



## **Mistura social e grandes projetos urbanos em áreas centrais brasileiras: Projeto Porto Maravilha (Rio de Janeiro) e PPP de Habitação (São Paulo)**

### **Autores:**

João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro - UFF - joacarlosmonteiro@gmail.com

Eduardo Augusto Wellendorf Sombini - Unicamp - eduardosombini@gmail.com

### **Resumo:**

Atores públicos e privados vêm utilizando a noção de mistura social como estratégia de legitimação de grandes projetos urbanos nas áreas centrais de Rio de Janeiro e de São Paulo. Parte da literatura internacional sobre o tema ressalta que projetos filiados à mistura social frequentemente encobrem tentativas de revalorização de bairros ocupados por populações de baixa renda. Partimos dessa crítica para analisar as estratégias discursivas da operação urbana consorciada Porto Maravilha (zona portuária do Rio de Janeiro) e da parceria público-privada de habitação de interesse social (centro de São Paulo). O trabalho aponta a sofisticação das estratégias de legitimação desses projetos em relação à geração anterior de propostas de intervenção. Defendemos que a mistura social fornece elementos relacionados ao léxico progressista da diversidade aos esses projetos, ao mesmo tempo em que essas intervenções tendem a ampliar os usos corporativos do território das áreas centrais do Rio de Janeiro e de São Paulo.

# **MISTURA SOCIAL E GRANDES PROJETOS URBANOS EM ÁREAS CENTRAIS BRASILEIRAS:**

**Projeto Porto Maravilha (Rio de Janeiro) e PPP de Habitação (São Paulo)**

## **INTRODUÇÃO**

Nas últimas duas décadas, atores públicos e privados vêm mobilizando a noção de mistura social como estratégia de legitimação de grandes projetos urbanos nas áreas centrais do Rio de Janeiro e de São Paulo. Ao lado de outras ideias em circulação internacional na esteira de processos de neoliberalização urbana, a mistura social tem sido influente nos debates sobre política urbana, na medida em que sintetiza pressupostos e intencionalidades específicos, que podem ser apresentados como expressões do interesse público na formulação e implementação de grandes projetos urbanos.

Na Europa Ocidental e na América do Norte, políticas de mistura social vêm sendo promovidas com o objetivo declarado de desconcentrar espacialmente a pobreza em áreas consideradas problemáticas pelo poder público. Alega-se ser possível romper com a homogeneidade da composição étnica e social de bairros ocupados por imigrantes e grupos de baixa renda por meio da atração de moradores de renda mais elevada. Seus defensores afirmam que essas políticas criam condições favoráveis para romper com a espiral de pobreza que condiciona os pobres a enfrentar a exclusão social.

A França é um exemplo emblemático dessas experiências. Desde 2003, o Plano Nacional de Renovação Urbana (PNRU) executa a reforma e a demolição de imóveis de habitação social construídos no pós-guerra para promover a mistura social em bairros pobres. Até 2015, o plano foi responsável pela intervenção em 490 bairros em todo o país, atingindo 4 milhões de habitantes (MINISTÈRE, 2014). No total, foram investidos aproximadamente 45 bilhões de euros (12 bi em subvenções da Agência Nacional de Renovação Urbana, órgão executivo do plano).

O programa HOPE VI é outro caso paradigmático do uso da ideia de mistura social. Criado em 1992 pelo Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano do governo federal norte-americano, o programa promove a demolição de imóveis de habitação social, principalmente em bairros ocupados por negros. A principal estratégia é a distribuição de *vouchers* a famílias removidas pelas intervenções do programa, para que elas aluguem

apartamentos no mercado privado de moradias e se mudem para áreas ocupadas pelas classes médias (POPKIN et al, 2004).

A coexistência espacial de grupos socialmente desiguais aparece, na arena da opinião pública, como um valor democrático e progressista em si, e forças políticas de diversas orientações endossam os supostos benefícios da oferta de moradias à classe média em bairros empobrecidos. Afinal, como se perguntam Bridge, Butler e Lees (2012), quem pode ser contra a mistura social? A virtual unanimidade do termo enfraquece possíveis contestações e resistências aos projetos baseados na ideia de mistura social.

O termo oferece outro benefício potencial: evita o uso do conceito de gentrificação, impronunciável no debate político de inúmeros países por manifestar a expulsão de famílias de baixa renda de áreas que recebem investimentos públicos e privados. A ideia de mistura social, conceitualmente mais vaga e politicamente mais neutra que a de gentrificação, se tornou, dessa forma, ferramenta essencial de construção de legitimidade de grandes projetos urbanos que podem afetar negativamente as condições de vida dos grupos de baixa renda.

Partimos dessa crítica às políticas de mistura social para analisar as estratégias discursivas da operação urbana consorciada Porto Maravilha, na zona portuária do Rio de Janeiro, e da parceria público-privada de habitação de interesse social, em execução no centro de São Paulo. O trabalho se baseia em revisão bibliográfica da literatura internacional e de publicações sobre experiências brasileiras do tema, em análise de documentos oficiais e reportagens e em entrevistas com gestores públicos e representantes de organizações da sociedade civil.

Argumentamos que o uso da noção de mistura social nesses projetos faz parte de esforços mais amplos de atualização de narrativas dominantes de atores públicos e privados interessados na revalorização dessas áreas centrais. O trabalho aponta que vem havendo uma sofisticação das estratégias de legitimação dos grandes projetos urbanos analisados em relação à geração anterior de propostas de intervenção nas áreas centrais do Rio de Janeiro e de São Paulo.

A ordem discursiva do renascimento dos centros, associada à implantação de grandes equipamentos culturais e à expectativa de ciclos de valorização fundiária e simbólica vem sendo substituída por noções que parecem mais democráticas, como o repovoamento dos centros e a convivência de diferentes classes sociais. A ideia de mistura social fornece elementos relacionados ao léxico progressista da diversidade socioeconômica aos grandes projetos urbanos, ao mesmo tempo em que a implementação das intervenções aponta para a ampliação dos usos corporativos do território das áreas centrais do Rio de Janeiro e de São Paulo.

