Santo Cristo sobre as obras de urbanização prometidas e interrompidas. Moradores reclamam, segundo entrevistado, que as suas ruas seriam as próximas no cronograma de obras, de modo que a rua de trás já foi urbanizada, mas essa, com a interrupção do pagamento, não foi beneficiada.

Por outro lado, a fala de um ex-gerente da Caixa indica que o conflito já era previsto: *“A prefeitura não participa das decisões [sobre os empreendimentos], só das aprovações dos projetos nas secretarias que tem que aprovar formalmente o perfil e o parâmetro edilício, mas não o produto. Isso é importante porque os interesses da Prefeitura podem ser outros, diferentes daqueles dos investidores. Pode ter algo que a prefeitura entenda que é melhor para a cidade, mas os investidores não. A Caixa precisa pagar o financiador, que é o FGTS.”* (E8, 2014)

⁷⁵ <https://diariodoporto.com.br/caixa-e-prefeitura-brigam-na-justica-por-cao-do-porto-maravilha/>

⁷⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/apos-prejuizo-bilionario-ao-fgts-caixa-diz-que-revitalizacao-do-porto-do-rio-e-inviavel.shtml> .

Centralidade da Caixa Econômica Federal

A questão fundiária foi, como vimos, central para a formulação do projeto Porto Maravilha. Na época da formulação, o problema da terra era visto como uma oportunidade e um desafio ao mesmo tempo. O desafio estava em conseguir reunir terras de diferentes entes da União. Uma vez superado esse desafio, a propriedade dos lotes majoritariamente pública passou a ser entendida como uma oportunidade, uma vez que não envolveria a negociação com pequenos proprietários privados, como foi no caso de Stratford. Além disso a concentração de terras no FII sinalizaria uma garantia de que o mercado poderia ter acesso às terras e facilitaria a negociação junto a investidores, que não precisariam negociar com um número grande e disperso de proprietários públicos ou privados. Ou seja, o processo de *assemble land* foi produzido por um entendimento de que o arranjo direcionava o mesmo interesse das partes: a maximização dos valores da terra através do mercado imobiliário, que em curto-médio prazo pagaria a conta da PPP e em longo prazo remuneraria investidores.

Enquanto o mercado estava aquecido, fazia sentido esse entendimento. No entanto, uma vez que a expectativa do mercado imobiliário baixou, o timing passou a causar conflito e é possível que mesmo uma nova coalizão partidária não fosse capaz de alinhar interesses uma vez que há uma diferença de prazos. A Prefeitura/Cdurp têm urgência em receber os recursos do fundo imobiliário, enquanto esse tem o seu prazo estabelecido em médio/longo prazo, podendo se estender até 2040.

Em termos de infraestrutura urbana o cenário de crise de expectativas tem um impacto direto sobre a população local, uma vez que metade do investimento para reurbanização de vias não foi realizado. Logo, há um desequilíbrio entre o processo especulativo gerenciado pelo banco público federal, e a efetivação de acesso à infraestrutura pública prometida pelo projeto. Ou seja, se por um lado a Caixa Econômica Federal detém o poder de especular sobre o fundo de investimento imobiliário e, com isso, buscar um retorno maior ao investidor – o FGTS – por outro lado, a especulação é baseada na não venda de ativos e a consequência da paralização do processo é justamente o atraso nas obras de requalificação urbana na região.

Quando a coalizão se rompeu – por motivos político partidários, de cenário econômico e de interesse sobre o processo em si -, o arranjo passou a se desfazer, e algumas características de sua formação se tornaram evidentes.

Indicência dos mecanismos de controle do governo federal – a primeira delas diz respeito aos mecanismos de controle estabelecidos pelo governo federal sobre o projeto. A centralidade da Caixa Econômica Federal no arranjo, o seu insulamento em relação ao processo

decisório e a sua prevalência como proprietária de terras e solo virtual na região demonstram que, se por um lado, o banco público federal teve um papel de viabilizar o arranjo, investindo recursos do FGTS na operação, por outro lado, o banco e o Fundo se tornaram de fato os principais acionistas da operação e detentores do poder de especulação sobre a região. Se há uma aposta sobre a valorização fundiária na região, e a expansão do mercado imobiliário no sentido da região portuária, há também um grande nome por trás desse processo e não se trata de um investidor internacional, mas de um fundo público nacional. A decisão de declaração de iliquidez da Caixa desde 2014 evidencia a sua centralidade no processo. Atualmente, a continuidade da operação depende da Caixa, e da decisão que o banco definir como estratégia para remunerar o seu investidor – o FGTS, e isso é fruto dos acordos e mecanismos de controle desenhados na formulação do projeto.

Valorização fundiária, financeirização e especulação – a análise anterior vai na contramão do que foi colocado como a captura do projeto por incorporadoras internacionais. Ainda que existam benefícios a incorporadoras, o principal especulador é o banco público. Ao mesmo tempo, abre espaço para o debate sobre o papel dos atores privado na coalizão, mostrando uma predominância do setor de obras e construção e não do setor incorporador. O papel das empresas nacionais foi central para “engordar” o contrato de PPP a partir das *grandes obras* e nesse sentido sim a Caixa seria uma viabilizadora. Similarmente, as explicações sobre o projeto atreladas ao papel da financeirização, justificando ou atrelando a sua realização à demanda de expansão do mercado internacional em busca de territórios para ancorar fluxos de investimento transnacionais desconsideram a centralidade do fundo público como principal controlador da especulação na região. Isso não quer dizer que a financeirização não possa vir a ser um fruto do projeto, caso haja uma reordenação de mercado e valorização da região, criando oportunidades de investimento de fundos que venham a atuar nesse sentido. No entanto, é importante separar o que é produto do que é explicação, e a análise de trajetória, bem como o papel da Caixa Econômica Federal, cuja centralidade é reforçada após o rompimento da coalizão, indicam que a financeirização não atua na origem, ou explicação, mas possivelmente virá a ser parte do resultado.

Investimento X fundo perdido – o insulamento da Caixa no processo decisório deixa em aberto se uma nova coalizão significaria ou não uma retomada da operação, ou se a Caixa definirá essa retomada de acordo com o ciclo e o tempo do mercado, e, portanto, da especulação para garantir retorno ao investidor. Ou seja, a política foi fundamental para explicar a entrada da Caixa na Operação que tinha um fluxo de caixa duvidoso, como o próprio banco define atualmente e que na época foi analisado como um viabilizador de recursos para construtoras

(grandes obras) do ponto de vista dos acordos partidários. No entanto, na implementação a Caixa atua de forma insulada e hoje tem o papel de agente investidor dos bens colocados pela União no território - os terrenos da União que foram reunidos pela SPU e os recursos do FGTS investidos para a compra de Cepacs.

Com essa operação, o Estado se torna o principal investidor do projeto não apenas como financiador a fundo perdido, mas como agente especulador com possibilidade de remunerar os investidores iniciais. Logo, há uma lógica na qual o principal fundo financiador da infraestrutura urbana no país especula para aumentar a sua capacidade de investimento ao mesmo tempo que atrasa o mesmo produto final que são as obras de infraestrutura urbana. A mesma lógica se dá em relação ao financiamento habitacional – dado que a especulação imobiliária gera desincentivos para a produção de unidades habitacionais de baixa renda, ao mesmo tempo em que beneficia o próprio fundo provedor de recursos para política habitacional.

Londres: coalizões em 1997-2007 e 2010-2016

Diferente do Rio de Janeiro, o projeto britânico passou por dois momentos de coalizões entre prefeitura e governo opostas, do ponto de vista partidário. De 1997 a 2007 o partido trabalhista comandava o governo britânico e a Prefeitura de Londres (novo trabalhismo). Em 2008 com a eleição de Boris Johnson para o Prefeitura de Londres, a coalizão se rompeu e houve um período de dois anos, entre 2008 e 2010, em que o trabalhismo seguiu no governo enquanto a prefeitura era dos conservadores. Por fim, em 2010 o partido conservador iniciou um novo governo de coalizão com conservadora-liberal em nível nacional, e entre 2010 e 2016, portanto inclusive durante os Jogos Olímpicos de 2012, os conservadores estiveram no comando da cidade e do país. Em 2016 Sadiq Khan foi eleito prefeito de Londres, e houve uma nova ruptura na coalizão multinível, tendo agora um governo de coalizão conservador-liberal e uma prefeitura trabalhista.

Entre 1997 e 2007 o alinhamento partidário foi importante, como já colocado, para que as estruturas do projeto operassem tendo o governo e a prefeitura na mesma coalizão, apesar das disputas internas ao partido trabalhista e à instituição de diversos mecanismos de controle instituídos pelo governo sobre a Prefeitura de Londres. A própria reestruturação da Prefeitura de Londres, foi fruto da retomada do governo trabalhista, e está também vinculada ao projeto olímpico, tendo o seu poder e escopo de atuação ampliados ao longo dos mandatos de Tony

Blair (Newman, 2007b). Nesse sentido, os mecanismos de controle estabelecidos pelo governo foram no sentido de ampliar e ao mesmo tempo manter o controle sobre a nova estrutura.

The Games give the mayor a world stage to promote the city and his own personal role in governing the city. Prime Minister and mayor share leadership roles. (Newman, p. 259, 2007)

Há nesse contexto um debate sobre o poder do prefeito de Londres, uma vez que a sua atribuição foi criada de forma paralela e compartilhada com o centralismo britânico e com a manutenção de diversas responsabilidades junto aos boroughs (distritos), em uma estrutura de governança complexa e em estruturação, que é influenciada pelos Jogos Olímpicos dada a necessidade de evidenciar uma liderança da cidade para a realização do megaevento.

Em 2009, portanto, após a eleição de um Prefeito conservador, é criada a Olympic Park Legacy Company - OPLC, uma empresa instituída para gestão do legado olímpico com participação do governo e da prefeitura, embora a maior parte do recurso viesse do governo.

Com o fim da coalizão trabalhista e a eleição de um Prefeito conservador essa relação complexa é mantida dados mecanismos de controle instituídos pelo governo sobre a Prefeitura (E32, 2019; E36, 2019), em especial a partir da OPLC e dos mecanismos de controle orçamentário descritos anteriormente. Por fim, com a eleição do governo de coalizão conservador em 2010, e a criação de uma coalizão multinível estruturada no partido conservador, o prefeito de Londres articulou junto ao governo para que o legado da região – e os ativos adquiridos pelo governo - se tornassem uma responsabilidade exclusiva da Prefeitura, seguindo, portanto, a crescente ampliação de poder e autonomia da Prefeitura que vinha sendo formada desde a coalizão trabalhista.

