



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

Atores urbanos e arranjos institucionais nas políticas de “revitalizações” portuárias do Brasil contemporâneo: notas de uma pesquisa em curso

Autores:

Mariana Motta Vivian - UFRGS - marianavivian@live.com

Luciano Joel Fedozzi - UFRGS - lucianofedozzi@gmail.com

Resumo:

O presente estudo aborda o tema das políticas de “revitalizações urbanas” de regiões e áreas portuárias desativadas. Partindo da compreensão de que representam um fenômeno urbano da atualidade em franca ascensão, o trabalho objetiva analisar quem são e como operam os agentes envolvidos na produção e viabilização de tais políticas no território brasileiro, considerando ser este um objeto de especial relevância ainda pouco explorado. Para tanto, vale-se da articulação de reflexões teóricas específicas da ciência política, da sociologia, e do campo dos estudos urbanos, e investiga empiricamente três casos emblemáticos e exemplares brasileiros: o projeto “Viva Cais Mauá” (Porto Alegre - RS), o projeto “Porto Maravilha” (Rio de Janeiro - RJ), o projeto “Novo Recife” (Recife - PE). Embora ainda em curso, a análise do material coletado já aponta para alguns resultados de relevo, sendo possível estabelecer denominadores comuns entre os casos em estudo – aspectos estes que podem ser de grande valia para a discussão das agências públicas e privadas na definição de tais políticas no Brasil.

Atores urbanos e arranjos institucionais nas políticas de “revitalizações” portuárias do Brasil contemporâneo

Notas de uma pesquisa em curso

INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda o tema das políticas de “revitalizações urbanas” de regiões e áreas portuárias desativadas – fenômeno identificado pela literatura internacional como *waterfront regeneration*. Partindo da compreensão de que representam um fenômeno urbano da atualidade em franca ascensão, o trabalho objetiva analisar quem são e como operam os agentes envolvidos na produção e viabilização de tais políticas no território brasileiro, considerando ser este um objeto de especial relevância ainda pouco explorado. Para tanto, vale-se da articulação de reflexões teóricas específicas da ciência política, da sociologia, e do campo dos estudos urbanos, e investiga empiricamente três casos emblemáticos e exemplares brasileiros: o projeto “Viva Cais Mauá” (Porto Alegre - RS), o projeto “Porto Maravilha” (Rio de Janeiro - RJ), o projeto “Novo Recife” (Recife - PE).

O trabalho é parte integrante de pesquisa de mestrado que discute como são viabilizadas institucionalmente tais políticas no Brasil contemporâneo. Por meio da definição de um modelo analítico formulado desde uma perspectiva teórica neoinstitucional, foi possível operacionalizar pesquisa empírica a fim de responder ao problema em questão, com o emprego, a partir de uma abordagem qualitativa, da estratégia do estudo de casos múltiplos (YIN, 2001) e das técnicas de levantamento documental e de realização de entrevistas. Enquanto dimensões analíticas deste modelo, os atores envolvidos e os arranjos institucionais adotados são, assim, analisados a partir de indicadores específicos elaborados previamente e identificados nos dados coletados. Embora ainda em curso, a análise do material já aponta para alguns resultados de relevo em termos de quem decide e de que forma o faz nos casos em estudo, sendo possível estabelecer denominadores comuns entre eles – aspectos estes que podem ser de grande valia para a discussão das agências públicas e privadas na definição da política urbana brasileira.

A exposição percorre a seguinte ordem: inicialmente, são apresentadas as políticas contemporâneas de “revitalizações” portuárias enquanto fenômeno global, com repercussões no plano local, representativo de novos modos de produção e gestão do espaço urbano. Nesta primeira parte, são ainda introduzidos os casos específicos em estudo neste trabalho, entendidos como produtos da reprodução deste modelo internacional no

território brasileiro. Na segunda seção, busca-se apresentar, ainda que brevemente, os debates teóricos voltados ao exame dos atores e coalizões nas dinâmicas locais de produção da política urbana. A terceira seção, por sua vez, expõe os dados de pesquisa sistematizados até o momento e avalia os atores urbanos públicos e privados em destaque nas políticas estudadas. Esta seção é dividida em três subseções que distinguem a participação, em diferentes graus, de atores dos segmentos público, privado e civil. Por fim, são realizadas as considerações finais.

AS POLÍTICAS CONTEMPORÂNEAS DE “REVITALIZAÇÕES” PORTUÁRIAS E OS EXEMPLOS BRASILEIROS

Representando um fenômeno relativamente recente de intervenção nas cidades, as chamadas “revitalizações urbanas” ocupam hoje um espaço importante no rol de respostas profícuas aos desafios impostos pela competitividade urbana (VAINER, 2000), ao mesmo tempo em que aparecem como possibilidades viáveis para a construção de novos ativos pelo capital imobiliário e financeiro global. Embora bastante diversas entre si, tais experiências de transformação do espaço parecem, via de regra, articular de maneira exemplar paradigmas recentes da produção espacial, como é o caso do modelo empreendedorista (HARVEY, 2005) de gestão e planejamento urbano.

Dentre as experiências de intervenção recentes, as “revitalizações” de áreas e regiões portuárias assumem certa centralidade, na medida em que se referem a espaços que, por força de transformações generalizadas no sistema global de trocas marítimas, passaram por processos similares de reestruturação. A retórica que confere às diferentes espacialidades o caráter da degradação e do esvaziamento parece, assim, encontrar lugar privilegiado nesses espaços portuários localizados em centros urbanos. Tais espaços deixaram de exercer suas funções portuárias em razão de sua própria obsolescência frente a uma série de novas necessidades infraestruturais, decorrentes do desenvolvimento das novas tecnologias de transporte marítimo, a partir de meados do século XX¹.

Assim, a partir do momento em que tais espaços deixam de exercer suas funções, ancorados em um discurso que afirma lhes conferir nova vitalidade², ao mesmo tempo em que fornecem alinhamento para interesses diversos, os projetos e as políticas de “revitalizações portuárias” (*waterfront regeneration*) emergem e parecem adquirir relativo

¹ O caso brasileiro é um exemplo desses processos, em que a necessidade de ampliação do espaço portuário fez com que o investimento para tal atividade fosse voltado às regiões periféricas das metrópoles, em detrimento das instalações portuárias localizadas nas centralidades urbanas (MONIÉ; SILVA, 2015, p. 112).

² Sobre a ideia de “revitalização”, expressa Arantes: “Daí a sombra de má consciência que costuma acompanhar o emprego envergonhado da palavra [gentrificação], por isso mesmo escamoteada pelo recurso constante ao eufemismo: revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação, até mesmo renascença, e por aí afora, mal encobrendo, pelo contrário, o sentido original de invasão e reconquista, inerente ao retorno das camadas afluentes ao coração das cidades” (ARANTES, 2000, p. 31). Para a autora, a consolidação de um certo “culturalismo de mercado” tem nas chamadas “requalificações” urbanas seu elemento central. Da mesma maneira, Smith (2006) identifica nesta linguagem um eufemismo para a ideia de “gentrificação”. Em razão destas e outras críticas, o termo é utilizado neste trabalho sempre com o auxílio das aspas.

sucesso por todo o globo. É o caso, por exemplo, de *Porto Antico* (Gênova, Itália), *Port Vell* (Barcelona, Espanha), *Victoria & Alfred Waterfront* (Cidade do Cabo, África do Sul), *Inner Harbor* (Baltimore, Estados Unidos), *Puerto Madero* (Buenos Aires, Argentina), *Kop van Zuid* (Roterdã, Países Baixos), entre outros³.