## PERSPECTIVAS ACADÊMICAS

Nos países centrais, a mistura social vem sendo discutida com regularidade desde meados do século 19. Sarkissian (1976) aponta que o ideal de mistura social esteve presente nos discursos e nas ações de reformadores sociais utópicos da segunda Revolução Industrial,

principalmente grandes capitalistas filantropos anglo-saxões que contribuíram para a gênese do urbanismo moderno. Naquele período, a proposta de aproximar espacialmente ricos e pobres se alinhava a ideais românticos e conservadores do movimento antiurbano. Nesse sentido, foram construídos bairros industriais em subúrbios e vilas operárias em áreas rurais. Esse pensamento creditava a “degradação moral” dos operários ao ambiente nocivo das cidades industriais. Os novos núcleos criados para os trabalhadores os distanciariam de influências responsáveis por seu comportamento considerado inadequado (expresso na ideia de “classes perigosas”) e garantiriam relação harmoniosa entre trabalhadores e outros estratos sociais.

No pós-guerra, o tema reapareceu na Europa Ocidental e na América do Norte em torno do ideal de universalismo e do desenvolvimento do Estado de bem-estar social. Propostas de criação de bairros “equilibrados socialmente” surgiram como princípio de urbanidade condizente com os valores democráticos das nações ocidentais, em contraposição ao autoritarismo creditado, nesses países, ao comunismo. A mistura social era percebida como meio de criação de igualdade de oportunidades, prerrogativa fundamental do liberalismo econômico. Nessa perspectiva, pobres e ricos, negros e brancos residindo em um mesmo bairro teriam acesso igual a bens e serviços, o que garantiria tratamento isonômico do Estado.

Nos Estados Unidos, a homogeneidade social dos subúrbios de classe média passou a ser criticada por formuladores de políticas públicas na década de 1950. No âmbito acadêmico, o elogio à diversidade ganhou destaque nos trabalhos dos sociólogos Lewis Mumford (1954) e Herbert Gans (1961) e da arquiteta Catherine Bauer (1951). A ativista política Jane Jacobs se tornou a principal crítica da suburbanização dos EUA ao publicar “Morte e Vida de Grandes Cidades”, uma das obras mais influentes dos estudos urbanos do século 20. Elogiando as diversidades de funções e de usos dos bairros centrais, a autora argumentou que “a mistura de níveis de renda [são uma] maneira para alcançar a estabilidade da população, [ajudando a criar] ruas e bairros animados, seguros, interessantes e diversificados” (JACOBS, 1961, p. 33).<sup>1</sup>

Apesar da condenação da homogeneidade social, a urbanização no pós-guerra incorporou pouco a defesa do equilíbrio social formulada e ignorou sistematicamente alertas de ativistas e acadêmicos sobre os efeitos nefastos da segregação. A urbanização acelerada desse período combinou suburbanização das classes médias em bairros exclusivos e construção em massa de grandes conjuntos habitacionais para os grupos populares. Nos Estados Unidos, a fuga dos brancos para os subúrbios (*white flight*) permitiu que as áreas centrais fossem ocupadas majoritariamente por negros e latinos. Na Europa Ocidental, ondas migratórias provocadas pela independência de antigas colônias contribuíram para a criação de áreas segregadas de imigrantes nas periferias de diversas metrópoles. Paris é um caso emblemático desse fenômeno.

A pobreza e a desigualdade foram interpretadas como questões residuais ou mesmo erradicadas pelo vigoroso crescimento econômico dos países centrais no pós-guerra

---

<sup>1</sup> Jane Jacobs (1961) dedicou a maior parte do livro aos benefícios da mistura de usos. A defesa da mistura social está presente em menor intensidade. É importante destacar que o livro se tornou uma das principais referências do urbanismo contemporâneo, em especial do *new urbanism*, que incorporou a defesa das diversidades funcional e social de bairros centrais.

(WACQUANT, 1993). Essa perspectiva foi ultrapassada pela crise do regime de acumulação fordista-keynesiano e pelo dismantelamento das políticas do Estado de bem-estar social. O recrudesimento da desigualdade social e da marginalização urbana, o acirramento das tensões étnico-raciais e a onda de motins populares nas grandes cidades recolocaram a coesão social no debate da opinião pública.

Desde então, novas reflexões nos estudos urbanos vêm buscando apreender transformações nessas sociedades, propondo noções como desfiliação (CASTEL, 1995), dessolidarização (DONZELOT e JAILLET, 1999) e marginalidade avançada (WACQUANT, 2008).

Nas últimas três décadas, o debate sobre mistura social vem ganhando força, tanto no campo acadêmico dos estudos urbanos quanto na esfera de formulação de políticas urbanas. Para recuperar a autoimagem de sociedades coesas, pacíficas e igualitárias, a mistura social reapareceu como antídoto para problemas sociais. Por outro lado, cresceram também as críticas a esse recurso, que tratam o elogio à diversidade social como meio de legitimação de políticas urbanas revanchistas das classes médias frente aos pobres (SMITH, 1996).

A literatura acadêmica atual sobre o assunto reflete esses polos argumentativos e comporta duas perspectivas centrais: a primeira concebe a mistura social como ferramenta de combate à exclusão social, e a segunda situa a noção como instrumento que impulsiona processos de gentrificação.

A ideia de mistura social como mecanismo de enfrentamento à exclusão social surgiu da premissa de que a concentração espacial de um grupo homogêneo – definido a partir de critérios de classe, etnicidade e nacionalidade, entre outros – é um problema que o poder público deve combater. Parte-se do pressuposto de que a homogeneidade socioeconômica em determinada área contribui para a perpetuação da pobreza, por meio de fatores como o acesso limitado ao mercado de trabalho e a baixa escolarização.