Em 2011 o Localism Act instituiu, pela primeira vez no Reino Unido, a criação de uma empresa de desenvolvimento urbano municipal, vinculada à Prefeitura de Londres, e sem a participação direta do governo. Ou seja, há um recuo do governo que é viabilizado apenas dada a condição de alinhamento partidário na coalizão.

If labour had won that election, that would have been a lot more difficult because for a labour government to give to a conservative mayor the power to take control over the legacy, particularly if Tessa Jewells would still have been the Minister she wouldn't have wanted to do that. In my opinion it wouldn't have happened. You probably needed the political alignment of government and mayor for that to happen. And actually that hasn't happened since, because then there was a Labour Mayor in 2016. (E36, 2019)

Se por um lado o Localism Act aumentou o poder da Prefeitura de Londres, por outro lado criou uma proteção ao governo que, embora seguisse como principal financiador do

projeto, e mantivesse os mecanismos de controle sobre o investimento, se distanciou institucionalmente da operação sobre o legado. Existe na literatura local um debate importante sobre o localismo no Reino Unido, desde o novo trabalhismo (governo trabalhista de 1997 a 2010) ao governo de coalizão (coalizão conservadora-liberal desde 2010). Além de uma pluralidade de definições sobre o conceito do localismo (Clarke & Cochrane, 2013) de pressupostos sobre descentralização e democracia, é importante salientar como também no Reino Unido há um entendimento de descentralização controlada, ou regulada pelo governo. Nesse sentido, tanto o processo de descentralização do Novo Trabalhismo como aquele do Governo de Coalizão (portanto compreendendo aqui os dois períodos de coalizão multinível analisados), mantém mecanismos de controle do governo nacional sobre os governos locais, sejam os boroughs ou no caso de Londres a Prefeitura. Há, no entanto, uma diferença central do ponto de vista da política de austeridade, implementada com o governo conservador-liberal, que pressiona os governos locais a arrecadar recursos próprios, provocando consequências sobre o poder de negociação dos boroughs junto a empreendedores privados, por exemplo, e implicando em um processo de desigualdade intra-urbana e regional com a flexibilização de padrões nacionais de serviços públicos (Clarke & Cochrane, 2013).

Logo a quebra da coalizão multinível de apoio ao projeto de renovação urbana de Stratford é no caso Londrino atenuada pela conformação de uma nova coalizão multinível que apesar de intervir o sinal no espectro ideológico partidária, mantém um processo de descentralização controlado e regulado pelo governo, ainda que determine uma reformulação do arranjo institucional do projeto – com a criação da LLDC. Com isso, ainda que a LLDC seja vinculada à Prefeitura, os mecanismos de controle do governo seguem operando em especial sobre o resultado do investimento e da operação na região uma vez que o governo como principal investidor mantém os mecanismos de retorno financeiro da operação vigentes.

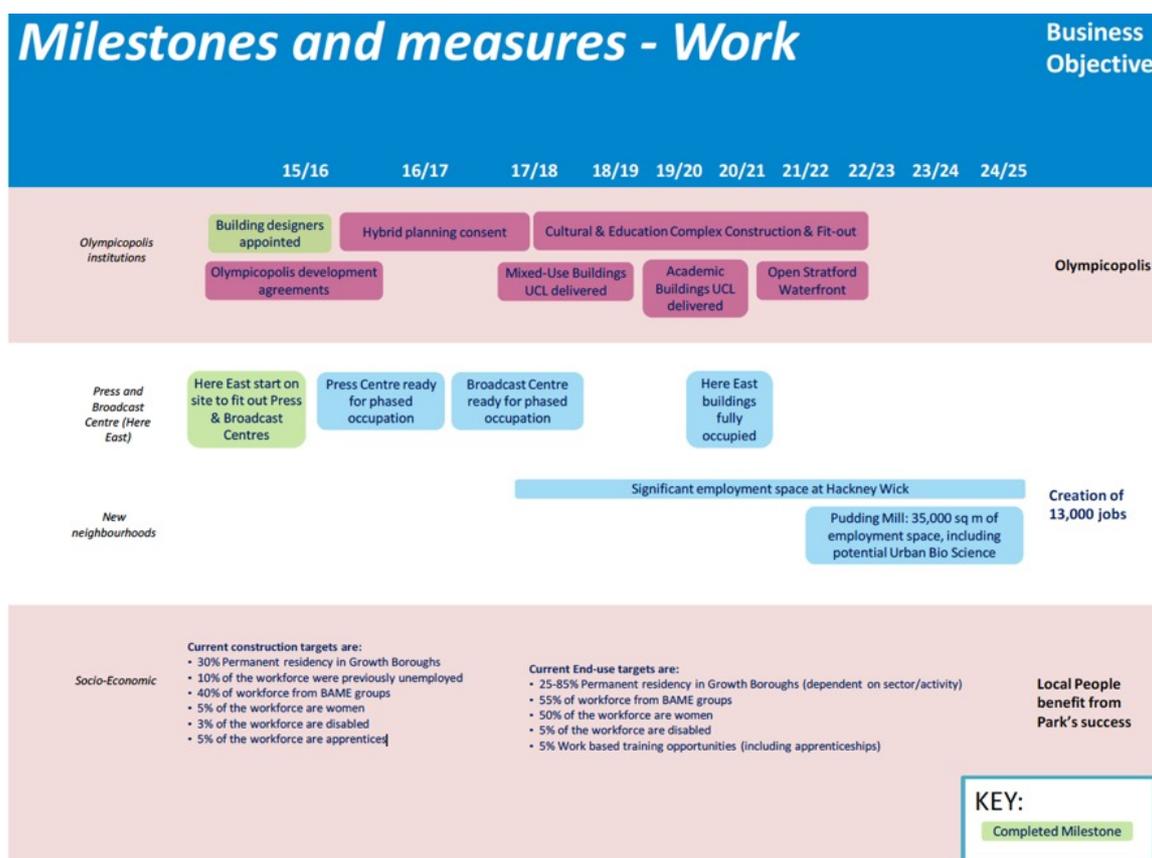
Portanto, de forma similar ao caso brasileiro, em que o papel do banco público federal evidencia uma participação do governo não apenas como viabilizador do projeto, mas como investidor, há ainda uma expectativa de retorno da renovação urbana para a Loteria Nacional no caso britânico, que apesar de pouco debatida, segue vigente e segue influenciando os arranjos de empreendimentos na região, além dos retornos previstos através da LCR, incorporada ao Departamento de Transportes.

Além disso, o governo segue investindo na região através do plano de fomento à economia do conhecimento e da cultura, com subsídios às universidades e museus, além de mecanismos de controle sobre o espaço (E47, 2019). Esse plano é, como vimos, contraditório uma vez que contribui com o processo de gentrificação vigente na região (ver capítulo 5).

Ainda assim, é um plano iniciado pela gestão conservadora de Johnson e mantido pelo governo de coalizão conservadora liberal.

Por fim, ainda que uma nova coalizão multinível tenha sido formada com um novo alinhamento entre prefeitura e governo no espectro conservador, também as mudanças no cenário político tiveram influência direta sobre a expectativa de mercado em relação ao projeto, em especial com a saída do Reino Unido da União Europeia a partir do Brexit. Similarmente, há a expectativa de que o projeto se consolide nas próximas décadas, tendo ainda uma parcela de investimentos a receber, em especial no setor de cultura e conhecimento para a efetiva construção dos museus e universidades ali previstos. A figura 10 mostra os principais marcos a serem alcançados na década de 2015-2025, previstos pela LLDC, inclusive a abertura de universidades e museus previstos no projeto Olympicopolis.

Figura 10: Metas para a década 2015-2025 LLCD



Fonte: LLDC Ten Year Plan 2015

Stratford e o Porto Maravilha ainda demonstram um apetite do mercado inicial em relação aos seus setores comerciais, e nos dois casos a estratégia de atrair ocupação através de instituições ligadas aos governos, com o objetivo de manter o ciclo imobiliário, foi adotada.

A taxa de ocupação dos empreendimentos é importante porque dita o ritmo de novas incorporações, que indicam ao mercado que a renovação está em movimento ou *paralisada*. No Porto Maravilha uma incorporadora tem uma série de projetos no pipeline, aguardando um aumento na taxa de ocupação dos empreendimentos já existentes (E25, 2020). Em Londres a parcela comercial da renovação de Stratford tinha em 2019 apenas um terço das terras empreendidas, incluindo os prédios construídos para a Financial Conduct Authority e Transport for London. O Brexit teve um impacto importante nesse cenário, uma vez que a maior parte dos empreendimentos iniciais havia sido negociada com financiadores estrangeiros (E34, 2019). No entanto, mesmo antes da conclusão dos acordos para a saída do Reino Unido do bloco europeu, já era identificada uma queda significativa de interesse de financiadores estrangeiros devido às incertezas em relação ao processo, e estava em curso uma mudança na estratégia mirando em investidores nacionais. O impacto desse processo será sentido nos próximos anos, mas foi tido como decisivo para a renovação uma vez que, por se tratar de uma empresa governamental, a LCR – incorporadora do International Quarter – não poderia buscar empréstimos para financiar as próximas incorporações (E34, 2019). Por fim, além da continuidade da incorporação, a taxa de ocupação é particularmente importante no caso britânico uma vez que a ela está vinculada a justificativa para abertura da estação internacional de Stratford para parada de trens vindos da Europa, e que até 2021 segue recebendo apenas trens nacionais.

A temporalidade é um aspecto central à análise de grandes projetos urbanos. O fim das coalizões que estiveram no centro das etapas de formulação das políticas reforça o argumento da importância da análise de trajetória desse tipo de política. Nos dois casos foi preciso retornar um par de décadas para identificar os momentos críticos desde a origem dos processos de formulação, em que houve encaixe entre acesso à terras, coalizões multinível e desenhos institucionais. A análise segue algumas décadas a partir do início da implementação, para compreender os seus resultados e produtos, e a reformulação de coalizões a partir das estruturas e dos mecanismos de coordenação inicialmente acordados.

Vimos que ainda que os projetos estejam relacionados com megaprojetos que tem uma data de início e fim – 2012 e 2016 – ambos seguem sendo atualizados e reestruturados tanto em seus arranjos institucionais como nos produtos de sua implementação. No caso brasileiro há uma expectativa – sustentada pela suspensão nas negociações da Caixa para novos empreendimentos – de novos processos de valorização via mercado pós-crise. Tanto o FII quanto a Operação Urbana Consorciada podem ser renovados permitindo institucionalmente

que o arranjo se perpetue pelo menos até 2040, apesar do fim da coalizão que se manteve de 2006 a 2016. No caso britânico a expectativa é de que o projeto se consolide a partir de 2030.