Realizadas em contextos específicos e adquirindo um relativo sucesso, tais intervenções também passam a repercutir no Brasil no período recente. Dentre as transformações das cidades portuárias que compõem o seu território a partir de fins do século XX e início dos anos 2000, ao menos três casos, emblemáticos e exemplares, localizados em diferentes regiões, merecem destaque: o projeto “Porto Maravilha”, no Rio de Janeiro, o projeto “Viva Cais Mauá”, em Porto Alegre, e o projeto “Novo Recife”, em Recife. Todos eles tiveram, em maior ou menor grau, influência de tais experiências internacionais.

O caso do Rio de Janeiro (RJ), bastante emblemático, envolve uma Operação Urbana Consorciada⁴ (OUC) em toda a sua região portuária desativada para a implantação de nova infraestrutura urbana, com vistas a criação de um novo centro empresarial, residencial e turístico na cidade. O projeto foi lançado no ano de 2009 por uma administração pública municipal recém eleita e que mostrava-se bastante alinhada aos governos estadual e federal. Tal projeto, contudo, no que toca a sua modelagem financeira e institucional, embora tenha sido posteriormente reajustado, tem origens que remontam, pelo menos, à gestão anterior, quando, já no ano de 2006, por meio de um Procedimento de Manifestação de Interesse⁵, o Consórcio Rio Vila e Mar, vencedor do procedimento, sugeriu a formação de uma Parceria Público-Privada (PPP) para viabilizar uma grandiosa reestruturação da área. A proposta de “revitalização”, intitulada “Porto Maravilha”, abrangeu parte da zona portuária da cidade, constituída pelos bairros Saúde, Gamboa e Santo Cristo, e teve como um de seus motores principais o anúncio de que o Rio de Janeiro sediará os Jogos Olímpicos de 2016. Viabilizada financeiramente a partir da emissão e venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) pela Prefeitura, a operação foi consolidada a partir da realização da venda da totalidade dos CEPACs emitidos, feita em lote único e adquirida pela Caixa, que administra os recursos do FGTS. No contrato de PPP, que garantiu a execução da intervenção, assinam, de um lado, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP), e, do outro lado, o Consórcio Porto Novo, composto pelas empresas Odebrecht, OAS e Carioca engenharia, as quais, por sua vez, já participavam do Consórcio Rio Mar e Vila, responsável por sugerir a parceria em primeiro lugar.

Em Porto Alegre (RS), o projeto de “revitalização” envolvendo o seu Cais Mauá, espaço que ocupa um lugar relevante no imaginário e na realidade da cidade, localizado no Centro Histórico, teve início oficial em 2010. Neste ano, o Estado do Rio Grande do Sul lançou certame licitatório visando a sua transformação em um complexo de turismo, lazer e

³ Estima-se hoje que, dentre as quinhentas cidades portuárias do mundo com mais de trezentos mil habitantes, pelo menos trinta já realizaram ou estão realizando processos de reconversão de suas frentes d’água (ANDREATTI, 2010, p. 13).

⁴ Instrumento jurídico-urbanístico previsto no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)

⁵ Espécie de chamada pública realizada a empresas privadas interessadas na realização de alguma atividade de interesse do poder executivo para que promovam estudos e tragam propostas de execução. A Manifestação de Interesse ocorre, via de regra, antes da publicação dos respectivos editais licitatórios, sendo que a proposta vencedora geralmente define os requisitos e as modelagens a serem solicitadas nos editais.

negócios. O edital previu a celebração de Contrato de Arrendamento⁶ da área com o grupo empresarial vencedor da licitação. A trajetória de seu processo institucional, contudo, remonta a períodos anteriores, dentro dos quais o ano de 2007 desempenha um papel importante, pois é precisamente quando é lançada Manifestação de Interesse⁷ visando à recepção de propostas de investidores privados para a área. A partir do que fora proposto, uma Comissão Técnica, formada por membros do poder executivo estadual e municipal, passou a elaborar o conjunto de diretrizes que fundamentariam a “revitalização”. A mesma Comissão Técnica também elaborou projeto de lei trazendo novos regimes urbanísticos para a área e discutindo seus usos possíveis. A partir de tais marcos, fez-se possível a deflagração do processo de “revitalização” do Cais Mauá, prevendo-se a construção e a implantação no local de um *shopping center*, estabelecimentos comerciais, culturais e gastronômicos, centros de eventos, hotéis, torres de escritórios e estacionamentos. Em uma época em que se reafirmava uma ideia de “Porto Alegre do futuro”, a “revitalização” do Cais do Porto aparecia como política necessária para a cidade que viria a sediar a Copa do Mundo de 2014 e que queria ver seu Centro Histórico reabilitado.

Por fim, na cidade de Recife (PE), entre os bairros de Boa Viagem e Recife Antigo e em frente à Bacia do Pina, o Cais José Estelita também foi objeto de um projeto de revitalização, atualmente sendo discutido junto ao poder judiciário. Lançado no ano de 2012, o projeto estaria atrelado à produção de um novo bairro, visando à implementação de uma nova centralidade em Recife, a partir da apropriação deste espaço conhecido como o “*filé mignon* da cidade”. As origens da discussão de uma possível transformação da área remontam ao início dos anos 2000, quando se discutia interfederativamente o famoso “Projeto Urbanístico Recife-Olinda”. No ano de 2007, contudo, dois movimentos geraram rupturas que inviabilizaram a implementação da proposta. Por um lado, a troca de gestão estadual (Eduardo Campos – PSB) fez com que o executivo estadual decidisse por abandonar o projeto e investisse na “revitalização” da área portuária de sua responsabilidade, separadamente das demais. Por outro lado, com a extinção da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), antiga proprietária do Cais José Estelita, a União decidiu por leiloar o terreno, ao invés de negociá-lo com os proponentes do referido projeto. A partir disso, um grupo de construtoras arrematou o terreno em um leilão realizado em 2008, e elaborou o “Projeto Novo Recife”, prevendo a ocupação da área com treze torres de uso misto e visando à conexão estratégica dos polos turístico, tecnológico, comercial e empresarial da cidade.

Tratam-se, portanto, de projetos que comportam modelagens jurídicas próprias, realizados em diferentes contextos locais, e que abrangem escalas distintas. Contudo, são também projetos que compartilham o escopo de produção de novas centralidades na cidade, a partir da demarcação de novas funções para os respectivos espaços que não mais cumpriam suas finalidades econômicas de outros tempos. Com a previsão de usos e empreendimentos de alto padrão voltados ao mercado turístico, empresarial, residencial e do lazer, tais projeções parecem ser, assim, representativas de um mesmo modelo de produção espacial da contemporaneidade, dentro do qual agentes públicos e privados

⁶ De forma simplificada, o arrendamento pode ser entendido como uma espécie de aluguel da área para os investidores interessados.

