

**Contrapartida pública em projetos de renovação urbana
no Rio de Janeiro e em Londres¹**

Betina Sarue

Candidata a doutora - DCP/USP

Pesquisadora júnior - Centro de Estudos da Metrópole

Trabalho preparado para apresentação no X Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 09 a 13 de novembro de 2020.

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

Contrapartida pública em projetos de renovação urbana no Rio de Janeiro e em Londres²

Betina Sarue

Resumo:

O artigo apresenta uma análise comparada da implementação de políticas de renovação urbana no Rio de Janeiro e em Londres, com especial atenção aos modelos de planejamento e tipos de contrapartida pública adotados em cada caso, problematizando as institucionalidades criadas, a integração de políticas públicas nos territórios, e a coordenação multinível nesse tipo de política urbana. A partir dos resultados observados, propõe questionamentos sobre perspectivas da análise de políticas de renovação urbana em cidades e países do norte e do sul global.

Introdução

Esse artigo analisa comparativamente a implementação de grandes projetos de renovação urbana realizados em Londres e no Rio de Janeiro. Aborda, portanto, duas cidades com contextos distintos, posicionadas respectivamente no norte e no sul global. A comparação dos casos se justifica pela similaridade nos arranjos adotados, resultando em políticas produzidas com alto investimento público, em processos insulados, com viés redistributivo residual e alta dependência em relação ao mercado. A comparação tem como pano de fundo o objetivo de compreender como grandes projetos urbanos produzidos em contextos tão distintos quanto Londres e Rio de Janeiro apresentem similaridades em suas políticas e produtos, ainda que com nuances. Nesse artigo serão

² Trabalho preparado para apresentação no X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 09 a 13 de novembro de 2020.

analisados aspectos da implementação das políticas, a partir das respectivas alterações nos sistemas de planejamento urbano tradicionais de cada cidade, visando viabilizar grandes políticas de renovação urbana.

Inicialmente vamos debater os instrumentos de planejamento urbano, discutindo os mecanismos de contrapartida pública que oferecem retornos para as comunidades, através de formas de compensação pagas pelo investidor privado para que parte do sobrelucro produzido pela renovação urbana seja reinvestida em uso coletivo. O conceito de value capture (Smolka; Amborski, 2000) ou gestão social da valorização da terra (Santoro et al, 2005) será abordado aqui denominado como contrapartida pública.

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

Argumento ainda que enquanto o modelo de planejamento britânico permite uma margem de negociação mais flexível quanto às contrapartidas, existe uma definição clara sobre a destinação dos recursos arrecadados orientada a partir das demandas dos territórios impactados. No Brasil embora o mecanismo da venda de solo virtual estabeleça um valor mínimo de arrecadação, a destinação do recurso é destinada ao pagamento das obras previamente estabelecidas, com mecanismos frágeis de priorização a partir das demandas locais, como veremos adiante. Particularmente no Rio de Janeiro não há mecanismos para definição, junto à comunidade, da destinação dos recursos arrecadados. Isso porque no caso carioca a Operação Urbana vincula a arrecadação de recursos com a venda de solo virtual ao pagamento de contrapartidas de uma parceria público-privada em um contrato de 15 anos. A única margem para negociação, no caso carioca, se dá quanto à destinação de recursos para investimento em cultura.

Além dos sistemas de planejamento, vamos debater como os projetos incluem nas fases de implementação políticas de desenvolvimento local, considerando a intersectorialidade das agências de desenvolvimento local criadas, e as políticas propostas

para manutenção e melhoria na qualidade de vida da população local, a fim de compreender também a importância da gentrificação em cada caso. Cabe então destacar que ambos os projetos seguem sistemas de planejamento e de gestão de políticas excepcionais se comparado ao restante da cidade. Reconhecemos, no entanto, que no caso do Rio de Janeiro enfrentamos um problema de disponibilidade de dados para uma análise sobre o impacto dos projetos na população residente, uma vez que os dados do Censo mais recentes que dispomos são de 2010, apenas um ano após a aprovação do projeto.

Por outro lado, adotando o instrumental para análise de intersetorialidade em políticas públicas, e considerando que grandes projetos urbanos são projetos intersetoriais e vinculados ao território, sendo nesses dois casos particularmente servidos pela criação de agências de desenvolvimento local específicas, considero possível analisar o potencial redistributivo das políticas propostas. Considero, ainda, que é possível aproveitar a análise da trajetória política e institucional das políticas para compreender como as disputas nas coalizões analisadas previamente impactam as políticas voltadas a habitação social, à mitigação de gentrificação e promoção de desenvolvimento local. A análise comparada das estruturas institucionais criadas nessas políticas nos permite compreender qual o objetivo da política, e qual a estrutura prevista para atingir esses objetivos. Há um objetivo explícito de manutenção da população nos locais? Esse objetivo é coerente com a estrutura e os instrumentos adotados? Para quem foi pensada a política e quem são as pessoas que estão no território? Ao contrastar essas informações com os dados disponíveis sobre a população local no início dos projetos podemos analisar as políticas foram pensadas para a manutenção dessas pessoas ou para processos de alteração de populações, seja por acesso à moradia ou aos empregos e ainda às opções de consumo nos locais. Para isso, será importante retomar um breve debate sobre o conceito de gentrificação.

O último aspecto analisado nesse capítulo diz respeito ao accountability dos projetos, e às formas de participação da sociedade nas etapas de implementação. Aqui vamos mostrar como ambos os projetos adotam diversas formas de insulamento vertical ou horizontal das decisões, em espaços distantes da população impactada.