Conclusão

Por quê e como analisar projetos de renovação urbana? Qual o sentido da análise comparada em contextos distintos como sul e norte global, ou centro e periferia do capitalismo? O que Londres nos ensina sobre a renovação urbana do Rio de Janeiro, e, principalmente, o que o Rio de Janeiro nos ensina sobre a análise de projetos de renovação urbana em Londres?

Busquei argumentar que apesar dos contextos distintos, existem similaridades importantes nos processos de formulação e implementação das políticas de renovação urbana nas duas cidades, com impactos semelhantes sobre os seus resultados.

O Rio de Janeiro estruturou uma política de renovação urbana centrada em um acordo que envolveu o repasse de terras da União, o financiamento de um fundo público, através de fundos de investimento imobiliário, e um importante investimento em infraestrutura urbana coordenado por uma empresa mista vinculada à prefeitura, através de uma PPP de obras e serviços com um consórcio privado. O produto é uma engenharia complexa de distribuição de riscos e benefícios. Por um lado, a concessão do desenvolvimento imobiliário da região ao fundo público, por outro lado a concentração de volumosos investimentos em infraestrutura urbana beneficiando capitais do setor de obras e infraestrutura e também atribuindo crédito político à prefeitura.

Do ponto de vista institucional o arranjo criou desincentivos para políticas redistributivas uma vez que a arrecadação do fundo imobiliário depende da maximização do valor da terra, e não foram criadas reservas para política habitacional, ou mesmo para políticas inclusivas ou de mitigação de gentrificação. Ou seja, apesar de o financiamento ser oriundo de um fundo público, há uma pressão por arrecadação via mercado imobiliário. Além disso, foi criada uma estrutura insulada aos controles verticais e horizontais, como forma de conter atritos políticos e também de criar mecanismos de coordenação dentro da coalizão multinível e partidária resonsável pela formulação do arranjo, e que envolvia setores do governo federal, prefeitura do Rio e empresas nacionais do setor de obras e construção civil.

Em Londres a política de renovação urbana foi centrada em um acordo de distribuição de terras entre prefeitura, governo e empresas privadas. No centro da articulação estava uma empresa privada que foi nacionalizada pelo governo, se tornando uma agente pública indireta do processo de incorporação imobiliária na região. O acordo envolveu um investimento exorbitante do governo britânico na reunião e qualificação das terras que depois foram oferecidas ao mercado.

De forma similar ao caso brasileiro, apesar de o financiamento ser oriundo do governo, o arranjo institucional criou mecanismos de pressão para arrecadação via mercado imobiliário, produzindo desincentivos a políticas redistributivas, inclusive habitacionais e de mitigação de processos de gentrificação. O arranjo instituído também criou mecanismos de coordenação, insulando a implementação em agências semi-públicas, ainda que as decisões centrais fossem mantidas no governo nacional.

Principais achados

Grandes projetos urbanos, ou políticas de renovação urbana tem um papel importante na economia política de cidades e de países, além de serem laboratórios de governança locais e multinível. Os seus produtos têm implicações para a cidade e para as demais políticas urbanas, e são decisivos para a qualidade de vida das pessoas nos territórios onde são realizados. Os seus modelos são frequentemente estudados e replicados, e daí a importância de compreender, em especial, os seus impactos sobre a desigualdade nas cidades.

Do ponto de vista da análise, argumento que há um modelo explicativo dos projetos de renovação urbana composto pelas seguintes variáveis: 1. o acesso às terras; 2. a formação de coalizões que podem ou não ser multinível; e 3. o arranjo institucional. A combinação de características internas a essas variáveis nos ajuda a compreender os casos. Por exemplo, se a coalizão for multinível os recursos devem ser majoritariamente públicos, enquanto que no caso de uma coalizão local deve haver arranjos de captação junto ao mercado. Ambos os casos tem implicações diretas sobre o desenho institucional. Quando há coalizão multinível e recursos do governo é preciso compreender se a participação do governo tem um viés de investimento, além de financiador, portanto, com expectativa de retorno de ao menos parte do capital investido. Além disso, é importante considerar se a sua participação envolve uma justificativa política sustentada por uma estratégia ou um programa político nacional que pode ter a ver com conjuntura econômica, ou com a posição da cidade na economia do país, mas que é pensado em termos de estratégia de país, o que difere de uma política pensada para o território, o local.

Em qualquer um dos casos o recurso ser público não é condição suficiente para que o projeto tenha um viés redistributivo ou vinculado a políticas inclusivas, sociais ou de mitigação de processos de gentrificação. Isso porque ao contrário do que havia sido previsto na literatura comparada de grandes projetos urbanos (Fainstein, 2008) e os casos aqui analisados nos ensinam que a origem majoritariamente pública do recurso não significa que a dependência em relação ao mercado será atenuada, já que o próprio ator público pode jogar como investidor, visando

recuperar parte do recurso empregado na política.

Portanto, é importante analisar os objetivos por trás dos atores envolvidos na formulação da política, e quais os mecanismos de coordenação que regem as disputas entre os diversos atores e os seus respectivos objetivos envolvidos quando há um desalinhamento ou um conflito entre os objetivos dentro da coalizão.

Do ponto de vista metodológico essa tese defendeu comparação de contextos diferentes a partir de categorias comuns, com a análise de trajetórias e processos históricos relativos a acesso à terra, formação de coalizões políticas e formação de desenhos institucionais. Há estrutura é de um método comparativo a partir de um número baixo de casos, mas que pressupõe a comparação de diversas combinações de condições (Ragin, 2014) a partir dos contextos e trajetórias. Há, por fim, um shadow case que foi incluído na pesquisa a fim de contrapor as condições dos casos principais, ainda que de maneira não tão aprofundada na análise empírica, sendo uma cidade do Sul, com uma governança não multinível e alternância de poder.

A seguir resumo os principais achados organizados a partir da estrutura da tese.

Similaridades nos arranjos institucionais

Para analisar comparativamente os projetos de renovação urbana do Porto Maravilha no Rio de Janeiro e da região de Stratford em Londres – compreendendo o entorno do parque olímpico, mas não restrito ao projeto olímpico -, foi necessário apresentar os contextos de realização dos projetos em cada cidade, considerando as características dos locais (territórios) específicos. Inicialmente foram debatidos os arranjos no momento da implementação, ou a fotografia institucional do momento de realização dos projetos, que permitiu identificar semelhanças iniciais, que depois seriam compreendidas a partir da análise histórica. A primeira comparação evidenciou que mesmo contextos distintos podiam produzir arranjos com importantes similaridades.

Dentre as similaridades, foram destacados quatro aspectos iniciais. O primeiro diz respeito à **mitigação de riscos privados** que se deu pela sinalização de um território que receberia investimentos como um *flagship project* (Raco, 2014a), uma característica que embora comum nos projetos de renovação urbana, é especialmente relevante quando os projetos são – como nos dois casos – vinculados a grandes eventos (no caso Jogos Olímpicos) que delimitam um cronograma de entregas. Mas mais do que isso, os projetos mitigaram o risco do investidor privado uma vez que vinculam o financiamento público a uma **estratégia de investimento com expectativa de retorno através da maximização do valor da terra pelo mercado imobiliário.**

Nos dois casos há uma expectativa de que ao menos parte do dinheiro público investido seja recuperado através de uma lógica mercadológica e imobiliária. Por fim, em ambos os casos o Estado arca com os altos investimentos para reunir terras dotadas de infraestrutura e, no caso britânico, despoluídas. Os altos custos desse investimento inicial seriam considerados uma barreira inicial ao investidor privado devido à fragmentação da propriedade da terra, e ao timing de valorização nesses territórios, de modo que **os governos nacionais em ambos os casos optam por “preparar o terreno” para o investimento**. Nos dois casos os governos investiram para deixar não apenas a propriedade concentrada e disponível ao mercado, como o terreno preparado para o investidor. No caso carioca reunir terras significou tanto a congregação de terrenos como do solo virtual necessário aos grandes empreendimentos imobiliários, nas mãos de um único proprietário através de um fundo de investimento imobiliário formado com recursos públicos. Além da reunião de terras e solo virtual, o fundo imobiliário adiantou o investimento para a *produção de localização* arcando com os custos para renovação da infraestrutura urbana, construção de dois importantes museus, e melhoria nas conexões de mobilidade.

Já no caso britânico a reunião de terras envolveu um controverso processo de compra compulsória de terras pela Prefeitura de Londres, com recursos do governo nacional. Além das terras para a construção do Parque Olímpico, terrenos no entorno seriam responsáveis pela recuperação de parte do investimento inicial, através da maximização do valor da terra. Por ter parte do terreno ocupado pelas instalações esportivas do evento, a pressão sobre a maximização do valor nos terrenos contíguos aumentou. A *produção da localização* se daria através de uma rede de transportes de excelente conexões, dos equipamentos de esporte e lazer proporcionados pelo parque olímpico, e da construção de novas centralidades a partir do projeto de Stratford City, que contava com um componente comercial (International Quarter) e um de serviços (o shopping center) que gerariam emprego e interesse na região. Por fim, o governo nacional investiu em um projeto de incentivo às economias da cultura e do conhecimento, com benefícios para universidades e museus do centro de Londres que foram convidados a abrir filiais na região. Para viabilizar a localização e os empreendimentos o governo, através do agência olímpico que tomou formas de uma agência de renovação urbana, investiu parte do recurso reservado aos Jogos Olímpicos na despoluição de todo o território (não apenas a parte olímpica), cujo solo era contaminado pelo passado industrial, no soterramento de grandes dutos de energia elétrica e construção de estações para garantir o acesso a toda a região em um investimento de grande porte, e na construção de vias de acesso ao local. Por fim, o investimento traria retornos também através de uma empresa de desenvolvimento urbano adquirida pelo governo.

O segundo aspecto destacado a partir do olhar comparado para o modelo de implementação

dos projetos se refere à **incorporação pública**. Ambos os projetos construíram arranjos institucionais nos quais coube a agências públicas ou semi-públicas mas controladas por instituições públicas, o papel de planejamento e de incorporação nas regiões. No caso britânico isso se deu na parte do território sob o comando da empresa de desenvolvimento urbano local, vinculada à Prefeitura, mas atuando sob forte influência do governo. Essa empresa combinou prerrogativas conflitantes de incorporar diretamente empreendimentos na região pressionada pela maximização do valor dos territórios adquiridos pelo governo, e de atuar como autoridade para o planejamento urbano, sendo responsável por aprovar propostas (inclusive aquelas apresentadas por ela própria através de seu setor de incorporação), negociando benefícios e contrapartidas públicas. De forma indireta, o governo nacional também manteve em Londres um parte da incorporação na região através de uma agência pública de incorporação e desenvolvimento urbano vinculada ao ministério dos transportes, e que ficou responsável por toda a incorporação e negociação direta com o setor privado do componente comercial do plano de renovação urbana e legado olímpico, denominado International Quarter. Também nesse caso, portanto, parte do valor extraído pela valorização da região retorna ao governo.