⁷ Mesmo instrumento utilizado no caso do Rio de Janeiro.

desempenham um papel de relevo, carregando poderes de intervenção no urbano já consolidados, assim como novas modalidades de incidência características do período atual.

AÇÕES E COALIZÕES NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA URBANA: DEBATES TEÓRICOS

Articulando *insights* e perspectivas de campos diversos, como a ciência política, a sociologia, as políticas públicas e os estudos urbanos em geral, o debate teórico acerca das dinâmicas políticas locais e dos agentes que delas participam, dentro do subcampo interdisciplinar das políticas do urbano, tem se mostrado presente pelo menos desde meados do século XX. Já nas décadas de 50 e 60, teóricos associados à perspectiva norte-americana do “*community power*”, por exemplo, trouxeram a política urbana para o centro dos seus estudos e esforçaram-se em explorar a intencionalidade dos agentes na produção das cidades a partir da análise da forma pela qual tais atores interferiam e moldavam decisões coletivas no plano local (HARDING, 2009, p. 28-29). Embora criticados pela adoção de um certo individualismo metodológico, o debate protagonizado por elitistas e pluralistas, no interior dessa abordagem, trouxe contribuições para o desenvolvimento de pesquisas interessadas nas tomadas de decisões políticas realizadas na escala urbana, e influenciou o desdobramento de novas abordagens nas décadas posteriores, como a da “máquina de crescimento”, uma espécie de abordagem elitista modernizada, e como a dos “regimes urbanos”, que, por sua vez, manifestamente apresenta antecedentes pluralistas (HARDING, 2009, p. 33-37).

A abordagem da máquina do crescimento (“*growth machines*”), inicialmente formulada por Moloch (1976) e melhor desenvolvida posteriormente em colaboração (ver LOGAN; MOLOTCH, 1987), lança luz para o grupo social dos promotores imobiliários e sua relação com os governos locais na produção da política urbana. Tal relação seria possível e, mais que isso, necessária, na medida em que os governos locais dispõem de uma constante carência de novas fontes de receita fiscal para a realização das políticas da cidade. Nesse sentido, as cidades precisariam ser máquinas de crescimento uma vez que

empurrados por detrás por demandas por qualidade da comunidade e puxados pela frente pelas atividades agressivas dos promotores imobiliários, os governos das cidades responderiam fazendo do crescimento e do desenvolvimento suas preocupações principais (GOTTDIENER; HUTCHISON; RYAN, 2015, p. 91, tradução dos autores).

A abordagem dos regimes urbanos, proposta analítica que emerge na literatura anglo-saxã e se intensifica a partir da década de 80 (ver, por exemplo, FAINSTEIN; FAINSTEIN, 1983; ELKIN, 1985; STONE, 1987; 1989; 1993), por sua vez, busca estudar os modos de colaboração formais e informais entre os setores públicos e privados, partindo da perspectiva de que a fragmentação do poder entre tais segmentos exige sua mútua cooperação a fim de realizarem-se os objetivos políticos locais (MOSSBERGER, 2009, p. 40).

Compreendido como um conjunto de arranjos duradouros entre instituições governamentais e interesses econômicos privados, um regime urbano conduziria à elaboração de políticas urbanas específicas a partir de coalizões formadas por grupos com algum poder de decisão ou pressão no direcionamento de uma agenda de intervenções na cidade. Este poder estaria relacionado à capacidade dos agentes de direcionar determinados investimentos, através da transformação de interesses particulares de um ou mais grupos em uma agenda política pública (MOSSBERGER; STOKER, 2001; STOKER, 2006; STONE, 1989; 1993). Aqui, o argumento de fundo seria a existência de uma interdependência entre a capacidade de formular políticas, própria das instituições governamentais democráticas, e os recursos de geração de riquezas, pertencentes à economia de mercado (MOSSBERGER, 2009, p. 41).

A despeito dos avanços e possíveis atratividades de tais perspectivas, contudo, ambas parecem apresentar limitações e dificuldades operacionais que merecem destaque. Se, por um lado, a abordagem da máquina de crescimento mostrou-se bastante vinculada ao contexto do federalismo fiscal norte-americano, prejudicando sua aplicação a cenários diferentes, por outro lado, ainda que tenha sido mais passível de “viajar” por entre fronteiras (STOKER, 2006, p. 504), a abordagem dos regimes urbanos apresentou componentes bastante específicos e poucos flexíveis e sua identificação acabou por requisitar estudos de longas abrangências temporais e na escala da cidade como um todo.

A ideia de governança urbana aparece, nesse contexto, como conceito mais maleável, também referente a uma espécie de coordenação entre interesses públicos e privados na condução da política urbana (ver, por exemplo, MARQUES, 2013; PIERRE, 1999; STOKER, 1998), mas que ensejou análises bastante diversas entre si, com perspectivas também muito distintas, resultando em uma aparente perda de sua própria capacidade operacional. Por outro lado, cabe destacar que, assim como as demais abordagens aqui tratadas, as teorias da governança urbana forneceram um deslocamento analítico de relevo, na medida em que trouxeram à tona a dimensão dos agentes estatais e não-estatais e sua relação nas diferentes arenas em que são tomadas as decisões políticas urbanas (MARQUES, 2016, p. 27).

Ademais de fornecerem ênfase para a dimensão das agências e das coalizões de interesses nos processos de tomada de decisão voltados ao espaço urbano, todas as perspectivas aqui tratadas tiveram em comum o fato de questionarem a presença das instituições formais como chave única para a compreensão da política urbana. Ao mesmo tempo em que, a partir da década de 80, se intensificava a popularidade de abordagens específicas de análise da produção política das cidades, principalmente no contexto anglo-saxão, como é o caso das teorias dos regimes urbanos e da máquina de crescimento, fortalecia-se, em um registro e escopo de abrangência mais amplo, a perspectiva neoinstitucionalista. Ao rejeitar, igualmente, a centralidade das instituições formais na análise de políticas, mas, ao mesmo tempo, questionar qualquer estudo que deixasse de considerar o seu contexto institucional, o neoinstitucionalismo mostrou-se atrativo àqueles pesquisadores interessados na compreensão dos processos de formulação e tomada de decisões políticas locais que não necessariamente se encaixavam nas proposições daquelas abordagens mais específicas e localizadas.

O núcleo central das ideias neoinstitucionais, desta forma, diz respeito ao fato de que “os atores respondem estratégica ou moralmente a um conjunto de regras formais ou informais que são circunscritas às instituições” (PERES, 2008b, p. 65). Instituições estas que, a seu turno, podem ser entendidas como produtos humanos e, ao mesmo tempo, forças sociais por direito próprio (LOWNDES, 2001). Isto é, de acordo com o neoinstitucionalismo, as instituições constroem o comportamento e são transformadas pela agência. Assim, nas análises dos processos políticos, tanto as convenções e coalizões informais quanto as regras e estruturas formais que moldam o comportamento político merecem considerável atenção, bem como a maneira pela qual as instituições políticas incorporam valores e relações de poder (LOWNDES, 2009, p. 92). A potencialidade de tal abordagem seria, nesse sentido, dúbia: por um lado, pode explicar os diferentes arranjos informais conformados entre atores sociais diversos e, por outro lado, pode explorar as mudanças nas burocracias e formas de condução da política urbana dentro do campo formal dos órgãos estatais (LOWNDES, 2001), na medida em que adota uma concepção ampla das instituições sem, contudo, deixar de considerá-las.