Nesse sentido, a concentração acentuada de grupos específicos em um dado bairro ou setor de uma cidade constituiriam uma ameaça ao desenvolvimento inclusivo e à coesão social (ARTHURSON, 2002; ARTHURSON; LEVIN; ZIERSCH, 2015). Essa perspectiva se estrutura a partir do debate sobre os “efeitos de vizinhança” (OSTENDORF; MUSTERD; DE VOS, 2001). Partindo da hipótese de que o lugar de residência é um componente que influencia incisivamente as oportunidades e as experiências de indivíduos, os defensores da mistura social argumentam que nascer ou morar em áreas de pobreza concentrada potencializa trajetórias de vida marcadas por condições precárias. Ambientes socialmente homogêneos limitariam a mobilidade social e a formação de capital social. A mistura de grupos socioeconômicos diversos na escala dos bairros deveria, portanto, ser objetivo de políticas públicas.

Essa perspectiva vem influenciando a política urbana de diversas cidades europeias e norte-americanas. Os principais alvos são os conjuntos habitacionais construídos nas décadas de 1950 e 1960 a partir dos princípios do urbanismo modernista – hoje classificados como “comunidades disfuncionais” ou “zonas sensíveis” por *policy makers* filiados a essa perspectiva.

Grandes projetos urbanos têm sido realizados com o intuito de atrair famílias de renda média para áreas marcadas pela concentração de pobres. Busca-se promover um suposto reequilíbrio social desses subespaços, processo também chamado de dessegregação. Governos locais e regionais sustentam que as classes médias cumprem o papel de vetores de coesão em espaços desregrados, servindo de modelo e referencial positivos para os pobres. A convivência com indivíduos com maior escolaridade e de classes sociais mais elevadas permitiria que os mais pobres assimilassem valores ausentes, ampliando as chances de formação de capital social por meio de acesso aos recursos e às redes que a classe média dispõe em abundância – e aos quais os pobres não teriam acesso.

Argumenta-se que a instalação de famílias de classe média nesses bairros pode promover transbordamentos políticos e econômicos. Na esfera política, a influência exercida pelas classes médias junto ao Estado contribuiria para obter melhorias na infraestrutura e nos serviços públicos do bairro, permitindo a ampliação da qualidade de vida dos seus vizinhos de menor renda. Na esfera econômica, a atração de famílias de maior poder aquisitivo para áreas com concentração de pobres permitiria maior circulação de recursos em comércios e serviços locais, dinamizando a economia e gerando empregos para essa população de baixa renda.

Políticas de mistura social têm gerado questionamentos sobre sua eficácia e sua validade, estimulando um amplo debate acadêmico a respeito das condições de sua aplicação e das suas implicações sociais e territoriais. Algumas críticas afirmam que as políticas de mistura social possuem conteúdos de fundo moralista e paternalista, por partirem da premissa de que as classes médias podem resolver os problemas sociais dos bairros populares. Esses conteúdos ressoariam representações negativas dessas áreas na mídia e em parte da literatura acadêmica, que as tratam como subespaços social e economicamente degradados, e onde a lei e as normas de convívio não são respeitadas.

Pesquisas sobre intervenções urbanas baseadas em políticas de mistura social também vêm demonstrando forte dificuldade das classes médias de criar laços com os grupos populares nesses bairros. Proximidade física, portanto, não garante proximidade social (BRIDGE; BUTLER; LEES, 2012). Em alguns casos, se aponta adicionalmente o acirramento de tensões e conflitos entre grupos de baixa e média rendas, provocando um efeito contrário ao pretendido. A promoção de políticas de mistura social não raramente leva à desestabilização da comunidade (RUMING; MEE; MCGUIRK, 2004; BACQUÉ et al, 2010).

Paul Cheshire (2012) argumenta que não há evidências sólidas de que a promoção da mistura social na escala intraurbana melhore as condições de vida de famílias de baixa renda. O autor destaca que há, no entanto, indicações claras de que bairros socialmente homogêneos oferecem recursos abundantes a seus moradores, como redes sociais em comunidades étnicas que sustentam negócios locais e facilitam a busca por empregos. Políticas de mistura social teriam, em sua crítica, recursos desproporcionais em relação a outras modalidades de combate à pobreza, o que indicaria que as primeiras desviariam recursos de programas potencialmente mais efetivos.

Parte considerável da literatura sobre o tema sugere que políticas de mistura social são essencialmente instrumentos de gentrificação de áreas centrais e bairros de baixa renda. Nesse esquema explicativo, a instalação de classes médias em bairros desvalorizados e

ocupados por população de menor renda geraria dinamização da atividade imobiliária e gradual expulsão dos moradores originais. A mistura social incentivada por intervenções públicas resultaria em bairros marcados pela homogeneidade, ocupados majoritariamente por classes médias, em contraposição à narrativa da promoção da diversidade.

Essas políticas, baseadas no princípio de combate à homogeneidade social, seriam responsáveis pelo oposto da ideia – o estímulo à criação de enclaves urbanos de renda superior. É nesse sentido, portanto, que a mistura social é considerada retórica que encobre o objetivo de promover a gentrificação de áreas populares (BRIDGE; BUTLER; LE GALÈS, 2014; GENESTIER, 2010; RUMING; MEE; MCGUIRK, 2004). O melhor indicador dessa hipótese é, para esses autores, a realização desse tipo de intervenção quase exclusivamente em bairros populares, enquanto a uniformidade socioeconômica de áreas de renda média e alta não é questionada (SMITH, 2006).

## O IDEÁRIO DE MISTURA SOCIAL NO BRASIL

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, criado em 2003 pelo Ministério das Cidades (cf. BRASIL, 2005), é um dos mais importantes marcos da aplicação do ideário de mistura social nas políticas urbanas do Brasil. Este trabalho não tem o objetivo de analisar essa experiência específica, mas é necessário apontar os nexos criados entre promoção da mistura social e reabilitação de áreas centrais nesse programa federal.

Houve uma preocupação com a criação de um arcabouço de instrumentos jurídicos e financeiros progressistas de intervenção em áreas urbanas centrais. Resumidamente, o eixo central do programa buscou incentivar a implementação de projetos urbanos nessas áreas afastando os riscos de gentrificação. Os documentos produzidos pelo Ministério não mencionam a literatura e as políticas internacionais de mistura social, mas evidenciam que essas experiências estrangeiras informaram o debate brasileiro.