Já no caso brasileiro coube ao banco público federal, investidor e proprietário majoritário de terrenos e solo virtual na região o papel de maximizar o valor imobiliário na região através da especulação e negociação direta com o mercado, para recuperar ao fundo público federal parte do valor inicialmente investido na operação. Esse processo se dá, no caso carioca, a partir de um fundo de investimento imobiliário que, embora não tenha prerrogativa para aprovar empreendimentos, na prática atua como planejador da região desde que respeitando os parâmetros construtivos, dado que não há determinação prévia sobre uso comercial ou residencial. Além disso, o fundo atua como especulador com o objetivo de maximizar o valor arrecadado na negociação a partir da contrapartida pública oferecida, detendo o poder de acelerar ou não o processo de venda de terrenos e solo virtual, à dependem de suas estratégias financeiras ou determinações políticas. Logo, no Brasil e no Reino Unido apesar dos altos montantes de investimento de fundo público, as agências públicas são pressionadas pelo mercado, atuando como atores privados em busca de um bom desempenho para oferecer retornos aos seus investidores, mantendo a lógica de mercado e a pressão sobre a maximização do valor da terra. Ambos assumem oportunidades, mas também riscos atrelados às expectativas dos projetos e a instabilidades e flutuações econômicas. Também ambos têm desincentivos à negociação de contrapartidas públicas, em especial no que diz respeito à produção de habitação de interesse social, em um *trade off* entre habitação social e arrecadação via mercado.

O terceiro aspecto da comparação inicial entre os arranjos implementados é traduzido

pelo conceito de **governança contratual** (Raco, 2014), e se refere à delegação, mediante contrato, de uma série de aspectos da implementação da política a consórcios privados que passam a ser regulados por agências públicas. No Brasil estamos nos referindo ao contrato de PPP que é peça central do projeto de renovação urbana da revitalização do Porto Maravilha, e através do qual a agência de desenvolvimento urbano local, vinculada à Prefeitura do Rio, estabelece uma parceria contratual com um consórcio privado composto por três grandes empresas do setor de obras e construção civil que se tornam responsáveis por toda a execução das obras e serviços na região ao longo de pelo menos 15 anos. Cabe destacar que o consórcio é composto por três empresas que à época estavam entre as maiores empresas do setor no país, e que posteriormente foram, todas as três, envolvidas nos processos da Operação Lava Jato, denunciadas por diversos esquemas de corrupção, dentre eles o envolvimento ilícito na formulação do Porto Maravilha. Essas são também as empresas que participaram – de forma lícita – do chamamento público de propostas para formulação da engenharia financeira do projeto. Através do contrato de PPP a empresa municipal passou a ser parceira e ao mesmo tempo agente regulador do consórcio, em um conflito de interesses bastante similar ao debatido por Raco (2014) em relação ao caso britânico. Em Londres o consórcio estabeleceu uma relação de parceria com a agência implementadora dos jogos olímpicos, vinculada ao governo nacional, e que se tornou uma agência de desenvolvimento urbano da região (assumindo, inclusive, o poder de planejamento sobre o território), e também de autoridade reguladora do consórcio privado. Nos dois casos a relação contratual entre agência e consórcio estabelece um mecanismo de trancamento do recurso público, que passa a ser vinculado a obras e serviços específicos ao longo dos anos, resguardado pela relação de parceria. O debate sobre a governança contratual identifica como o trancamento dos recursos seria uma forma de liberar o orçamento de um debate político, reservando-o a definições defendidas como técnicas dentro da relação entre um ente privado e outro semi-público, mas que não é diretamente eleito.

No entanto, a análise dos casos buscou evidenciar como, apesar de uma parte importante dos projetos ter sido implementada através de arranjos de governança contratual, os governos nacionais estabeleceram uma série de mecanismos de controle de modo que as principais decisões fossem mantidas no órgãos ministeriais no caso britânico, e em uma autarquia federal, no caso brasileiro.

Por fim, o último ponto destacado nessa comparação inicial de arranjos diz respeito justamente ao **insulamento** dessas instituições semi-públicas criadas em ambos os casos, seja no nível local ou nacional. Trata-se de instituições que embora vinculadas aos governos ou prefeituras não são diretamente eleitas e por não fazerem parte da administração pública direta,

podem ter estruturas burocráticas e normas operacionais próprias. No caso britânico há uma série de agências semi-públicas (ou quangos) que fazem parte do arranjo em diferentes momentos da implementação, sendo vinculadas a diferentes instituições da administração direta no nível municipal e nacional. As principais aqui debatidas são a Olympic Delivery Authority (ODA) vinculada ao governo nacional formalmente a partir do Departamento de Cultura, Mídia e Esportes, mas indiretamente a diversas estruturas do governo; a Olympic Park Legacy Company, vinculada ao governo nacional a partir do Departamento de Comunidades e Governos Locais e à Prefeitura de Londres; a London Legacy Development Corporation, vinculada à Prefeitura de Londres; a London and Continental Railways, vinculada ao governo nacional através do Departamento de Transportes; e a London Thames Gateway Development Corporation, vinculada também ao governo nacional através do Departamento de Comunidades e Governos Locais. No caso brasileiro são centrais a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária (CDURP) vinculada à Prefeitura do Rio; e a Caixa Econômica Federal, que diferente dos demais casos é um banco público e uma autarquia do governo federal. O insulamento da Caixa é, no entanto, central para entender a implementação do projeto.

Trajetórias de formulação das políticas

Uma vez analisados comparativamente os arranjos institucionais de implementação dos projetos a investigação passou à análise das trajetórias de formulação das políticas, a fim de compreender os aspectos políticos e institucionais que levaram a esses arranjos. O miolo da tese é dedicado a esse processo de formulação, e ao longo da comparação foram encontradas similaridades que vão além dos arranjos, e se referem a dinâmicas políticas em momentos de oportunidade identificados nas trajetórias de cada caso. Os momentos de oportunidade foram entendidos como aqueles em que houve um encaixe entre coalizões políticas e arranjos formais para viabilizar os projetos.

As trajetórias iluminaram aspectos similares apesar dos diferentes contextos de cada caso. Um primeiro aspecto diz respeito à formação de coalizões multinível com a participação das prefeituras e dos governos nacionais e de empresas de porte nacional. Se por um lado os momentos de oportunidade evidenciam o encaixe entre coalizão e arranjo, a partir de processos capazes de abarcar os interesses e objetivos de cada um dos atores da coalizão, por outro lado a análise cuidadosa dos acordos estabelecidos mostra que existem mecanismos de coordenação que foram negociados para viabilizar os acordos de modo a estabelecer quais objetivos devem prevalecer sobre cada parte do acordo em caso de conflito.

Assim foi possível identificar as formas de coordenação dos governos nacionais sobre os processos decisórios, dado que ambos os projetos são vinculados a estratégias políticas e econômicas nacionais que têm a ver com a posição das cidades na economia do país, e com as conexões e redes dos partidos ocupando os governos no momento de formulação e de formatação dos arranjos.

Se isso era esperado para o caso britânico, é importante notar que essa centralidade do governo nacional se dá em meio a um projeto político do partido trabalhista que propõe descentralização das decisões, com maior proximidade de governos locais, inclusive com a recriação da própria Prefeitura de Londres e crescente designação de autonomias ao Prefeito, ainda que em meio a mecanismos de controle por parte do governo. Os mecanismos de controle se deram especialmente no âmbito intrapartidário, no interior da coalizão trabalhista (1997-2007), e com continuidade na coalizão conservadora-liberal (2010-2016), mas também através de financiamentos condicionados para reunião de terras, por exemplo para a compra de terras por uma agência vinculada à prefeitura, e de mecanismos de maioria, como a criação de diversos comitês com representação da prefeitura mas maioria de representantes vinculados ao governo.

No caso brasileiro há uma negociação de mecanismos de controle, dado que o município, no sistema federativo brasileiro tem autonomia para governar a cidade. Há um debate importante sobre a importância do governo como financiador de políticas dadas as restrições orçamentárias dos municípios no Brasil (Arretche, 2004; Peres, 2021) e que se dá em consonância com outros países e cidades em que os governos nacionais são apontados como financiadores de políticas dada a ausência de recursos para projetos de grande porte pelas cidades (Altshuler, 2003). No entanto, o caso aqui ilustrado mostra que a participação do governo federal não se deu apenas em termos orçamentários, mas como articulador da política desde a sua formulação, vinculada a interesses políticos e partidários coordenados desde Brasília. No debate nacional esse processo é condizente com o argumento de que a descentralização no Brasil não necessariamente leva à autonomia decisória (Lavalle et al., 2019) e que dependendo do arranjo da política as transferências condicionadas da União podem garantir um poder de decisão fundamental ao governo. Ao analisar os processos políticos e institucionais do caso do Porto Maravilha identificamos mecanismos que vão além da indução a partir de transferência condicionada, e envolvem processos intrapartidários, arenas decisórias, e transferência de propriedade fundiária. Por fim, a negociação dos mecanismos de controle no Brasil envolve um papel ativo da Prefeitura, e uma separação de governanças dentro do arranjo: a Prefeitura manteve para si a governança sobre as obras, caras à imagem política do prefeito, e o governo manteve, através da Caixa, a governança sobre o desenvolvimento imobiliário da região, garantindo mecanismos de

controle inclusive sobre o rompimento da coalizão para permitir ao Banco o poder de decisão sobre os objetivos principais do financiamento, inclusive em detrimento dos objetivos do arranjo da operação urbana em si, delegando à prefeitura os riscos sobre as flutuações do mercado imobiliário com implicações sobre o fluxo de caixa da operação.