Deste modo, no que toca às políticas urbanas em específico, e aos agentes que as produzem, a abordagem neoinstitucional traria contribuições na medida em que se assume que

os jogadores dentro do ‘jogo’ da governança urbana são diversos e incluem organizações (a autoridade local eleita, outras agências de serviços, partidos políticos, organizações voluntárias) e indivíduos (políticos, burocratas, profissionais de serviços, ativistas comunitários, eleitores). [...] As instituições da política urbana não podem, assim, ser reduzidas à organização específica da autoridade local eleita. A formulação da política urbana e a entrega de serviços hoje envolve atores privados e voluntários assim como atores do setor público; parcerias e redes são tão importantes quanto relações hierárquicas intraorganizacionais (LOWNDES, 2009, p. 94, tradução dos autores).

Importam, portanto, as relações constituídas entre o governo local e o mercado, governo central, e instâncias de participação popular, por exemplo, assim como o balanço de poder entre os atores relacionados em cada contexto. Com isso, reconhece-se a especificidade dos processos políticos do urbano, admitindo-se uma produção política que é, por um lado, dotada de dinâmicas próprias e, por outro lado, localizada contextualmente.

No processo de formulação de políticas, tais atores, impulsionados por uma racionalidade estratégica ou mesmo por modelos culturais estabelecidos⁸, arranjam-se em

⁸ Embora não seja este o enfoque da seção, vale referir, brevemente, que, no debate neoinstitucional, grupos de autores distintos conferiram diferentes ênfases aos vetores calculador e cultural dos agentes políticos. Nesse contexto, respondendo às diferenças apresentadas no interior da abordagem geral, criaram-se uma série de esquemas classificatórios (ver KATO, 1996; NORGAARD, 1996; HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003; PERES, 2008a) dentro dos quais ganhou maior proeminência a tipologia de Hall e Taylor (2003), que distinguem três escolas de pensamento dentro do neoinstitucionalismo: o neoinstitucionalismo da escolha racional (prevalece o vetor calculador), o neoinstitucionalismo sociológico (prevalece o vetor cultural), e o neoinstitucionalismo histórico (considera ambos os vetores).

relações que podem ser formalizadas ou não e podem agir imbuídos de interesses e assentes em visões de mundo (ou, neste caso, de cidades) que se aproximam ou se distanciam. Nesse contexto, a identificação de tais elementos pode em muito contribuir para uma melhor compreensão acerca de como é, de fato, produzida a política da urbe, quais as coalizões necessárias para a sua realização e o que está em jogo para aqueles grupos sociais que aparecem como os principais envolvidos na sua promoção.

OS ATORES URBANOS NOS CASOS EM ESTUDO: APONTAMENTOS PARA O INÍCIO DE UMA ANÁLISE

Como demonstrado, a identificação dos principais agentes e de seus arranjos (formais ou informais) de relação na análise de políticas urbanas pode ser de grande valia para a apreensão dos modos contemporâneos de gestão e produção das cidades. Seguindo esta perspectiva, a presente seção busca apresentar os primeiros resultados de uma pesquisa em andamento⁹, lançando luz para essas dimensões nas políticas de “revitalizações” estudadas. Para tanto, como exercício analítico, são distinguidas as atuações das administrações públicas, dos agentes privados e dos atores civis, embora se reconheça que tal separação apresente suas limitações. Em razão dos limites de espaço, mas também porque apresentam consideráveis semelhanças, os casos são tratados conjunta e sinteticamente.

ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

E eu, na verdade, estava na Casa Civil ali, fiquei pouco tempo, mas foi justamente na época da aprovação dessa PPP. [...] E aí eu pensava assim: ‘vai ser um milagre se a gente conseguir aprovar esse trecho aqui’. Porque basicamente o que aconteceu ali foi uma certa privatização de todo os serviços públicos: da coleta de lixo, da manutenção de vias, da operação de trânsito, da iluminação, de tudo. E existe no setor público uma certa resistência a esse tipo de coisa. Mas aprovou. Com todos os pareceres, passou no Tribunal de Contas, enfim. Foi redondo. Acho que é um caso legal de sucesso (caso do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro - trecho de entrevista concedida por agente do setor executivo municipal).

⁹ O trabalho de campo envolveu a coleta daqueles documentos e registros oficiais relativos aos respectivos processos de revitalização, como editais licitatórios, decretos, contratos, atas de reuniões, legislações, entre outros. Ainda, a fim de complementar o material documental, foi realizado o levantamento e sistematização dos principais estudos de caso já realizados sobre tais processos, assim como a coleta de informações de cada caso divulgadas junto aos *websites* oficiais dos projetos e mídias locais. Além disso, foram feitas entrevistas semi-estruturadas em cada uma das localidades com os representantes do Estado, em suas diferentes esferas e níveis, e dos grupos consorciais empresariais envolvidos mais diretamente com as intervenções projetadas. Foram também selecionados atores civis que tiveram um grau significativo de participação nos processos em estudo, como, por exemplo, representantes de movimentos de contestação local aos projetos. Apesar de finalizada a etapa empírica da pesquisa, como salientado, a etapa analítica ainda encontra-se em andamento, motivo pelo qual os resultados aqui apresentados são provisórios e precários, podendo vir a sofrer alterações futuras.

Em todos os casos, o papel desempenhado pelo Estado por meio das administrações responsáveis (municipal ou estadual, a depender de cada um) mostra-se considerável. Com o relativo abandono, ou diminuição das funções, dos respectivos espaços e regiões portuárias, a discussão acerca de novos usos possíveis parece ocupar gestão após gestão, principalmente a partir da década de 90, quando já existem inúmeros “cases de sucesso” de “revitalizações” portuárias por todo o globo. No Rio de Janeiro, a discussão parece ser reunida principalmente pelas administrações municipais. Em Porto Alegre, por sua vez, pelas administrações estaduais. E, em Recife, por ambas. Surgem, nesse momento, propostas diversas, mais ou menos robustas, a partir da constituição de grupos de trabalho formados exclusivamente para este fim, consolidando-se, com isso, as respectivas decisões políticas de promoção das “revitalizações”. No caminhar de tais processos de estudos e formação de propostas, realizadas pelos diferentes grupos que ocupam as administrações públicas ao longo do tempo, contudo, determinadas gestões assumem um protagonismo que catalisa o processo de discussão e define o modelo de política a ser adotada. Nos três casos, isso ocorre por meio de uma aproximação com o setor privado, porém com algumas particularidades em cada um deles que merecem ser melhores detalhadas.

No caso de Recife e no caso do Rio de Janeiro, existe um período em que a administração pública federal, e, mais especificamente, o Ministério das Cidades parece assumir centralidade na definição das diretrizes das políticas de “revitalização” dos respectivos portos (entre os anos 2003 e 2006). As propostas trabalhadas eram bastante similares, envolvendo a realização de operações urbanas nos dois casos e a criação de consórcios públicos para geri-las, com a implantação de habitações de interesse social como vetor de propulsão da reabilitação das respectivas regiões portuárias.