O “Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais” (BRASIL, 2008), por exemplo, ressalta a promoção de habitação de interesse social e a garantia de permanência da população de baixa renda como diretrizes de intervenção em áreas centrais.

O documento faz referência constante à necessidade de incentivar a diversidade social dos centros reabilitados: “a manutenção ou promoção da diversidade de funções e da presença de pessoas de diferentes estratos sociais nas áreas de intervenção, mediante mecanismos efetivos” (idem, p. 13) é apresentada como forma de evitar a gentrificação. Outra passagem apresenta o objetivo do programa: “reverter o processo de esvaziamento e degradação das áreas centrais a partir do estímulo à utilização de imóveis ociosos que permitam promover a melhoria das condições de moradia para os habitantes atuais, além do repovoamento da região com famílias de todos os grupos sociais” (idem, p. 139).

Em um contexto de popularização dos centros das cidades brasileiras, a proposta de aumentar a população residente dessas áreas por meio da atração de famílias de todos os grupos sociais, sem privilegiar estratos de mais baixa renda, fortalece simbolicamente o prestígio elevado das classes médias no desenho dessas intervenções urbanas.

As diretrizes do programa buscam dialogar com demandas conflitantes e garantir ações pautada no interesse público. Ao reiterar a narrativa da diversidade e da mistura social, essa ordem discursiva favorece práticas dominantes que consideram as classes médias protagonistas da revalorização das áreas centrais. A ideia de mistura social, por sua elasticidade conceitual, permite interpretações à direita e à esquerda e a construção de uma narrativa que pacifica os conflitos inerentes aos GPUs em áreas centrais.

Por não explicitar os atores sociais envolvidos e os interesses em disputa, o ideário da mistura social se torna funcional ao discurso de defensores da substituição de populações de baixa renda. A mudança de perfil socio-ocupacional é, nesse sistema de ideias, condição para a revalorização fundiária dos centros. Se as áreas centrais têm caráter majoritariamente popular, o reforço da promoção da mistura social tem como corolário a legitimação da instalação de famílias de renda mais elevada.

Essas questões – presentes nos debates acadêmico e político sobre as áreas centrais brasileiras desde o início dos anos 2000 – se tornaram mais prementes no fim dessa década, com a nova onda de GPUs em metrópoles do país. Na esteira de um novo ciclo de investimentos públicos e privados em infraestrutura e na expansão acelerada do circuito imobiliário brasileiro, esses projetos desconsideraram, em grande medida, o repertório de propostas desenvolvido anteriormente. Os grandes projetos em áreas centrais desse período foram, com particularidades locais, formulados e aprovados em prazos incompatíveis com o debate público e a participação popular exigidos de intervenções desse porte.

Nesse contexto, prevaleceram princípios de obtenção máxima de mais-valias urbanas e ampliação das taxas de retorno financeiro dos projetos, com prejuízo às propostas redistributivas de política urbana. A noção de mistura social permaneceu presente e, à medida que a violência das propostas de intervenção se intensificava, a mobilização das ideias de diversidade e mistura sociais também se ampliava. Os projetos de transformação das áreas centrais de Rio de Janeiro e São Paulo analisados abaixo indicam essa tendência.

## RIO DE JANEIRO: PROJETO PORTO MARAVILHA

A área central do Rio de Janeiro sofreu intenso processo de esvaziamento demográfico na segunda metade do século 20. Além de fatores sociais e econômicos, essa reconfiguração do centro também foi resultado de decisões de legislação urbanística e de zoneamento inspiradas no modelo funcionalista/modernista vigente, que desestimulava o uso residencial na área. Na década de 1990, o argumento de “repovoar” a área central carioca começou a ser incorporado como ideia-força no discurso do poder público municipal.

Um marco dessa iniciativa foi a promulgação da Lei do Centro em 1994 (lei municipal n. 2.236), que revogou decretos anteriores que restringiam ou proibiam a construção de empreendimentos residenciais e o uso residencial multifamiliar. No mesmo período, a Secretaria Municipal de Habitação criou o Programa Novas Alternativas (PNA) concretizando pela primeira vez um programa habitacional no centro (PMRJ, 2003b).

O PNA teve o objetivo de fomentar a produção habitacional na área central e, por isso, foi um divisor de águas da política urbana dos bairros centrais do Rio de Janeiro (MONTEIRO, 2011; 2015). Antes do programa, as intervenções concentravam esforços na reurbanização de espaços públicos, na requalificação de edifícios históricos e na promoção de atividades culturais. Em seus mais de vinte anos de existência, empreendeu cerca de 200 unidades habitacionais de interesse social.

Apesar do número reduzido de unidades produzidas, nos interessa analisar os discursos que legitimaram a existência do programa. Entrevistas com gestores e análises das publicações da prefeitura apontam que a ideia de diversidade social estava presente desde a criação do programa. As unidades habitacionais construídas foram destinadas a famílias de baixa renda (faixa de 0 a 6 salários mínimos), mas o objetivo, segundo os gestores, não era “criar oferta para o déficit habitacional e para a demanda existente”.<sup>2</sup> O projeto buscou demonstrar, sobretudo, a viabilidade técnica da produção de habitação na área central a investidores privados.

O programa de produção habitacional surgiu, portanto, como instrumento de revalorização dos bairros centrais, e a retórica da mistura social se tornou corrente no discurso do poder público municipal. Os documentos oficiais afirmam que as ações da Prefeitura deveriam “atrair novas famílias para os imóveis desocupados, após sua recuperação, promovendo diversidade socioeconômica na área” (PMRJ, 2003a, p. 10); garantir a “intensificação do uso residencial de classe média e, na sequência, de população carente, visando a estimular uma saudável multiplicidade de usos e diversidade social” (PMRJ, 2005, p. 12); e promover a “mudança de imagem [...] necessária para atrair novos habitantes e investidores, paralelamente a uma política social que garanta a diversidade” (BID; PCRJ; APUR, 2008, p. 5).