Nos dois casos há atores e vínculos institucionais e não institucionais, que conformam uma coalizão de interesse em torno da região. No caso britânico a relação com o setor ferroviário é central para o desenrolar da política, inclusive a partir dos vínculos no interior do partido trabalhista no período de formulação do arranjo e dos acordos a ele atrelados. No caso brasileiro destaca-se o setor de portos, e o vínculo com o PMDB que passa a integrar o governo de coalizão influenciando diretamente a formulação do projeto. A análise detalhada desses processos mostra que há, em ambos os casos, a presença de vínculos formais e informais, mecanismos de *revolving door* e personalismos que contornam a formulação das políticas e a conformação de acordos que são peças do quebra-cabeça que se forma no arranjo implementado. No caso britânico a presença de empresas do setor incorporador é destacada como parte dessa coalizão, enquanto que no brasileiro são destacadas empresas do setor de obras e serviços, e a incorporação é mantida majoritariamente sobre o controle do banco público federal. Por fim, as trajetórias ilustram como nos dois casos os atores privados que integram a coalizão não são empresas locais, mas nacionais que jogam no contexto político nacional e não local.

As similaridades nas trajetórias históricas de cada projeto foram agrupadas em quatro momentos de oportunidade para formulação de acordos que compreendem: i) a eleição de governos dos partidos trabalhistas no Brasil e no Reino Unido e suas bases de apoio, sendo no Brasil o governo de coalizão do segundo mandato Lula, com a entrada em peso do PMDB na base do governo; ii) os acordos liderados pelos partidos e respaldados por inovações institucionais que levaram ao processo de *assemble land* que aqui compreende a reunião de terrenos antes pulverizados em vários proprietários e a preparação dos mesmos para disponibilizar ao mercado; iii) a formação de coalizões multinível com as prefeituras alinhadas aos governos nacionais, politicamente comprometidas com a realização dos projetos e providas de liderança em meio à preparação das cidades para os Jogos Olímpicos de Verão de 2012 em Londres e 2016 no Rio; iv) a criação de instrumentos e mecanismos que favorecem o controle dos governos sobre os processos decisórios das políticas, reduzindo a discricionariedade dos municípios nas etapas de implementação.

Baixa redistribuição: desencaixe entre modelos e políticas de desenvolvimento voltadas aos territórios

Depois de esmiuçar as etapas de formulação, a análise da implementação se mostra ainda assim importante uma vez que existem discricionariedades que embora não sejam estruturais, dão contorno e cara às políticas nos territórios. A implementação é, ainda, importante do ponto de vista da accountability ou do controle social sobre as políticas, uma vez que envolve uma série de atores societais. A análise da implementação passa pelos sistemas de planejamento urbano de cada cidade, e pela coordenação das políticas no território a fim de lidar com o problema de gentrificação, presente nos projetos de renovação urbana. Os resultados mostraram como os dois projetos são débeis do ponto de vista redistributivo ainda que existam em ambos grandes volumes de recursos públicos nacionais, indo na contramão do que é proposto pela análise clássica de Fainstein (2008). Além disso, há um evidente descompasso entre o objetivo de crescimento econômico disputado no projeto político dos governos nacionais a partir da renovação de territórios estratégicos, e as necessidades locais dos territórios. Esse desencaixe implica em uma contradição nas metas e objetivos da política do ponto de vista do combate a gentrificação ou da promoção de processos inclusivos em ambos os casos. Por fim, se reflete na dificuldade de controle social por atores societários por um mecanismo de insulamento que é vertical, ou seja, as decisões são distanciadas do morador no território por não se darem em arenas na prefeitura ou governo local. Ainda assim, mesmo que de forma residual, os processos de resistência, em especial no caso carioca, furtificaram ao constranger a prefeitura uma vez que essa se atribui publicamente o crédito sobre o projeto.

Ainda em relação aos aspectos redistributivos, parte importante do modelo analítico defendido pela tese está em refutar a ideia de que projetos com maiores recursos públicos e em especial oriundos de governos nacionais poderiam ser vinculados a propostas mais redistributivas. Nesse ponto especificamente torna-se útil a análise comparada de um terceiro caso, um shadow case, localizado em São Paulo, portanto, outra cidade do Sul global, inserida no mesmo enquadramento político e institucional do Rio do ponto de vista do governo nacional, e que utiliza do mesmo instrumento urbanístico que o projeto Porto Maravilha. A chave da comparação com São Paulo está na diferença na formatação da coalizão (ou das coalizões) de apoio às políticas de renovação urbana na cidade que não contam com a participação direta do governo nacional, como é o caso nas coalizões multinível do Rio e de Londres. Ao contrário dos demais casos, em São Paulo não há recursos nacionais significativos nos projetos de renovação urbana, e há um instrumento de captação de recursos junto ao mercado, ainda que trate do mesmo instrumento utilizado no Rio de Janeiro. A cidade passa a ter, portanto, autonomia decisiva sobre a política e, com isso, está também mais próxima do controle social, sem o mecanismo de

insulamento vertical. Argumento que a combinação disso com uma processo eleitoral local altamente competitivo levou a um *progressivismo pontual* nas políticas de renovação urbana da cidade. Ainda que o componente redistributivo ainda seja residual e encontre desafios relevantes na etapa de implementação, sustento que é importante compreender as condições que permitiram esse processo gradual.

A comparação entre os três casos nos permite reforçar alguns argumentos sobre o redistributivismo em projetos de renovação urbana. Por um lado, nos mostra que a ausência de uma coalizão multinível exclui o mecanismo de insulamento vertical, tornando os projetos mais suscetíveis ao controle societal. A combinação de autonomia decisória da cidade e existência de processos eleitorais competitivos no nível municipal parece ter influenciado a adoção de normas mais progressistas nas políticas de renovação urbana. Ainda assim, o processo de implementação não é trivial e as coalizões operam na disputa pela valorização imobiliária, e seria necessário analisar as trajetórias e acordos para compreender o processo de distribuição de benefícios que dificulta a implementação das normas progressistas. Por fim, a comparação mostra que o fato de projetos de renovação urbana serem formulados em governos de esquerda ou de coalizão de esquerda não é condição suficiente para projetos mais progressistas, embora seja uma condição necessária quando atrelada a autonomia decisória e a eleições competitivas.

O fim das coalizões: aprendizados da análise de trajetória sobre o presente o futuro dos projetos

Um último, porém não menos importante processo, analisado comparativamente é o rompimento coalizões que inicialmente apoiaram os projetos, e que está relacionado à análise anterior dos mecanismos de controle no interior das coalizões. Dado que a formação das coalizões é uma etapa central do argumento e do modelo analítico aqui proposto, a ideia nessa última etapa da análise foi compreender o que aconteceu quando as coalizões acabaram. Isso porque os projetos de renovação urbana são projetos de longa duração, e tanto o projeto britânico quanto o carioca ainda não estão consolidados. Ambos começaram a ser gestados nos anos 1980, e tiveram momentos decisivos nos anos 2000. A vinculação com os Jogos Olímpicos fez com que parte das obras tivesse que estar pronta até 2012 em Londres e 2016 no Rio, mas a transformação prevista para os territórios segue um planejamento, no caso britânico pelo menos até 2030 e no carioca até 2040, prazo que o fundo de investimento imobiliário da região tem para remunerar o fundo público que é seu investidor. Estamos falando, portanto, de um processo de pelo menos 50 anos desde o início das primeiras propostas.

Logo, as coalizões de apoio aos projetos que tiveram papel central na formulação dos

projetos não se sustentaram durante todo esse período. Compreender essa relação entre a formação e o desmonte das coalizões, e as etapas e acordos estabelecidos em cada período dos projetos nos ajudou a explicar, inclusive, o papel desses atores sobre os produtos e sobre as possibilidades de políticas mais ou menos redistributivas. Nos dois casos vimos que os momentos de oportunidade – ou seja, aqueles em que houve um encaixe entre coalizões com interesses alinhados, e arranjos institucionais e formais para viabilizar projetos – marcaram a formulação das políticas e também asseguraram mecanismos de controle e coordenação que, por sua vez, se sustentaram mesmo depois do fim das coalizões. Nos dois países foram os acordos estipulados no interior dos governos nacionais que direcionaram esses mecanismos de controle, fazendo com que as condições dos governos prevalecessem, ainda que essas mesmas condições significassem a distribuição de benefícios aos demais atores que naquele momento compunham a coalizão.

A análise de trajetória mostra que no caso britânico a coalizão começa a se formar com os projetos City Challenge reunindo o interesse de empresas, como a Arup que teve papel central na sustentação do projeto, e articuladores dentro do partido trabalhista em defesa da estação de trem em Stratford. As etapas chave seguintes foram a eleição do governo trabalhista de Blair e Prescott em 1997 e da prefeitura de Londres também trabalhista em 2000 com Ken Livingstone. Podemos dizer que a coalizão se manteve até a eleição de Boris Johnson à Prefeitura de Londres que rompeu o alinhamento trabalhista multinível, tendo durado, portanto, entre 1997 e 2007. Isso significa que a coalizão que viabilizou a renovação em Stratford se rompeu antes da realização dos Jogos Olímpicos. No entanto, em 2007 os principais acordos que estruturaram o arranjo já haviam sido formulados e definidos. Ao tomar o poder também no governo em 2010 a coalizão multinível agora conservadora-liberal promoveu alterações que não mudaram o projeto de uma forma estrutural e as poucas alterações institucionais foram perpetuadoras de processos já instaurados, ou produziram mudanças pouco significativas mantendo os mecanismos de coordenação instaurados na coalizão articulada junto ao governo trabalhista.

Já no Rio de Janeiro a coalizão começou com o segundo mandato do presidente Lula, tendo o PMDB na sua base do governo. Apesar de começar a perder força em 2014 com as primeiras prisões da Operação Lava Jato que envolveram empresas chaves dos acordos, durou até o impedimento da presidenta Dilma Rousseff e o rompimento com o PMDB do ex-vice-presidente Michel Temer, portanto de 2006 a 2016. Logo, se no Brasil a coalizão se manteve até a realização dos Jogos Olímpicos, podemos dizer que já estava bastante enfraquecida e se sustentou apenas até o fim dos Jogos. Do ponto de vista institucional desde 2014 o arranjo começou a se desmantelar, com o início das sucessivas declarações de iliquidez do fundo de investimento imobiliário financiador e investidor da região, e controlado pela Caixa Econômica

Federal, rompendo a engenharia financeira que havia sido criada para manter o projeto e que, por sua vez, dependia de uma expectativa de mercado que foi engolida pela crise política e econômica instaurada no país. É importante que o Pré-Sal e a Petrobrás estivessem no centro da estratégia econômica que previa o Porto Maravilha em 2009 e da crise política que derrubou a coalizão a partir de 2014.