Em Recife, o acúmulo gerado pelos diversos planos estratégicos realizados pelas diferentes gestões do executivo municipal culminou no “Projeto Urbanístico Recife-Olinda”. O projeto foi iniciado no ano de 2003, a partir do protagonismo do Governo Estadual de Pernambuco (Jarbas Vasconcelos – PMDB), em parceria com o Município de Recife (João Paulo Lima – PT) e o Município de Olinda, com a União (capitaneada pelo Ministério das Cidades), com o Porto Digital¹⁰ e com a empresa pública portuguesa Expo-Lisboa. Previa-se uma intervenção em toda a frente marítima entre Recife e Olinda, que concentrava muitos terrenos públicos subutilizados. O grupo interfederativo trabalhou ao longo de três anos na elaboração de um plano integrado de intervenção urbana, que contemplasse as necessidades apresentadas pelas duas municipalidades e que, ao mesmo tempo, fosse viável.

No Rio de Janeiro, por sua vez, o interesse municipal em intervir na região esbarrava no fato de existir ali uma grande quantidade de terrenos de propriedade da União e, assim, articulou-se, no ano de 2004, um grupo de trabalho diferente dos demais, marcado por uma cooperação interfederativa e interministerial (no plano federal), voltado a estruturar uma política de intervenção na sua região portuária. Formulada ao longo de dois anos, a proposta seria celebrada através de um acordo de cooperação técnica interfederativo em 2006.

¹⁰ Parque tecnológico de Recife, criado oficialmente no ano de 2000.

Tais procedimentos, no entanto, em ambos os casos, foram interrompidos entre os anos de 2006 e 2007. No Rio de Janeiro, encerraram-se as tratativas com a União e iniciou-se um processo de diálogo com a iniciativa privada, a partir da deflagração de um Procedimento de Manifestação de Interesse¹¹. Em Recife, a proposta foi abandonada pela realização de leilão da área do Cais José Estelita. Nos dois casos, com a saída do Ministério das Cidades, entrou em cena a Secretaria do Patrimônio da União, que passou a negociar os terrenos respectivos. Não se sabe, contudo, até que ponto se tratam de decisões de fato tomadas no plano da administração pública federal. Relatos de algumas entrevistas apontam para a convivência e mesmo protagonismo dos governos locais, associados a determinados capitais privados, nessas rupturas.

Em Porto Alegre, por sua vez, as propostas aventadas pelas diferentes gestões do governo estadual foram suspensas quando, no ano de 2007, o governo (Yeda Crusius – PSDB) publicou Solicitação de Manifestação de Interesse¹² visando à recepção de estudos e à estruturação de um plano de negócios pela iniciativa privada para a área do Cais Mauá. À administração pública estadual caberia, a partir disso, a função de avaliar e aprovar ou não a proposta decorrente de tais estudos.

Todos esses movimentos, realizados pelos agentes públicos que protagonizam a constituição de uma modelagem para as políticas de “revitalização”, são chave no conjunto de tomadas de decisões dos respectivos processos institucionais, instaurando marcos de difícil superação quando estabelecidos. A decisão pelo Procedimento de Manifestação de Interesse no Rio de Janeiro (2006) e em Porto Alegre (2007), assim como a decisão pelo leilão em Recife (2007), demarcam os momentos específicos que instauram as bases e os quadros de referência das políticas adotadas. A partir de então, cumprem-se uma série de medidas necessárias para levar adiante as propostas. Medidas estas que, a seu turno, parecem garantir as transformações traçadas.

No caso de Porto Alegre, são formulados, por exemplo, um edital licitatório prevendo o arrendamento do espaço¹³ e uma lei¹⁴ voltada a especificar um regime urbanístico para a área, instrumentos estes que aparentam ter como base o plano de negócios desenvolvido por ocasião da Manifestação de Interesse. No Rio de Janeiro, o modelo de realização da operação em parceria com o setor privado é adotado pela gestão municipal de Eduardo Paes (PMDB), que, antes mesmo de ser eleito, já havia se reunido com as empreiteiras vencedoras do Procedimento de Manifestação de Interesse¹⁵ e colocado a proposta de “revitalização” em sua agenda prioritária. Com a eleição, a prefeitura reuniu esforços para aprovar, com algumas alterações, o conjunto de projetos de lei que definiam a modelagem institucional e financeira da política, constituído e elaborado, em grande parte, pelo referido consórcio anteriormente. Em Recife, quando é deflagrado o conflito em torno do Cais Estelita, devido à contestação de grupos da sociedade civil que ocuparam a área, a administração municipal assume uma função de “mediação” entre os interesses de parte da

¹¹ A este respeito, ver Decreto Municipal n. 26.866, de 09 de agosto de 2006.

¹² A este respeito, ver Decreto Estadual n. 45.187, de 27 de julho de 2007.

¹³ A este respeito, ver Edital da Concorrência Nº 001/2010 - /RS.

¹⁴ A este respeito, ver Lei Municipal Complementar nº 638, de 4 de março de 2010.

¹⁵ Conforme relatos de entrevista.

população e os objetivos das construtoras responsáveis pelo projeto. Durante este período em que tomou a frente, a prefeitura, capitaneada pelas Secretarias do Planejamento Urbano e da Mobilidade e Controle Urbano, reelaborou algumas das diretrizes do projeto, juntamente com os responsáveis pela intervenção. Enquanto o Consórcio trabalhava em um redesenho da proposta, que mantivesse o montante de ganho financeiro planejado inicialmente, a prefeitura reuniu uma equipe técnica que deveria elaborar, concomitantemente, um projeto de lei para a região que considerasse as reivindicações de ambos os lados. Uma primeira versão de projeto de lei foi apresentada pela equipe técnica, mas, aparentemente sem explicação, foi suprimida pela Secretaria do Planejamento Urbano, que apresentou uma segunda proposta de projeto de lei¹⁶, mais condizente com os interesses dos empreendedores. O redesenho e o projeto de lei foram aprovados¹⁷, apesar da insatisfação dos ativistas urbanos.

Todas as decisões tomadas após esses momentos de ruptura, desta forma, parecem submeter-se a esses mesmos marcos, servindo ao propósito de legitimar a decisão tomada e inviabilizar qualquer rediscussão de seus termos basilares. O leilão garante, no caso de Recife, o título de propriedade às construtoras que arremataram o terreno. Podem-se fixar diretrizes e regulamentar os seus parâmetros construtivos, por exemplo, mas não se permite a rediscussão dos usos possíveis do espaço. As Manifestações de Interesse nos casos do Rio de Janeiro e Porto Alegre garantem uma modelagem específica para as “revitalizações”, que serão reproduzidas nos respectivos editais e contratações assumidas. Assim, uma vez tomadas tais decisões, resta apenas a possibilidade de fiscalização e discussão de possíveis ações mitigatórias de impactos para as projeções. O debate, a partir de então, torna-se técnico, e não mais político, no discurso oficial dos agentes públicos que irão analisar o projeto em diferentes etapas. Se isso é verdade, quem parece tomar as principais decisões são os grupos sociais privados, e o agente estatal parece atuar muito mais como facilitador do que regulador do processo como um todo.