A partir de 2009, o lançamento da operação urbana consorciada Porto Maravilha, que pretende engendrar uma transformação da antiga zona portuária do Rio de Janeiro, renovou as expectativas de atrair a classe média para residir nos bairros centrais da cidade. Trata-se da maior parceria público-privada no campo do desenvolvimento urbano da América Latina, com orçamento que alcançou R\$ 10 bilhões, incorporando uma área de 5 km<sup>2</sup> (constituída majoritariamente por terreno públicos) à lógica de revalorização fundiária de caráter especulativo. Para tanto, o projeto aposta em uma transformação física e simbólica de bairros como Gamboa, Santo Cristo e Saúde, historicamente ocupados por populações de baixa renda e até então pouco afetados pela redinamização imobiliária do restante da área central.

O Porto Maravilha busca transformar esse subespaço em uma extensão do central business district carioca e em um novo polo de turismo da cidade, além de atrair 70 mil novos moradores “de todas as faixas de renda” (PMRJ, 2015) para os bairros portuários. Para efeito de comparação, o Censo de 2010 registrou população de 30 mil habitantes no perímetro do projeto. Mais uma vez, as noções de mistura e de diversidade sociais estão presentes no discurso dos órgãos públicos: “esta combinação de moradores de diferentes faixas de renda e

---

<sup>2</sup> Informação verbal fornecida por gestor do Programa Novas Alternativas em 11 jun. 2010.

diversidade de usos produz um ambiente urbano mais integrado com impactos positivos na qualidade de vida” (PMRJ, 2015).

Para fomentar investimentos em empreendimentos residenciais no Porto Maravilha e viabilizar a atração de população de renda média à área, a prefeitura aprovou a criação de incentivos fiscais e a flexibilização de normas edilícias. Decretos recentes instituíram a remissão de dívidas municipais, a isenção de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), a flexibilização de área mínima construída, a dispensa da obrigação de construção de garagens e a permissão a remembramento de lotes. A produção de unidades de habitação de interesse social no perímetro do projeto, porém, foi irrisória.

Em 2015, em cerimônia de aprovação do plano de habitação de interesse social da zona portuária – que até o momento não apresentou nenhum resultado concreto na construção de moradias para a população de baixa renda – a noção de mistura social foi novamente mobilizada. Em seu discurso, o então prefeito Eduardo Paes afirmou:

A infraestrutura da Região Portuária está ficando pronta. A cidade, sob o ponto de vista do espaço público, está se construindo ali. Mas, acima de tudo, a cidade se faz com gente. O grande desafio é essa ocupação que vai se dar na região. Não queremos um gueto só com pessoas pobres e só com pessoas ricas. A gente quer que a população original permaneça ali e que outras pessoas venham, que tenha muita gente morando e trabalhando.<sup>3</sup>

As representações de apartheid social e de cidade partida são constantemente utilizadas na literatura acadêmica e mobilizadas pela mídia para se referir à gritante desigualdade socioespacial entre “favela” e “asfalto” no Rio de Janeiro. No entanto, o elogio à diversidade e à mistura sociais não são comuns nos discursos dos agentes públicos na relação das favelas com os bairros formais. A área central, por sua vez, aparece na narrativa desses agentes como espaço singular para a realização dessa representação idílica de cidade:

No centro temos espaços propícios a receber novos adensamentos habitacionais. O centro é o melhor lugar para se produzir diversidade social. O tema da moradia nas suas diversas faixas é estratégico para o projeto [Porto Maravilha].<sup>4</sup>

Apesar de todos os incentivos fiscais e do esforço argumentativo desses agentes em defesa da diversidade social, as diferentes estratégias mobilizadas pelo Programa Novas Alternativas e pelo projeto Porto Maravilha não foram capazes de dinamizar a produção residencial do mercado imobiliário. Projetos residenciais de alto padrão anunciados para a zona portuária foram cancelados ou adiados, pela crise do mercado imobiliário ou pela baixa demanda, que reflete o desinteresse da classe média em morar nos bairros centrais.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> PREFEITURA lança Plano de Habitação de Interesse Social do Porto. *Portal da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro*, 01 out. 2015. Disponível em: [bit.ly/2wEZaRX](http://bit.ly/2wEZaRX). Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>4</sup> Informação verbal fornecida por assessor do prefeito Eduardo Paes em 10 jun. 2013.

<sup>5</sup> Broudehoux e Monteiro (2017), em trabalho sobre a estigmatização territorial, analisam esse assunto.

## SÃO PAULO: PPP DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O histórico de grandes projetos urbanos propostos para a área central de São Paulo é longo. Boa parte deles não foi implementada. Isso não significa, contudo, que os esforços para revalorizar a área tenham sido pequenos nas últimas décadas: principalmente a partir dos anos 1990, houve mudanças na regulação urbanística da área, e vultosos investimentos públicos e privadas foram realizados nos distritos centrais da cidade.

O intuito geral dessas propostas, com variações nos princípios e nos instrumentos de cada uma, era reverter o esvaziamento populacional e a vacância imobiliária da área central. Buscou-se incentivar a dinamização do mercado imobiliário e das atividades econômicas do centro por meio, sobretudo, da atração de moradores e usuários de renda mais elevada. O enfrentamento do perfil popular do centro, mais que consequência dos projetos, foi objetivo deliberado em muitos deles.

Na década de 1990 e início dos anos 2000, a estratégia priorizada pelos governos municipal e estadual, com apoio da Associação Viva o Centro – entidade fundada por empresários em 1991 – combinava instrumentos urbanísticos favoráveis à incorporação imobiliária e criação de grandes equipamentos culturais em edifícios históricos (FRÚGOLI JR, 2006; KARA-JOSÉ, 2007). Havia a expectativa de que as âncoras culturais, como essas intervenções pontuais foram chamadas, impulsionassem o mercado imobiliário residencial.