O cenário atual de relativa “paralisação” da operação por um lado evidencia a fragilidade da engenharia proposta que desde o início sinalizava que poderiam haver complicações com um fluxo de caixa tão dependente do apetite de mercado (Sarue, 2015), e por outro lado torna ainda mais evidente a centralidade do banco público federal como agente decisor relativamente insulado no processo. A centralidade do banco é resultado de uma negociação entre governo e prefeitura, que resultou em uma divisão de governanças de obras e de desenvolvimento imobiliário, e que ao mesmo tempo avalizou um benefício à parcela privada da coalizão, representada por grandes construtoras nacionais, e à prefeitura, interessada no crédito político do projeto, mas, por outro lado, manteve no governo o poder de especular em longo prazo sobre a operação, deixando com a prefeitura os riscos da dependência em relação ao mercado para cumprimento do fluxo de caixa.

O fato de o projeto ter viabilizado as grandes obras, atendendo aos interesses privados da coalizão, é analisado na literatura nacional como uma forma de captura do Estado, ou uma forma de patrimonialismo nacional no qual o Estado brasileiro agiria em defesa dos interesses de atores privados. É verdade que o acordo engordou os lucros das empresas do setor de construção com um contrato bilionário que, mesmo que não fosse cumprido até o final dos 15 anos com a prestação dos serviços da PPP, garantiria as grandes obras previstas para serem entregues antes dos Jogos Olímpicos que correspondem ao valor inicial adintado pelo banco público federal na compra de Cepacs – os R\$3,5 bilhões de reais. Em Sarue (2015) eu mesma, ainda que sem entrar no mérito do patrimonialismo ou da captura de Estado, já havia sustentado que o acordo favoreceria as empresas da construção, canalizando ao banco público os riscos implicados no processo, por exemplo, com a quebra da expectativa de mercado e as dificuldades no fluxo de caixa da engenharia financeira. Por fim, essa faceta do acordo foi depois corroborada pelas sucessivas fases da Operação Lava Jato que identificaram os vínculos da coalizão que operava muito além do Porto Maravilha, mas também nele. Embora essa explicação continue sendo válida do ponto de vista da distribuição de benefícios, as sucessivas declarações de iliquidez do FIIPM nos sinalizam que não os riscos não ficaram com o banco público, mas com a prefeitura do Rio (pelo menos até que a justiça decida o contrário). Ainda assim, analisar a coalizão apenas pela perspectiva do beneficiamento de capitais urbanos é tomar uma parte pelo todo. A coalizão é,

afinal, composta pelos capitais, mas também pela prefeitura e pelo governo. É, portanto, necessário compreender se há benefícios para as demais partes, já que é de se esperar que todas as partes da coalizão negociem suas parcelas de benefício. A reeleição do então prefeito do Rio ao seu terceiro mandato, e o controle do banco federal sobre o desenvolvimento imobiliário da região até pelo menos 2040 ilustram que existe mais na operação do que uma captura do Estado ou um patrimonialismo brasileiro.

Em primeiro lugar não podemos dizer que esse tipo distribuição de riscos sejam exclusividade do sistema brasileiro, já que, com vimos, também no caso britânico o governo assumiu os riscos inclusive com um montante de investimento significativamente maior reduzindo ainda mais os riscos aos investidores privados, mas mantendo, como no Brasil, uma possibilidade de recuperação do investimento ao atuar como agente de mercado através de agências como a LCR e a LLDC. Portanto, se no Brasil temos uma forma arranjo no qual o Estado assume riscos em favor do privado e atua como agente de mercado investindo em renovação, não se trata de uma “jabuticaba” mas de algo presente também em Londres. O debate sobre a arrecadação pública através de renovação urbana, seja através de governos locais ou do governo nacional, é inclusive debatido na literatura britânica (Imrie et al., 2009; Penny, 2016; Watt & Bernstock, 2017).

Um segundo ponto diz respeito ao mecanismo de coordenação e controle instituído pelo Estado, através do governo federal, que na época das negociações do acordo garantiu ao banco federal a propriedade majoritária sobre os terrenos e títulos de solo virtual na região, com autonomia de livre negociação com o mercado, e, portanto, poder para especular sobre valorização de acordo com os interesses do se investidor – no caso um fundo público, o FGTS.

Há, portanto, um arranjo no qual o principal agente e fundo financiador da política habitacional e de infraestrutura urbana no país, que representam processos redistributivos e de acesso a direitos, tem incentivos para atuar como agente especulador em busca do lucro produzido pela especulação e pela efetiva valorização fundiária na região, em detrimento do próprio acesso à infraestrutura e direito à habitação preconizados pelo fundo. Essa esquizofrenia de funções é, em parte, explicada pela estrutura do banco público com diferentes setores tratando de fundos de investimento ou de financiamento de políticas habitacionais e de infraestrutura, mas independente da estrutura do banco, essa é uma crítica fundamental que deve ser feita ao modelo do Porto Maravilha e é parte da análise sobre a debilidade dos aspectos redistributivos dessa política. No entanto, o modelo garante justamente que o Estado mantenha consigo o controle majoritário sobre o processo de desenvolvimento imobiliário na região, o que é contrário a pensar em uma captura do Estado. O Estado assume uma operação de alto risco, mas não se trata de uma

operação de fundo perdido. Se inicialmente o prejuízo da operação fica evidente com as declarações de iliquidez e com a própria ausência de investimento que descarrega o ônus em moradores da região que não tiveram suas ruas contempladas pelo programa de reurbanização, é preciso considerar que, assim como em Londres, a renovação tem uma perspectiva de crescimento de longo prazo, e no Rio de Janeiro o mercado dá sinais de que poderá haver uma recuperação econômica da região. Dito isso, o arranjo garante à Caixa o poder de especular, inclusive de controlar o processo de incooperação a partir de sua estratégia de investimento.

Sem entrar no debate sobre o que seria mais correto como decisão de um banco público que pode especular sobre as suas propriedades e seus títulos para em situações hipotéticas recuperar mais valor ao fundo público, que por sua vez poderia ser redistribuído inclusive em outros estados ou até regiões além do Porto Maravilha; ou utilizar o recurso arrecadado para construir habitação social e ampliar a infraestrutura urbana para os setores vulneráveis dentro do Porto Maravilha; ou em uma decisão diferente, vender os terrenos ‘na baixa’ do mercado para assegurar a retomada das obras e, portanto, beneficiar os moradores que deixaram de receber a urbanização; o argumento central aqui é o de que essa decisão cabe ao banco público federal e não a atores privados do mercado. Ou seja, não se trata de uma financeirização privada, ou de um processo conduzido estritamente pelo mercado, mas de uma renovação cujo ator a quem recaem as decisões centrais sobre a arrecadação, financeirizada ou não, é um banco público. Uma decorrência importante desse argumento para o debate é que no caso brasileiro nem os atores da financeirização nem os incorporadores imobiliários – nacionais ou internacionais – podem ser considerados os principais beneficiários do arranjo. O principal capital urbano, para retomar aqui o conceito de Marques (2018) beneficiado pelo acordo foram as empresas nacionais do setor da construção. No que diz respeito à valorização decorrente da produção de localização, tradicional dos projetos de renovação urbana, ainda que algumas empresas nacionais e internacionais tenham angariado boas oportunidades – como é o caso da Tishman com a compra antecipada de terrenos, ou dos braços incorporadores das grandes construtoras (OAS, Carioca e Odebrecht) com conhecimento privilegiado – o principal beneficiário da esperada maximização do valor da terra na região é também o principal investidor, e proprietário majoritário, e é um banco público. Portanto, não se trata de captura do Estado, mas de encaixes e desencaixes entre coalizões políticas e arranjos institucionais.

Por fim, retorno à questão inicial, o que levou contextos tão distintos como os de Londres e do Rio de Janeiro, ou do Reino Unido e do Brasil, a produzir projetos com essa similaridade na atuação do Estado? Os dois casos refletem a opção dos governos por aliar estratégias políticas a investimentos de alto risco com expectativa de arrecadação através de projetos de renovação

urbana. Independente de bem sucedidos ou fracassados do ponto de vista do investimento, essa decisão têm importantes prejuízos às políticas redistributivas no território da intervenção. Essa tese evidenciou, através das trajetórias de cada política, as condições que levaram a isso. Por outro lado, procurou mostrar como condições diferentes poderiam permitir processos incrementais de políticas mais redistributivas, como nos mostrou o shadow case de São Paulo. Em uma agenda de pesquisa futura seria importante testar o modelo em outros casos, a fim de compreender como se comportam as variáveis explicativas em projetos mais ou menos redistributivas, ou mais ou menos pressionadas pela maximização do valor da terra.

Referências bibliográficas

- Altshuler, A. A. (2003). *Mega-projects: the changing politics of urban public investment* (B. I. P. I. of L. Policy (ed.)).
- Arantes, O. (2002). Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas. In O. Arantes, C. B. Vainer, & E. Maricato (Eds.), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Vozes.
- Arretche, M. (2004). FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Em Perspectiva*, 18(2), 17–26.
- Arretche, M., & Rodden, J. (2004). Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, 47(3), 549–567.
- Arup. (2002). *London Olympics 2012 Costs and Benefits*.
- Babbs, H. (2016). *Adrift: A Secret Life of London's Waterways*. Icon Books Ltd.
- Bakhshi, H., Hargreaves, I., & Mateos-Garcia, J. (2013). *A Manifesto For The Creative Economy*. <http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/a-manifesto-for-the-creative-economy-april13.pdf>
- Barros, R., Gutterres, A., & Barros, J. (2015). *Zona portuária do Rio de Janeiro: sujeitos e conflitos* (1st ed.). Fase - Solidariedade e Educação.
- Bentes, J. (2012). *Análise dos Planos Urbanísticos Recentes para a Região Portuária do Rio de Janeiro*. <http://matutacoes.org/2012/10/31/porto-maravilha-estetica-burguesa-perspectiva-ganhos-minoria/#9>
- Bonshek, J. (1992). The 1991 City Challenge bids: a review article. *Town Planning Review*, 63(4), 435–445. <https://doi.org/10.3828/tpr.63.4.01j5610m784182h7>
- Borba, T. R. (2020). Institutional Analysis of the Secretariat of Federal Property (SPU): The Case of Porto Maravilha. In L. C. Ribeiro & F. Bignami (Eds.), *The Legacy of Mega Events* (p. 192).
- Brown, R., Cox, G., & Owens, M. (2012). Bid, delivery, legacy - creating the governance architecture of the London 2012 Olympic and Paralympic Games legacy. *Australian Planner*, 49(3), 226–238. <https://doi.org/10.1080/07293682.2012.706964>
- Brownill, S., & O'Hara, G. (2015). From planning to opportunism? Re-examining the creation of the London Docklands Development Corporation. *Planning Perspectives*, 30(4), 537–570. <https://doi.org/10.1080/02665433.2014.989894>
- Butler, T. (2007). Re-urbanizing London Docklands: Gentrification, suburbanization or new