AGENTES PRIVADOS

Eu acho que os empreendedores suportaram até demais. Nenhum empreendimento aguenta oito anos de licenciamento. Eles, nesse aspecto, suportaram até demais. Oito anos era para o projeto já estar funcionando. A cidade perdeu com isso. [...] Eu acho que só quem perdeu com isso foi a sociedade porto-alegrense, é quem perde com essas demoras todas, com a nossa falta de capacidade de conseguir construir consenso. E acho que, nesse aspecto, o empreendedor está de parabéns pelo tanto que ele aguentou, que ele perseverou para querer investir na nossa cidade (caso do Cais Mauá, em Porto Alegre - trecho de entrevista concedida por agente do setor legislativo municipal).

Nos três casos, os principais agentes privados envolvidos são representados por grupos consorciais de áreas diversas. No Rio de Janeiro, tem-se a Concessionária Porto Novo¹⁸, em que figuram as empreiteiras Odebrecht, OAS e Carioca engenharia; em Recife, o

¹⁶ A este respeito, ver: O Recife tem dono. Disponível em: <<http://marcozero.org/o-recife-tem-dono/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

¹⁷ A este respeito, ver Lei Municipal n. 18.138, de 04 de maio de 2015.

¹⁸ Informação disponível em: <<http://www.portonovosa.com/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

Consórcio Novo Recife¹⁹, composto pelas construtoras Moura Dubeux, Queiroz Galvão, GL e Ara empreendimentos; e, por fim, em Porto Alegre, o Consórcio Cais Mauá do Brasil²⁰, que já passou por diversas mudanças em sua composição acionária.

De forma geral, pode-se, assim, afirmar que tais consórcios são representativos dos grupos que dependem do espaço urbano para adquirir seu processo de valorização – isto é, dos agentes do capital imobiliário e financeiro. O caso de Recife, em que o consórcio de agentes é formado por construtoras de forte poder local, é bastante representativo de tal observação. No caso de Porto Alegre, contudo, essa relação é complexificada a partir das últimas mudanças na estrutura acionária do consórcio responsável pela intervenção. Atualmente, a sua relação de sócios conta com aportes de cerca de 2% de uma empresa construtora (Contern), cerca de 10% de uma administradora de empresas (GSS Holding), e aproximadamente 88% do chamado “Fundo de Investimento de participação no Cais”.²¹ Tem-se, portanto, neste caso, uma relevante preponderância do fundo de investimento na composição do consórcio, o qual, por sua vez, conta com aportes significativos de fundos de previdência para adquirir essa posição. Entram em cena, portanto, novos atores: por um lado, agentes sem ativos, que buscam aportes financeiros de fontes diversas, fazendo do espaço urbano objeto de um processo de financeirização, e, por outro lado, agentes com ativos, que não necessariamente respondem à relação urbano-valorização, mas que investem nas intervenções, e com isso as garantem. No Rio de Janeiro, tais atores também aparecem, ainda que de uma maneira diferente, quando da compra da totalidade de CEPACs emitidos pela prefeitura, que garantem financeiramente a operação urbana, pelo fundo de investimento do FGTS, administrado pela Caixa. Por fim, ainda com relação aos consórcios empresariais como atores importantes nos processos institucionais estudados, merece menção o fato de, em todos os casos, estes serem envolvidos em investigações recentes de fraude e corrupção²².

¹⁹ Não dispõe atualmente de *website* oficial.

²⁰ Informação disponível em: <<http://vivacaismaua.com.br/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

²¹ Ver, por exemplo: Oito anos e muitos sócios: como o Cais Mauá mudou de mãos desde a licitação. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/04/oito-anos-e-muitos-socios-como-o-cais-maua-mudou-de-maos-desde-a-licitacao-cjg6w4p5101e001qo1nq28bk7.html>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

²² No Rio de Janeiro, as empresas Odebrecht e OAS tiveram suas cúpulas condenadas pela Operação Lava Jato (ver, por exemplo: Caso Lava Jato. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>>. Acesso em 29 ago. 2018). Além disso, investiga-se, especificamente no âmbito da Operação Urbana Consorciada, esquema de pagamento de propina para liberação dos recursos do FGTS (ver, por exemplo: Lava Jato encontra registro de propina em obra do Porto Maravilha. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-encontra-registro-de-propina-em-obra-do-porto-maravilha-no-rio/>>. Acesso em 29 ago. 2018). Em Recife, executivos da empresa Queiroz Galvão também foram condenada pela referida operação (ver anterior). Ainda, investiga-se uma possível fraude no leilão que vendeu o terreno do Cais José Estelita (ver, por exemplo: PF aponta fraude no leilão do terreno do Cais José Estelita. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pe/pe-noticia/2015/09/pf-confirma-fraude-no-leilao-do-terreno-do-cais-jose-estelita-no-recife.html>>. Acesso em 29 ago. 2018). Por fim, em Porto Alegre, a empresa Contern, integrante do Consórcio e parte do grupo Bertin, também foi investigada pela Operação Lava Jato (ver, por exemplo: Grupo Bertin está envolvido na 27ª fase da Lava-Jato. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/04/01/interna_politica,749211/grupo-bertin-esta-envolvido-na-27-fase-da-lava-jato.shtml>. Acesso em 29 ago. 2018). Além disso, a Operação Fundo Perdido da Polícia Federal descobriu, recentemente, possível fraude em uma das administradoras do Consórcio (Após 5 anos de investigações, PF deflagra operação contra administradores vinculados ao Consórcio Cais Mauá. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/areazero/2018/04/412411/>>. Acesso em 29 ago. 2018).

Cabe destacar, igualmente, o fato de que todos os casos são marcados pela presença prévia de consultores catalães, reconhecidos pela difusão de um conjunto de ideias político-urbanísticas, criticadas por pesquisadores do planejamento urbano de viés marxista. Esta corrente catalã é conhecida pelas propostas do “planejamento estratégico” e do “city marketing”, nas quais as “revitalizações urbanas” cumprem um papel importante (BORJA; CASTELLS, 1997). Em Porto Alegre, um ciclo de debates intitulado “Porto Alegre: uma visão do futuro”, no ano de 2008, que deu origem a um livro com o mesmo nome, contou com a presença de Jordi Borja, um de seus maiores representantes, além do arquiteto Jaime Lerner, que participou ativamente da proposta arquitetônica de “revitalização” do Cais Mauá, e do norte-americano Charles Duff, diretamente envolvido com a “revitalização” do porto de Baltimore. Em Recife, o mesmo urbanista, Jordi Borja, teve passagem importante, prestando consultoria para a elaboração de um “Plano Estratégico para o Recife”, conhecido como “Projeto Capital”, construído ao longo do ano de 1998 e apresentado no ano seguinte. No Rio de Janeiro, por fim, a adoção e influência de tal ideário parece ser o mais notável, pela expressiva adesão das diferentes gestões municipais desde a sua passagem. O marco situa-se no ano 1993, quando o então prefeito realizou uma série de seminários, contando também com a consultoria de Barcelona e com a presença de Borja, e firmou convênio com vistas à elaboração do primeiro plano estratégico da cidade, colocando as preocupações relativas ao seu Plano Diretor em segundo plano. Dentre as discussões, uma possível “revitalização” da região portuária figurava como um elemento importante.²³

Ademais de tais fatores, chama a atenção, no que toca aos agentes privados, que, como demonstrado, parecem ser eles os principais tomadores de decisões para a constituição das propostas de intervenção nas áreas portuárias. Seus interesses, em grande medida marcados pela mudança no uso do solo para promoção de crescimento das cidades, com a criação de valor de troca a partir do espaço transformado, parecem, de certo modo, sobreporem-se ou, ao menos, confundirem-se com aqueles relativos às administrações públicas²⁴, que apresentam uma narrativa baseada na cidade competitiva.