Publicações da Associação Viva o Centro sintetizam a visão e as propostas dominantes sobre a área central. Uma delas (AVC, 2000) cita a situação dos moradores de baixa renda e indica a necessidade de realizar novos programas habitacionais na área central. Em seguida, aponta a subutilização do estoque imobiliário e a ociosidade das redes de infraestrutura do centro para defender a viabilidade da oferta de moradia para setores de classe média.

Apesar do déficit habitacional se concentrar fortemente na faixa até 3 salários mínimos mensais, as propostas de incentivo à habitação na área central de São Paulo vêm repetindo a ideia de atrair famílias de renda média. Para a Associação, seriam necessários o “incentivo à construção de habitações pelo setor privado, através da abertura de linhas de financiamento voltadas para população de renda média” e a “utilização de parcerias entre poder público/setor privado para projetos de reurbanização que envolvam produção de moradias de interesse social e para população de renda média” (AVC, 2000, p. 26).

Essas formulações foram, em alguma medida, concretizadas nas últimas duas décadas. A parceria público-privada (PPP) de habitação de interesse social, em implantação na área central de São Paulo por uma empresa privada contratada pelo Governo do Estado, é a maior expressão dessas propostas. Trata-se da primeira PPP de habitação de interesse social do país, responsável pela construção de 3.863 unidades habitacionais destinadas a famílias com renda mensal entre 1 e 6 salários mínimos (2.260 unidades) e 6 e 10 salários mínimos (1.423 unidades) nos bairros da Luz, Santa Ifigênia e Campos Elíseos.

A ideia de mistura social foi constantemente empregada para orientar e justificar o projeto, desde a sua apresentação em 2012. Reinaldo Iapequino, subsecretário estadual de habitação no período de formulação do projeto, expôs a proposta de misturar famílias de diferentes rendas nos empreendimentos da PPP:

Essa é uma novidade para as companhias de habitação do estado e do município, que fazem conjuntos habitacionais para famílias da mesma renda – famílias que ganham entre um e três salários mínimos. O público é sempre esse. Nós percebemos que havia uma demanda, até mesmo dos movimentos sociais, de diferenciação dessa renda. [...] Nós observamos a legislação municipal que trata de habitação de mercado popular e de habitação de interesse social e buscamos fazer [na PPP], uma distribuição de renda para misturar essas famílias. Nós temos estudado experiências internacionais e parece que essa mistura é muito boa. Boa parte dos urbanistas considera que essa mistura de renda é boa para o desenvolvimento social e um equilíbrio maior no conjunto [habitacional] a longo prazo.<sup>6</sup>

Embora financiada majoritariamente por recursos públicos, as sucessivas versões da modelagem da PPP reservaram porcentagens reduzidas, em relação às demandas de atendimento evidenciadas pelos dados de déficit habitacional de São Paulo, de unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda.<sup>7</sup>

Opositores do projeto – como movimentos sociais de moradia, associações de bairro e acadêmicos, firmemente engajados em 2013 e 2014 – enfatizaram que a PPP de habitação consumiria terrenos extremamente escassos na área central para a implementação de um projeto que não privilegiar os grupos prioritários do ponto de vista das prioridades da política habitacional. A falta de foco em famílias de renda muito baixa evidencia, para esses grupos, o caráter especulativo do projeto.<sup>8</sup>

Para contornar críticas e legitimar o projeto, a noção de mistura social foi uma das estratégias usadas recorrentemente pelos promotores da PPP de habitação. Tratava-se, nessa ordem discursiva, não de um programa habitacional comprometido com a resolução dos problemas de moradia na área central de São Paulo, mas primeiramente uma ampla intervenção urbana com o objetivo de transformar o meio construído desses bairros. Para tanto, a atração de classes médias seria essencial para garantir a diversidade social da área – fórmula necessária, para os apoiadores da PPP, para se contrapor à brutalidade da urbanização paulistana, marcada por enclaves socialmente homogêneos.

Os grupos de renda média também foram apresentados como fatores de garantia da viabilidade financeira da PPP. O raciocínio, circular e de difícil compreensão para o público geral, era este: quanto maior a porcentagem de unidades habitacionais vendidas à classe

<sup>6</sup> Transcrição de palestra proferida na Associação Viva o Centro em 20 ago. 2013.

<sup>7</sup> MURIANA, Fabrício; DURAN, Sabrina. PPP de habitação - parceria entre governo estadual de SP e capital imobiliário ameaça até classe média. *Arquitetura da Gentrificação*, 06 dez. 2013. Disponível em: [bit.ly/1VGdOhK](http://bit.ly/1VGdOhK). Acesso em: 10 abr. 2016.

<sup>8</sup> CARTA aberta: questões para a PPP da “Casa Paulista” para o centro de São Paulo. Disponível em: [bit.ly/1rqxt8O](http://bit.ly/1rqxt8O). Acesso em: 10 abr. 2016.

média, menor o pagamento de contrapartidas do Estado à empreiteira vencedora da licitação da PPP. Dessa forma, o governo estadual teria maior disponibilidade orçamentária para investir em habitação de interesse social.

Philip Yang foi, no início do projeto, o principal porta-voz das concepções e instrumentos da PPP de Habitação. Sua empresa de consultoria em questões urbanas, o Instituto Urbem (Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole), foi o principal responsável pela formulação da modelagem da PPP. Para Yang, a mistura social é condição essencial para a superação do atraso urbanístico de São Paulo, cujo maior sinal seriam os “guetos”, de pobres e ricos.<sup>9</sup>

A promoção da mistura social, por meio da atração de moradores de classe média que trabalham no centro, foi um objetivo deliberado durante a formulação do projeto. Representantes do mercado imobiliário, no entanto, se opuseram a práticas consagradas internacionalmente, como a coabitação entre ricos e pobres. Claudio Bernardes, ex-presidente do Sindicato de Habitação de São Paulo (Secovi), defendeu que “é difícil misturar faixa salarial de até três salários mínimos com o de mais alto padrão no mesmo condomínio. As pessoas com renda mais baixa não conseguem pagar por aquilo que os de renda mais alta querem”.<sup>10</sup>

A questão subjacente dizia respeito ao relevo da habitação de interesse social em um projeto urbano dessa magnitude na área central de São Paulo. Na década de 2000, houve uma reversão da perda de moradores dos distritos centrais. O fenômeno ainda não está completamente esclarecido, mas há evidências que apontam que grupos jovens de renda média estão se mudando para os distritos centrais, na esteira de uma onda expressiva de lançamentos imobiliários na área nos últimos anos.