- urbanism? *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4), 759–781.
- Butler, T., & Hamnett, C. (2009). Regenerating a global city. In *Regenerating London - Governance, Sustainability and Community in a Global City* (pp. 40–57). Routledge.
- Candel, J. J., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211–231.
- Christophers, B. (2016). The State and Financialization of Public Land in the United Kingdom. *Antipode*, 1–14. <https://doi.org/10.1111/anti.12267>
- Christophers, B. (2017). The State and Financialization of Public Land in the United Kingdom. *Antipode*, 49(1), 62–85. <https://doi.org/10.1111/anti.12267>
- Clarke, N., & Cochrane, A. (2013). Geographies and politics of localism: The localism of the United Kingdom’s coalition government. *Political Geography*, 34, 10–23. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2013.03.003>
- Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP. (2015). *Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha*.
- Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP. (2017). *Relatório Trimestral de Atividades*.
- Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP. (2018). *Relatório Trimestral de Atividades*.
- Davis, J., & Thornley, A. (2010). Urban regeneration for the London 2012 Olympics: Issues of land acquisition and legacy. *City, Culture and Society*, 1(2), 89–98. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2010.08.002>
- Department for Culture Media and Sport. (2003). *Olympics - Government Response to “A London Olympic Bid for 2012” Report of the Culture, Media and Sport Select Committee Session 2002-2003*.
- Dilworth, R. (2009). *The city in American political development* (R. Dilworth (ed.)). Routledge.
- dos Santos, O. A., Werneck, M., Borba, T. R., & Soares Carvalho, A. P. (2020). Public property and social function: The destination of union lands in the Porto Maravilha Urban Operation. *Urbe*, 12, 1–16. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20200062>
- Economic Development Committee of the London Assembly. (2001). *The Regeneration Funding Investigative Committee Report*.
- Eidelman, G. (2018). Failure When Fragmented: Public Land Ownership and Waterfront Redevelopment in Chicago, Vancouver, and Toronto. *Urban Affairs Review*, 54(4), 697–731. <https://doi.org/10.1177/1078087416671429>
- Fainstein, S. S. (1994). *The city builders: Property, politics, and planning in London and New York*. Blackwell.
- Fainstein, S. S. (2008). Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 768–785.
- Ferreira, J. S. W. (2004). Mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo. *Revista Do Programa de Pós-Graduação Em Arquitetura e Urbanismo Da FAUUSP*, 16, 26–48.
- Fix, M. (2001). *Parceiros da exclusão*. Boitempo.
- Fix, M. (2009). Uma ponte para a especulação - A arte da renda na montagem de uma cidade global. *Caderno CRH* 22, 55(41–64).
- Flanagan, R. M. (2004). Opportunities and constraints on mayoral behavior: A historical-institutional approach. *Journal of Urban Affairs*, 26(1), 43–65.
- Florio, S., & Edwards, M. (2001). Urban regeneration in Stratford, London. *Planning Practice and Research*, 16(2), 101–120. <https://doi.org/10.1080/02697450120077334>
- Fox, J. (2015). Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *Word Development*, 72.

- Games Monitor. (2015). *Bp2 / Finance, profit + infrastructure - Games Monitor Briefing paper on London 2012 Olympic Games*.
- Guimarães, R. S. (2014a). *A utopia da Pequena África: projetos urbanísticos, patrimônios e conflitos na Zona Portuária carioca*. Editora FGV.
- Guimarães, R. S. (2014b). *A utopia da Pequena África: projetos urbanísticos, patrimônios e conflitos na Zona Portuária carioca* (E. FGV (ed.)).
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71(1), 3–17.
- House of Commons Committee of Public Accounts. (2012). *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Seventy-Fourth Report of Session 2010–12* (Issue February).
- Imrie, R., Lees, L., & Raco, M. (2009). *Regenerating London: Governance, Sustainability and Community in a Global City*. Routledge.
- Instituto Pereira Passos, Secretaria Municipal de Fazenda, & Procuradoria Geral do Município. (2003). Aproveitamento imobiliário da região do Porto do Rio. *Coleção Estudos Cariocas*.
[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2341_Relatório final sobre o aproveitamento imobiliário da Região do Porto do Rio.pdf](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2341_Relatório%20final%20sobre%20o%20aproveitamento%20imobiliário%20da%20Região%20do%20Porto%20do%20Rio.pdf)
- Isunza Vera, E. (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. In E. Isunza Vera & A. J. Olvera (Eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 265–291). Miguel Angel Porrúa.
- John, P. (2009). Why study urban politics? In J. Davies & D. Imbroscio (Eds.), *Theories of Urban Politics*. Sage.
- Lavalle, A. G., Rodrigues, M., & Guicheney, H. (2019). Local agency and federal inducement: The workings of the municipal housing policy in Recife and Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 27(71), 1–27. <https://doi.org/10.1590/1678-987319277103>
- Lavalle, A. G., & Vera, E. I. (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Lé Galés, Pa. (2000). Private sector interests and urban governance. In A. Bargansco & P. Le Galés (Eds.), *Cities in contemporary Europe*.
- Lees, L., & Ley, D. (2008). Introduction to Special Issue on Gentrification and Public Policy. *Urban Studies*, 45(12), 2379–2384.
- Levi-Faur, D. (2005a). The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(March 2005), 12–32.
<https://doi.org/10.1177/0002716204272371>
- Levi-Faur, D. (2005b). The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 12–32.
- LLDC. (2018). *Planning authority monitoring report (2017)* (Issue February).
- LONDON ASSEMBLY. (2009). *Towards a Lasting Legacy A 2012 Olympic and Paralympic Games Update*.
- London Assembly Regeneration Committee. (2017). *Relighting the torch: securing the Olympic legacy* (Issue November).
- Lowndes, V., & Gardner, A. (2016). Local governance under the conservatives: Super-austerity, devolution and the ‘smarter state.’ *Local Government Studies*, 42(3), 357–375.
- Lowndes, V., & Skelcher, C. (1998). The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 78, 313–333.
- MacRury, I., & Poynter, G. (2009). London’s Olympic Legacy - A “think piece” report

- prepared for the OECD and Department of Communities and Local Government. In *Department of Communities and Local Government* (Vol. 82, Issue Jul).
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (p. 236). Cambridge University Press.
- Marques, E. C. L. (2016). De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos CEBRAP*, 35(2), 14–33.
- Marques, E. C. L. (2017). Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(95), 01. <https://doi.org/10.17666/329509/2017>
- Marques, E. C. L. (2018). *As políticas do urbano em São Paulo*. Editora Unesp.
- Marques, E. C. L. (2021). *The Politics of Incremental Progressivism: Governments, governances and urban policy changes in São Paulo*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Martins, M. L. R., & Santos Pereira, A. L. dos. (2019). Urban Regeneration in the Brazilian urban policy agenda. *European Planning Studies*, 27(6), 1129–1145. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1598021>
- Mawson, J., & Hall, S. (2000). Joining it up locally? Area regeneration and holistic government in England. *Regional Studies*, 34(1), 67–74. <https://doi.org/10.1080/00343400050005899>
- McCann, E., & Ward, K. (2012). Assembling urbanism: Following policies and “studying through” the sites and situations of policy making. *Environment and Planning A*, 44(1), 42–51. <https://doi.org/10.1068/a44178>
- Ministério das Cidades. (2005). *Reabilitação de Centros Urbanos*.
- Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309–332.
- Mosciaro, M., & Pereira, A. (2019). Reinforcing uneven development: The financialisation of Brazilian urban redevelopment projects. *Urban Studies*, 56(10), 2160–2178. <https://doi.org/10.1177/0042098019829428>
- National Audit Office. (2010). *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Progress report February 2010. HC 298 Ses*.
- Newman, P. (2007a). “Back the Bid”: the 2012 Summer Olympics and the governance of London. *Journal of Urban Affairs*, 29(3), 255–267.
- Newman, P. (2007b). “Back the Bid”: The 2012 Summer Olympics and the governance of London. *Journal of Urban Affairs*, 29(3), 255–267. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00342.x>
- Observatório Sebrae RJ. (2013). *O Porto Maravilha e os Desafios da Reintegração Econômica da Região na Dinâmica da Cidade*.
- Observatório Sebrae RJ. (2015). *O Porto Maravilha e os Desafios da Reintegração Econômica da Região na Dinâmica da Cidade - Boletim Semestral*. [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal Sebrae/UFs/RJ/Sebrae de A a Z/Sebrae CE julho2013 OPortoMaravilha.pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Sebrae%20de%20A%20a%20Z/Sebrae_CE_julho2013_OPortoMaravilha.pdf)
- Olympic Park Legacy Corporation. (2010). *A review of the Olympic Park Legacy Company’s role* (Issue February).
- Orren, K., & Skowronek, S. (2004). *The search for American political development*. Cambridge University Press.
- Orueta, F. D., & Fainstein, S. S. (2008). The new mega-projects: Genesis and impacts. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 759–767. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00829.x>
- Pagin, S. (2017). *Transformações de um instrumento de política pública: habitação de interesse social nas operações urbanas em São Paulo*. Universidade de São Paulo.