Por fim, em todos os casos, os modelos jurídico-administrativos adotados, embora formalmente distintos (no Rio de Janeiro, uma Parceria Público-Privada, em Porto Alegre, um arrendamento do espaço, e, em Recife, uma venda através de leilão), parecem servir a uma mesma função: à valorização do solo urbano e à transferência regulatória dos espaços em questão. Nesse sentido, os arranjos institucionais adotados tem em comum a parceria das respectivas administrações públicas com os agentes privados, ainda que os desenhos formais dessa relação sejam diversos. Estes arranjos e a distribuição de competências neles alocadas parecem garantir a tais atores privados um amplo leque de poderes para a produção das projeções. Somam-se a isso os incentivos econômicos e políticos dos quais esses agentes podem fazer uso no curso de tais processos, na medida em que são dotados de uma herança histórica de ação do poder político. Tais agentes imbricam-se, desta forma, em relações público-privadas que reproduzem uma associação característica da sociedade

²³ Embora não seja possível traçar ao certo, ainda, quais são os impactos efetivos destes fatos, entende-se que a simples identificação da sua coincidência nos três casos pode ser relevante para a constituição futura de uma análise mais aprofundada.

²⁴ A preservação histórica e cultural aparece também como objetivo por parte de tais agentes, ainda que vinculada ao discurso do desenvolvimento local ancorado, em geral, ao processo de mercantilização do espaço público.

brasileira e que na escala local mostram-se mais assimétricas em termos de poderes decisórios²⁵.

ATORES CIVIS

Não é que o projeto fosse deixar de ser feito. O grupo mais radical queria que não fizesse, [disse que] era para ser um parque. Tudo bem, mas a prefeitura não tinha dinheiro para pagar cem milhões para fazer um parque ali. Não tem dinheiro para tirar as favelas de dentro d'água, quanto mais para fazer um parque. Então esse era o sonho do professor universitário. Ele tem direito de sonhar, mas o mundo real não é assim. E aí a lógica foi manter o projeto enquanto negócio imobiliário, e buscar nesse projeto, enquanto negócio imobiliário, compatibilizar os interesses da cidade. Esse foi o desafio. Então o que é que se fez, o prefeito chamou em uma reunião, em uma mesa, botou de um lado os segmentos sociais representados por aqueles que questionavam o projeto, e do outro os empresários. E no meio dessa história fiquei eu fazendo uma ligação entre isso e isso para chegar com o chamado redesenho. [...] Isso com o terreno invadido. Enquanto estava a confusão, o prefeito parou e disse: 'Ó, esse projeto não anda mais. Eu suspendo o projeto, e vocês sentam na mesa com esses aqui e se entendam. Tratem de encontrar uma alternativa que atenda à cidade e atenda ao negócio'. Porque o cara aqui ele queria ter lucro, aqui são empresários do mercado imobiliário que compraram um terreno para ganhar dinheiro fazendo um empreendimento imobiliário, dentro da lei. Eles fizeram isso e aprovaram. A cidade reagiu de alguma forma contra o projeto. O prefeito disse: 'Tá bom, mudem o projeto de forma que isto aqui se atenda e isso também' (caso do Cais José Estelita, em Recife - trecho de entrevista concedida por agente do setor empresarial da cidade).

Finalmente, no tocante aos atores civis envolvidos, estes certamente aparecem como o grupo social mais desprivilegiado em tais relações institucionais. Chama a atenção o fato de que, tanto em Porto Alegre, quanto em Recife, criaram-se movimentos específicos de contestação aos projetos oficiais de “revitalização”²⁶. Em ambas as localidades as propostas tiveram de tramitar junto aos conselhos das cidades²⁷, que tem entidades da sociedade civil como integrantes. Nesses espaços acirraram-se as disputas, mas, ao final, aprovaram-se as propostas²⁸. No Rio de Janeiro, por fim, a resistência ficou a cargo, em grande medida, da população residente na área diretamente impactada pelas obras do projeto²⁹ – a rápida velocidade com que caminhou a proposta de intervenção urbana, a partir do ano de 2009, pode ser um dos fatores explicativos para isso.

Nesse sentido, o momento em que são publicizadas as informações a respeito das respectivas projeções é fundamental para a articulação de atores civis em grupos de ativismo contestatório aos modelos estabelecidos de cima para baixo. A publicização das informações traz, perante o imaginário coletivo, maior certeza de que a “revitalização” nos

²⁵ A este respeito, vale a leitura de Maricato (2002) acerca das raízes da urbanização brasileira, Marques (2016) sobre os chamados “capitais do urbano”, e Campos (2017) sobre a história das empreiteiras no Brasil.

²⁶ Em Porto Alegre, os movimentos “Ocupa Cais Mauá” e “Cais Mauá de Todos”, e, em Recife, o movimento “Ocupe Estelita”.

²⁷ O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre e o Conselho de Desenvolvimento Urbano da cidade do Recife.

²⁸ Discursivamente, Porto Alegre e Recife são constantemente referidas, pelos agentes estatais que participam dos processos e pela mídia corporativa, como cidades “anti-empendedoras”, “ideológicas” e “conflitivas”. O fato de existirem grupos de contestação em torno das propostas de “revitalização” é, assim, discursivamente apresentado por postura “não-dialógica” e anti-desenvolvimento supostamente adotada pelas suas populações locais.

²⁹ O “Fórum Comunitário do Porto” é um exemplo de espaço onde aparece esta resistência no Rio de Janeiro.

modelos propostos irá de fato ocorrer. Isso contribui para a intensificação de movimentos de contestação às projeções oficializadas, para a reivindicação de realização de audiências públicas e, em alguns casos, mesmo para a judicialização da demanda, na medida em que a discussão política acaba sendo selada sob o rótulo de tomadas de decisões meramente técnicas pelos agentes responsáveis.

O caso de Porto Alegre é um exemplo representativo de tal processo, na medida em que as empresas privadas foram chamadas a apresentar propostas para a transformação do Cais Mauá antes mesmo de qualquer debate público com a população. A publicização do modelo de intervenção urbana ocorreu apenas após a tomada de inúmeras decisões, fornecendo poucas alternativas de discussão do projeto.

Em Recife, do mesmo modo, ganha destaque o momento em que é publicizado o projeto para a área, que ocorre somente após a formulação conjunta de diretrizes pelos empreendedores com a Prefeitura “a portas fechadas”. Ao conhecer o que ali seria feito, parte expressiva da população local se organizou em movimentos contestatórios que adquiriram força o suficiente para paralisar o andamento do processo e modificar as estruturas da projeção. Logo após, o projeto foi redesenhado, procedimento que ocorreu concomitantemente à elaboração de um projeto de lei específica para regulamentar a área. Como resposta às demandas sociais postas, contudo, o redesenho pouco satisfaz, na medida em que manteve o padrão de ocupação da área, garantido pelo segundo projeto de lei que, como referido, inexplicavelmente substituiu o primeiro, menos permissivo.