Bernardes expressa a inquietação de incorporadores imobiliários com os rumos da área central nesse contexto: “Minha preocupação é usar o centro para resolver moradia de baixa renda. A revitalização da região deve ocorrer com espectro amplo, com diversas características, rendas e inclusão do lazer”. A passagem sintetiza as disputas em relação à ideia de mistura social na PPP de habitação e, de forma geral, na área central de São Paulo: se trata, em primeiro lugar, da atração de moradores de renda mais elevada para revalorizar a área, não de estratégia de garantia de direitos e melhoria das condições de vida dos moradores de baixa renda e grupos marginalizados dos bairros centrais.

A PPP de habitação – e a proposta de projeto urbano pautado pela mistura social – sofreram inúmeros reveses desde 2014, quando foi publicada a licitação do projeto. Um lote recebeu uma única proposta, e seu contrato foi assinado março de 2015. A construção das unidades habitacionais desse lote foi concentrada em um empreendimento de grande porte na quadra da antiga rodoviária, em frente à praça Júlio Prestes. O terreno público, que abrigaria um grande complexo cultural, foi transferido à Secretaria Estadual de Habitação e destinado à PPP.

---

<sup>9</sup> CARIELLO, Rafael. Urbanista acidental: as obsessões e os dilemas de Philip Yang. *piauí*, n. 84, set. 2013.

<sup>10</sup> DIAS, Guilherme. PPP de habitação propõe reocupação mista do centro de SP. *Valor Econômico*, 05 abr. 2013.

Atualmente, enfrenta problemas mais graves de mistura social: dessa vez, o conflito ocorre entre os moradores contemplados pela PPP de habitação e o entorno degradado da área, que abriga o fluxo de usuários e dependentes químicos da cracolândia de São Paulo. Como em outras ocasiões, antigas estratégias de separação passaram a ser empregadas: os condomínios residenciais da PPP de habitação vêm reforçando a segurança, com muros, grades e arame farpado. Moradores resistem à concretização do projeto inicial, que previa passagens livres e espaços de uso comum na área dos empreendimentos.<sup>11</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho trouxe reflexões do debate internacional sobre mistura social, identificando como essa retórica vem sendo incorporada na política urbana das duas principais metrópoles brasileiras. A análise da mobilização da noção de mistura social nos dois grandes projetos urbanos tratados permite situá-la como elemento estruturador da atualização das estratégias discursivas de agentes públicos e privados interessados na expansão de fronteiras urbanas especulativas nas áreas centrais.

Nesse contexto, a ascensão da ideia de mistura social se relaciona a duas mudanças importantes. Em primeiro lugar, os GPUs nas áreas centrais de Rio de Janeiro e de São Paulo se afastaram da estratégia que prevaleceu na década de 1990 e no início dos anos 2000. Nesse período, se privilegiou investimentos em grandes equipamentos culturais para promover ondas de reinvestimento e mudança do perfil da população residente e usuária dessas áreas. Nesta década, os atores sociais interessados na revalorização dos centros das duas metrópoles passaram a priorizar, em discursos e na implementação dos projetos, abordagens que enfatizam a necessidade de repovoar as áreas centrais. A legitimação dessa retórica se baseia na proposta de aumento da população residente como forma de diminuir os ritmos de expansão urbana e melhorar as condições de mobilidade metropolitana.

Em segundo lugar, o repovoamento das áreas centrais vem sendo direcionado a público específico, aquele que Harvey (1989, p. 92) chamou de “pessoas do tipo certo”. Como demonstramos, os GPUs analisados centram esforços em dinamizar a produção imobiliária residencial (Projeto Porto Maravilha) e ofertar unidades habitacionais (PPP de Habitação) para grupos de classe média, considerados propícios à revalorização desejada para esses lugares.

Há, portanto, outra mudança importante: até a metade da década de 2000, os projetos de intervenção em áreas centrais apostaram na atração de moradores, consumidores e turistas de renda elevada. Inspirados por experiências internacionais de gentrificação de áreas centrais, muitas iniciativas no Rio de Janeiro e em São Paulo flertaram com o passadismo, isto é, se basearam na ideia de retomar o tempo de ocupação dos centros pelas elites.

Recentemente, com a constatação de que essas expectativas encontravam sérios entraves na realidade brasileira – já que desigualdade, violência e rotinas de segregação socioespacial afastam grupos de mais alta renda dos centros –, os projetos passaram a focalizar grupos de classe média, mais dispostos a se instalar nas áreas centrais. Ainda assim,

---

<sup>11</sup> AMÂNCIO, Thiago. Prédio popular vira uma 'fortaleza' na cracolândia e esquece projeto original. *Folha de S.Paulo*, 6 nov. 2018.

esses grupos têm renda e capital cultural mais elevados que os estratos populares, majoritários nas áreas centrais.

Consideramos que a mobilização da mistura social nos casos analisados tem, portanto, implicações relevantes. Esse processo recorre ao imaginário de uma cidade progressista – em que valores como a diversidade e a convivência são respeitados – e fornece elementos fortes de legitimação de GPUs que, em geral, reforçam as lógicas corporativas de produção do espaço urbano.

Por estarem baseados em mecanismos de rentabilidade dos investimentos privados e no aprofundamento da terceirização do planejamento e da gestão urbanos, esses projetos apontam para o afastamento de perspectivas de democratização do uso do território. As estratégias discursivas desses GPUs mobilizam o léxico progressista da diversidade. Ao mesmo tempo, vão de encontro às possibilidades de promoção de direitos da população de baixa renda e dos grupos sociais marginalizados das áreas centrais.