- Peck, J. (2005). Struggling with the creative class. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), 740–770.
- Peck, Jamie, & Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2), 169–174.
- Penny, J. (2016). Between coercion and consent: the politics of “Cooperative Governance” at a time of “Austerity Localism” in London. *Urban Geography*, 38(9), 1352–1373. <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1235932>
- Penny, J. (2017). Between coercion and consent: the politics of cooperative governance at a time of austerity localism in London. *Urban Geography*, 38(9), 1352–1373.
- Peres, U. (2021). The politics of budget governance. In E. C. L. Marques (Ed.), *The politics of incremental progressivism: Governments, governances and urban policy changes in São Paulo*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Pierson, P. (2003). Big, Slow-moving, and... Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics. In J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press.
- Post, A. (2018). Cities and politics in the developing world. *Annual Review of Political Science*, 21, 115–133.
- Poynter, G. (2017). East London’s Post-Olympic Economy. In P. Cohen & P. Watt (Eds.), *London 2012 and the Post-Olympics City - A Hollow Legacy?*
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, & Instituto Pereira Passos. (2015). *Diagnóstico para o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha*.
- Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Wiley-Interscience.
- Rabha, N. (2004). Bairros portuários: aspectos sociais e culturais. In P. Schweizer & S. Cesário (Eds.), *Revitalização de Centros Urbanos em Áreas Portuárias: as regiões portuárias de Hamburgo, Belém e Rio de Janeiro*. 7 letras.
- Raco, M. (2012). The privatisation of urban development and the London Olympics 2012. *City*, 16(4), 452–460.
- Raco, M. (2014a). Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 176–197.
- Raco, M. (2014b). Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 176–197. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12025>
- Raco, M., Durrant, D., & Livingstone, N. (2018). Slow cities, urban politics and the temporalities of planning: Lessons from London. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(7), 1176–1197.
- Raco, M., & Tunney, E. (2010). Visibilities and invisibilities in Urban development: Small business communities and the London olympics 2012. *Urban Studies*, 47(10), 2069–2091. <https://doi.org/10.1177/0042098009357351>
- Ragin, C. (2014). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Univ of California Press.
- Rast, J. (2009). Regime building, institution building: Urban renewal policy in Chicago, 1946–1962. *Journal of Urban Affairs*, 31(2), 173–194. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2009.00441.x>
- Rast, J. (2012). Why history (still) matters: Time and temporality in urban political analysis. *Urban Affairs Review*, 48(1), 3–36. <https://doi.org/10.1177/1078087411418178>
- Robinson, J. (2011). Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(1), 1–23. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00982.x>

- Robinson, J. (2016a). Comparative urbanism: New geographies and cultures of theorizing the urban. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), 187–199.
- Robinson, J. (2016b). Thinking cities through elsewhere: Comparative tactics for a more global urban studies. *Progress in Human Geography*, 40(1), 3–29.
- Rogers, R. (2005). Towards a Strong Urban Renaissance The Urban Renaissance six years on. *Design*, 20.
<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Towards+a+Strong+Urban+Renaissance#0>
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças* (Boitempo (ed.)).
- Sanchez, F. (2003). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Argos, Editora Universitária.
- Santoro, P., Furtado, F., Piza, M. L., Smolka, M. O., Cymbalista, R., Hommes, F., Friedrich, F., & Ildes, E. (2005). *Gestão social da valorização da terra*.
[https://www.academia.edu/12104922/Gestão_social_da_valorização_da_terra](https://www.academia.edu/12104922/Gest%C3%A3o_social_da_valoriza%C3%A7%C3%A3o_da_terra)
- Santos Júnior, O., Carvalho, A. P. S., & Werneck, M. (2015). *Leitura crítica da pré-proposta de habilitação de interesse social do Porto Maravilha*.
- Sarue, B. (2015). *Grandes projetos urbanos e a governança de metrópoles: o caso do Porto Maravilha do Rio de Janeiro* [Universidade de São Paulo].
<https://doi.org/10.11606/D.8.2016.tde-11012016-145212>
- Sarue, B. (2016). Os Capitais Urbanos do Porto Maravilha. *Novos Estudos CEBRAP*, 35(2), 79–97.
- Sarue, B. (2018). Quando grandes projetos urbanos acontecem? Uma análise a partir do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. *Dados*, 61(3), 581–616.
<https://doi.org/10.1590/001152582018168>
- Sarue, B. (2021). Circulation of Institutional Formats in Urban Regeneration: from São Paulo to Porto Maravilha. In E. C. L. Marques (Ed.), *The politics of incremental progressivism: Governments, governances and urban policy changes in São Paulo*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Sarue, B., & Pagin, S. (2018). Política de renovação urbana: conflitos, instrumentos e gradualismo. In E. C. L. Marques (Ed.), *As políticas do urbano em São Paulo* (pp. 313–344). Editora Unesp.
- Sarue, B., & Pagin, S. (2021). Conflicts and Incremental Change in Urban Renewal Instruments. In E. C. L. Marques (Ed.), *The politics of incremental progressivism: Governments, governances and urban policy changes in São Paulo*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- Sellers, J. M. (2019). From within to between nations: subnational comparison across borders. *Perspectives on Politics*, 17(1), 85–105.
- Silvestre, G. (2012). *An Olympic City in the Making*.
<https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4932.2485>
- Silvestre, G., & Jajamovich, G. (2020). The role of mobile policies in coalition building: The Barcelona model as coalition magnet in Buenos Aires and Rio de Janeiro (1989–1996). *Urban Studies*. <https://doi.org/10.1177/0042098020939808>
- Sirkis, A. (2004). A revitalização do centro da cidade do Rio de Janeiro e da zona portuária. In AFEBA (Ed.), *Revitalização de Centros Urbanos em Áreas Portuárias Entre a Renovação e a Preservação do Patrimônio Histórico: as regiões portuárias de Hamburgo, Belém e Rio de Janeiro*. 7 Letras.
- Smolka, M. (2014). Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina. *Informe Sobre Políticas Fundiárias - Lincoln Institute of Land Policy*, 72.

- Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1–28.
- Syrett, S., & Baldock, R. (2003). Reshaping London’s economic governance: The role of the London development agency. *European Urban and Regional Studies*, 10(1), 69–86.
- The Economist. (2009). Brazil Takes Off. *The Economist*, 3–18.
<https://www.economist.com/leaders/2009/11/12/brazil-takes-off>
- Trounstein, J. (2009). All politics is local: The reemergence of the study of city politics. *Perspectives on Politics*, 7(3), 611–618.
- Turok, I. (1992). Property-led urban regeneration: panacea or placebo? *Environment & Planning A*, 24(3), 361–379. <https://doi.org/10.1068/a240361>
- Vainer, C. B. (2012). Grandes proyectos urbanos ¿Qué son y cómo evaluarlos? In B. Cuenya, P. Novais, & C. Vainer (Eds.), *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Café de las ciudades.
- Vainer, C. B. (2011). Cidade e Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *ENANPUR 2011*, 1–15. <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/193>
- Vassallo, S., & Cicalo, A. (2015). Por onde os africanos chegaram: o Cais do Valongo e a institucionalização da memória do tráfico negreiro na região portuária do Rio de Janeiro. In *Horizontes Antropológicos* (Vol. 21, Issue 43). <https://doi.org/10.1590/s0104-71832015000100010>
- Watt, P., & Bernstock, P. (2017). Legacy for Whom? Housing in Post-Olympic East London. In *London 2012 and the post-Olympics City* (pp. 91–138). Palgrave Macmillan.

Anexo 1: Lista de entrevistado/as

Entrevistado/a	Instituição	Cidade	Caracterização	Data da entrevista
E1	Companhia de Desenvolvimento da Região Portuária	Rio de Janeiro	Gestor/a de alto nível	Entrevistas realizadas entre março e junho de 2014
E2	Justiça Global	Rio de Janeiro	Técnico/a de OSC	Entrevista realizada em junho de 2014
E3	Comitê Popular da Copa	Rio de Janeiro	Militante	Entrevista realizada em abril de 2014
E4	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	Rio de Janeiro	Gestor/a de alto nível	Entrevistas realizadas entre março e junho de 2014

E5	Porto Novo	Rio de Janeiro	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em maio de 2014
E6	VLT Carioca	Rio de Janeiro	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em maio de 2014
E7	Câmara Municipal do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Assessor/a de vereador	Entrevistas realizadas entre março e junho de 2014
E8	Caixa Econômica Federal	São Paulo	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em abril de 2014
E9	Câmara dos Deputados	Rio de Janeiro	Deputado/a federal	Entrevista realizada em maio de 2014
E10	Empresa Olímpica Municipal	Rio de Janeiro	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em abril de 2014
E11	Hines	São Paulo	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em abril de 2014
E12	Assembleia Legislativa Estadual do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Assessor/a de deputado/a estadual	Entrevista realizada em maio de 2014
E13	Tishman Speyer	Rio de Janeiro	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em abril de 2014
E14	Cyrela	São Paulo	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em abril de 2014
E15	Observatório das Favelas	Rio de Janeiro	Militante	Entrevista realizada em março de 2014
E16	Morador Providência	Rio de Janeiro	Morador/a	Entrevista realizada em maio de 2014
E17	Moradora Providência	Rio de Janeiro	Morador/a	Entrevista realizada em maio de 2014
E18	Instituto Pretos Novos	Rio de Janeiro	Técnico/a OSC	Entrevista realizada em maio de 2014
E19	Comitê Jogos Limpos da Copa e das Olimpíadas	Rio de Janeiro	Técnico/a OSC	Entrevista realizada em maio de 2014

E20	IAB-RJ	Rio de Janeiro	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em maio de 2014
E21	Controladori a Geral do Município	Rio de Janeiro	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em junho de 2014
E22	Câmara Municipal do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Vereador/a	Entrevista realizada em abril de 2014
E23	Secretaria Municipal de Urbanismo / Conselho de Arquitetura e Urbanismo	Rio de Janeiro	Gestor/a de médio nível	Entrevista realizada em abril de 2014
E24	ICC	Rio de Janeiro	Técnico de OSC	Entrevista realizada em março de 2014
E25	CDURP	Rio de Janeiro	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em janeiro de 2021
E26	CDURP	Rio de Janeiro	Assessor	Entrevista realizada em dezembro de 2020
E27	Departament o de Cultura, Mídia e Esportes DCMS	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevistas realizadas em novembro de 2018 e fevereiro de 2019
E28	Departament o de Comunidade s e Governos Locais DCLG	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevistas realizadas entre janeiro e março de 2019
E29	Thames Gateway Developmen t Corporation TGDC	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevistas realizadas entre dezembro de 2018 e março de 2019
E30	Casa dos Comuns Parlamento Britânico	Londres	Deputado/a	Entrevista realizada em janeiro de 2019
E31	London Organising Committee of the	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em janeiro de 2019

	Olympic and Paralympic Games - Locog			
E32	Olympic Development Authority ODA	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro 2019
E33	Departamento de Transportes DfT	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro 2019
E34	London and Continental Railways LCR	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em janeiro de 2019
E35	London Development Agency LDA	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevistas realizadas entre janeiro e março de 2019
E36	London 2012 Office for the Mayor of London	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro 2019
E37	Greater London Authority - London Assembly GLA	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em janeiro de 2019
E38	London Legacy Development Corporation LLDC	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em janeiro de 2019
E39	Growth Borough Partnership	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro de 2019
E40	Hackney City Hall	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro de 2019
E41	Lendlease	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro de 2019
E42	AECOM	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro de 2019

E43	London 2012	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevistas realizadas em janeiro e fevereiro de 2019
E44	Games Monitor	Londres	Militante / morador/a	Entrevista realizada em novembro de 2018
E45	Cultural Wick	Londres	Militante / morador/a	Entrevista realizada em fevereiro de 2019
E46	Institute for Government	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro de 2019
E47	UCL East Campus	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro de 2019
E48	Centre for London	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro de 2019
E49	LLDC	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro de 2019
E50	London Organising Committee of the Olympic and Paralympic Games – Locog Business Management	Londres	Gestor/a de alto nível	Entrevista realizada em fevereiro de 2019