Em todos os casos é, ainda, manifesta a ausência de espaços participativos e de consulta para a tomada de decisões, a despeito da ocorrência de audiências públicas em todos eles. Tais audiências parecem ter assumido um caráter mais consultivo e expositivo do que propriamente deliberativo, fazendo das populações locais o grupo com menor incidência na constituição de tais políticas de transformação do espaço urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou discutir o tema das “revitalizações” portuárias contemporâneas a partir dos atores e arranjos que integram e incidem mais fortemente nos processos de tomada de decisão de tais políticas urbanas no Brasil. Entendidas como representativas de um modo relativamente novo de produção do espaço, as chamadas “revitalizações urbanas”, em especial nas áreas portuárias, assim, parecem conjugar o já conhecido modelo de mercantilização do espaço com novas formas de realizá-lo.

O debate teórico acerca das políticas do urbano foi brevemente apresentado desde o ponto de vista dos agentes e grupos sociais que participam de seu processo de produção, conferindo-se maior ênfase, ao final, à abordagem neoinstitucional. Como demonstrado, para esta perspectiva, os agentes que participam e buscam influenciar os processos políticos são imbuídos de interesses estratégicos, visões de mundo e graus de poder diversos e

desiguais, formando coalizões, estáveis ou temporárias, com o fim de incidir nas tomadas de decisões e gerar resultados sócio-políticos específicos.

Ao final, a discussão empírica a partir dos casos estudados procurou mostrar, ou, ao menos, introduzir o debate acerca de como determinados grupos de agentes, como as administrações públicas do Estado e os grupos privados envolvidos, cumprem um papel relevante na viabilização das respectivas políticas de “revitalizações” portuárias, principalmente quando imbuídos de objetivos e visões similares. Nesse sentido, a visão de cidade competitiva parece conjugar acertadamente estes aspectos. As relações de poder entre os atores envolvidos, evidenciadas, em grande parte, pelos recursos de que dispõem, contudo, parecem mostrar-se desiguais: os consórcios empresariais dispõem de posição privilegiada, na medida em que contam com recursos técnicos e econômicos de que podem lançar mão nesses processos; as administrações públicas possuem o poder de mobilizar instrumentais jurídicos e legislativos para atender os objetivos traçados; e as populações locais são aquelas mais desprivilegiadas nessas relações. Apesar da formação de grupos e movimentos sociais criados para pressionar a discussão pública sobre os projetos, estes parecem necessitar recorrer ao poder judiciário ou aceitar as limitadas audiências públicas quando intentam contestar o caráter das políticas e os respectivos procedimentos institucionais adotados.

REFERÊNCIAS

- ANDREATTA, Verena (Org.). *Porto Maravilha e o Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.
- ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-74.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: United Nations For Human Settlements/Taurus/Pensamiento, 1997.
- CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Os Camargo, os Andrade e os Odebrecht: as grandes famílias brasileiras da construção civil. In: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta (Org.). *Os donos do Capital: A trajetória das principais famílias empresariais do capitalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Autografia, 2017. p. 227-270.
- ELKIN, Stephen. Twenty Century urban regimes. *Journal of Urban Affairs*, n. 5, p. 11-27, 1985.
- FAINSTEIN, Norman; FAINSTEIN, Susan. Regimes strategies, communal resistance and economic forces. In: FAINSTEIN, Norman; FAINSTEIN, Susan (Eds.). *Restructuring the city*. New York: Longman, 1983. p.245-282.

- GOTTDIENER, Mark; HUTCHISON, Ray; RYAN, Michael. *The new urban sociology*. Boulder: Westview Press, 2015.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p.193-223, 2003.
- HARDING, Alan. The history of community power. In: DAVIES, Jonathan; IMBROSCIO, David (Ed.). *Theories of Urban Politics*. 2. ed. Los Angeles/london/new Delhi/singapore/washington Dc: Sage, 2009. p. 27-39.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- KATO, Junko. Institutions and Rationality in Politics: Varieties of Neo-Institutionalists, *British Journal of Political Science*, v. 26, 1996.
- LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley: University Of California Press, 1987.
- LOWNDES, Vivien. Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. *Urban Studies*, v. 38, n. 11, p.1953-1971, jan. 2001.
- _____. New Institutionalism and Urban Politics. In: DAVIES, Jonathan; IMBROSCIO, David (Ed.). *Theories of Urban Politics*. 2. ed. Los Angeles/london/new Delhi/singapore/washington Dc: Sage, 2009. p. 91-105.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MARQUES, Eduardo. *Government, Political Actors and Governance in the Production of Brazilian Built Environment*. 2013. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/226-marques_governance club - rotterdam_2013.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/226-marques_governance%20club%20-rotterdam_2013.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2017.
- _____. *Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil*. 2016. Publicação de Centro de Estudos da Metrópole. Disponível em: <www.fflch.usp.br/centrodametropole>. Acesso em: 18 nov. 2017.
- MOLOCH, Harvey. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *The American Journal Of Sociology*, v. 82, n. 2, p.309-332, 1976.
- MONIÉ, Frédéric; SILVA, Vivian Santos da. O projeto Porto Maravilha de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro entre inovações e retrocessos na produção do espaço urbano. *Revista Transporte y Territorio*, Buenos Aires, n. 12, p.110-126, 2015.
- MOSSBERGER, Karen; STOKER, Gerry. The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, Sage Journals, v. 36, n. 6, p.810-835, jul. 2001.

- MOSSBERGER, Karen. Urban Regime Analysis. In: DAVIES, Jonathan; IMBROSCIO, David. *Theories of Urban Politics*. 2. ed. Los Angeles/London/new Delhi/singapore/washington Dc: Sage, 2009. p. 40-54.
- NORGAARD, Sonne. Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis, *European Journal of Political Research*, n. 29, 1996.
- PERES, Paulo Sérgio. As Abordagens Neo-Institucionais da Política: Uma Proposta Alternativa de Análise Classificatória. *Revista Versões*, São Carlos, v. 3, n. 4, p.145-178, jan. 2008a.
- _____. Comportamento Ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, p.53-71, out. 2008b.
- SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos* (Orgs. BIDOUC-ZACHARIASEN, Catherine), São Paulo: Annablume, 2006. p.59-88.
- STOKER, Gerry. Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p.17-28, mar. 1998.
- _____. Comparative Local Governance. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006. p. 495-513. (Oxford Handbooks of Political Science).
- STONE, Clarence. Summing up: Urban regimes, development policy, and political arrangements. In: STONE, Clarence; SANDERS, Heywood (Ed.). *The politics of urban development*. Lawrence: University Press Of Kansas, 1987. p. 269-290.
- _____. *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- _____. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, n.15, p.1-28, 1993.
- THÉRET, Bruno. As Instituições entre as Estruturas e as Ações. *Lua Nova*, n. 58, p.225-254, 2003.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes. 2000. p. 75-103.
- YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.