Por essas razões, o discurso da mistura social se manifesta em duas lógicas: promove aceitabilidade social a GPUs que podem desencadear processos de gentrificação e legitima a transferência de fundos do Estado para projetos imobiliários que não contemplam diretamente o interesse público. É, portanto, indispensável avançar em análises que esclareçam as motivações e as consequências do uso dessa noção em grandes projetos urbanos no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTHURSON, Kathy. Creating inclusive communities through balancing social mix: a critical relationship or tenuous link? *Urban Policy and Research*, v. 20, n. 3, p. 245–261, set. 2002.
- ARTHURSON, Kathy; LEVIN, Iris; ZIERSCH, Anna. What is the meaning of “social mix”? Shifting perspectives in planning and implementing public housing estate redevelopment. *Australian Geographer*, v. 46, n. 4, p. 491–505, out. 2015.
- ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. *São Paulo centro – uma nova abordagem*. São Paulo: Associação Viva o Centro, 2000.
- BACQUÉ, Marie-Hélène et al. Social mix policies in Paris: discourses, policies and social effects. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, p. 256–273, set. 2010.
- BAUER, Catherine. Social Questions in housing and community planning. *Journal of Social Issues*, v. 7, n. 1-2, p. 1-34, 1951.
- BID; PCRJ; APUR. *Relatório de diagnóstico do Plano de Revitalização da área central do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: BID/PCRJ/APUR, 2008.
- BRASIL. *Reabilitação de centros urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

- \_\_\_\_\_. *Manual de reabilitação de áreas urbanas centrais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- BRIDGE, Gary; BUTLER, Tim; LE GALÈS, Patrick. Power relations and social mix in metropolitan neighbourhoods in North America and Europe: moving beyond gentrification? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 4, p. 1133–1141, jul. 2014.
- BRIDGE, Gary; BUTLER, Tim; LEES, Loretta (Org.). *Mixed communities: gentrification by stealth?* Bristol: Policy Press, 2012.
- BROUDEHOUX, Anne-Marie; MONTEIRO, João Carlos. Reinventing Rio de Janeiro's old port: territorial stigmatization, symbolic re-signification, and planned repopulation in Porto Maravilha. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 19, n. 3, p. 493-512, 2017.
- CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard, 1995.
- DONZELOT, Jacques; JAILLET, Marie-Christine. Fragmentation urbaine et zones défavorisées: le risque de désolidarisation. *Hommes & Migrations*, n. 1217, p. 5-17, fev. 1999.
- FRÚGOLI JR, Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Edusp, 2006.
- GANS, Herbert. The balanced community: homogeneity or heterogeneity in residential areas? *American Institute of Planners Journal*, v. 27, n. 3, p. 176-184, 1961.
- GENESTIER, Philippe. La mixité: mot d'ordre, vœu pieux pieux ou simple argument? *Espaces et sociétés*, v. 140–141, n. 1, p. 21–35, 2010.
- HARVEY, David. *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Oxford: Blackwell, 1989.
- JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. Nova York: Vintage, 1961.
- LEES, Loretta. Gentrification and social mixing: towards an inclusive urban renaissance? *Urban Studies*, v. 45, n. 12, p. 2449–2470, nov. 2008.
- MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS. *Le nouveau programme national de renouvellement urbain 2014-2024*. Dossier de presse. 16 dez. 2014. Disponível em: [bit.ly/dossie-pnru](http://bit.ly/dossie-pnru). Acesso em: 20 nov. 2018.
- MONTEIRO, João Carlos. *Habitação social na área central do Rio de Janeiro: reflexões críticas a partir do Programa Novas Alternativas*. 2011. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.

- \_\_\_\_\_. Habitação de interesse social em cenários de revalorização urbana: considerações a partir da experiência carioca. *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 34, p. 441–459, nov. 2015.
- MUMFORD, Lewis. The neighborhood and the neighborhood unit. *Town Planning Review*, v. 24, n. 4, p. 256-270, 1954.
- OSTENDORF, Wim; MUSTERD, Sako; DE VOS, Sjoerd. Social mix and the neighbourhood effect. Policy ambitions and empirical evidence. *Housing Studies*, v. 16, n. 3, p. 371–380, mai. 2001.
- POPKIN, Susan et al. *A Decade of HOPE VI: Research Findings and Policy Challenges*. Washington: The Urban Institute, 2004.
- RIO DE JANEIRO (Município). *A retomada do centro da cidade*. Rio de Janeiro: PMRJ, 2003a.
- \_\_\_\_\_. *Novas Alternativas: projetos e propostas habitacionais para o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: PMRJ, 2003b
- \_\_\_\_\_. *Plano de habitação de interesse social do Porto Maravilha*. Rio de Janeiro, PMRJ, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Plano diretor decenal de 1992: subsídios para sua revisão*. Rio de Janeiro: PMRJ, 2005.
- RUMING, Kristian; MEE, Kathleen; MCGUIRK, Pauline. Questioning the rhetoric of social mix: courteous community or hidden hostility? *Australian Geographical Studies*, v. 42, n. 2, p. 234–248, jul. 2004.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2009.
- SARKISSIAN, Wendy. The idea of social mix in town planning: an historical review. *Urban Studies*, v. 13, n. 3, p. 231–246, 1976.
- SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Org.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006, p. 59–87.
- \_\_\_\_\_. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londres: Routledge, 1996.
- SOMBINI, Eduardo. *A revalorização contemporânea do centro de São Paulo: agentes, concepções e instrumentos da urbanização corporativa (2005-2012)*. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – IG/UNICAMP, Campinas, 2013.
- \_\_\_\_\_. Grandes projetos urbanos, parcerias público-privadas e usos corporativos do território da área central de São Paulo. In: XXXIV INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2016, Nova York. *Anais...* Nova York, 2016.

WACQUANT, Loïc. *Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge: Polity Press, 2008.

\_\_\_\_\_. Urban outcasts: stigma and division in the black american ghetto and the french urban periphery. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 17, n. 3, p. 366-383, 1993.