O artigo está dividido em 3 partes, além dessa introdução e de uma breve conclusão. A primeira se dedica aos modelos de planejamento urbano, e à utilização de mecanismos de contrapartida pública. A segunda debate os projetos de desenvolvimento local, e os processos de gentrificação. Por fim, discuto mecanismos de accountability e controle social em cada caso.

1. Modelos de planejamento urbano

Para analisarmos o planejamento nos dois projetos de renovação urbana comparativamente é preciso primeiro ressaltar que são modelos de planejamento bastante distintos. De forma simplificada podemos dizer que Londres possui um sistema de planejamento urbano descentralizado nos boroughs, com condições e contrapartidas definidas através de negociação lote-a-lote entre os investidores privados e o comitê de planejamento, a partir de uma proposta de empreendimento apresentada pelo empreendedor privado, sendo o comitê de planejamento do borough, responsável pela sua análise e avaliação seguindo recomendações estabelecidas pelo prefeito quanto à negociação de contrapartidas. O comitê de planejamento do borough é uma arena de decisão local, e como vimos, existem em Londres 32 boroughs com eleições diretas. Já no Brasil e no Rio de Janeiro o planejamento é centralizado na Prefeitura da cidade, e segue as normas estabelecidas no Plano Diretor do município e em um conjunto de leis municipais que regulamentam o uso e ocupação do solo urbano. O Plano Diretor, por sua vez, segue diretrizes estabelecidas nacionalmente através do Estatuto da Cidade.

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

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

tradicionais são em ambos os casos alteradas pela aprovação de projetos de renovação urbana, redirecionando o espaço de decisão sobre a contrapartida pública.

Mecanismos de contrapartida pública em projetos de renovação urbana

No Brasil a outorga onerosa é o mecanismo criado para que o Estado recupere parte da valorização obtida pela promoção de alterações em um terreno. Através dela, o Estado concede o direito de mudança no seu uso (por exemplo comercial ou residencial) e no seu aproveitamento – que diz respeito ao quanto é possível construir dentro de uma determinada metragem, sempre seguindo as definições previstas no Plano Diretor da cidade. Ou seja, o mecanismo de contrapartida vem pela venda do direito de alteração no padrão ou norma até então estabelecido para o local, ao passo que no modelo britânico a contrapartida é negociada sempre que um novo empreendimento busca aprovação para construção, e parte da análise de seu impacto sobre o território, além da recuperação para o Estado de parte da valorização imobiliária do local. No caso brasileiro, as alterações são concedidas mediante o pagamento da outorga onerosa, e o valor arrecadado pela venda de outorga deve ser necessariamente destinado a finalidades urbanas e coletivas, mas é de uso livre em toda a cidade.

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

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

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

No caso do Porto Maravilha a aprovação de um par de legislações específicas na câmara municipal do Rio de Janeiro, criou uma Área Especial de Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio e uma Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária. No caso carioca, a venda de solo virtual passa a ser o mecanismo de arrecadação da contrapartida pública no local e a criação da operação deve também

indicar um comitê gestor, com representação de moradores, mas não há previsão sobre poder deliberativo do comitê em relação aos recursos arrecadados, e, na prática, parte dos investimentos é pré-definida no momento de aprovação da lei que cria a operação. No Rio de Janeiro esse investimento foi congelado em um contrato de PPP prevendo obras de infraestrutura e contratação de serviços urbanos para a região, sem participação da população local sobre a priorização ou definição das obras e serviços.

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

Novas institucionalidades e modelos de financiamento

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

Por outro lado, apesar de significarem um recuo dos governos nacionais, veremos como ambas seguem sendo parcialmente regidas por decisões nacionais. No caso de Londres isso se dá por um acordo de cooperação (MoU) entre a Prefeitura de Londres e o Governo nacional que define as condições de pagamento da dívida contraída pelo governo local para compra de terras e investimento em infraestrutura na região do projeto de renovação urbana. Os termos do acordo determinam o que se chama de *payback* da dívida ao governo e à Loteria Nacional, através do lucro obtido pela incorporação imobiliária na região. Portanto, o processo de planejamento na região apesar de estar a cargo de uma empresa municipal e semi-autônoma, segue diretrizes não apenas da Prefeitura de Londres, mas também do governo nacional, credor da dívida e investidor inicial do projeto.

Desnecessário dizer que as negociações do comitê de planejamento junto aos incorporadores privados são o que determina o maior ou menor lucro para a empresa de desenvolvimento local, a partir da maximização do valor da terra, e, portanto, as condições de pagamento da dívida. Quanto maior a contrapartida pública negociada, menor o lucro da empresa pública, pois será necessário subsidiar parte do empreendimento por exemplo através de redução no valor de concessão das terras. Isso quer dizer que o lucro mínimo do investidor privado é pré-determinado através da “viabilidade” dos empreendimentos, determinando que a margem de negociação seja varie de acordo com a contrapartida pública, seja na forma de retorno sobre a terra, para repassar ao governo nacional, ou de *planning gains*. Logo, ainda que seja uma empresa local com diretrizes locais e, portanto, mais responsivas às demandas locais, as decisões sobre empreendimentos são implicadas pelo acordo firmado junto ao governo nacional, e passam a ser determinadas por uma lógica de investimento e arrecadação. Ao mesmo tempo, em muitos casos a própria empresa municipal atua como desenvolvedora, de forma que deve negociar consigo mesma (através de departamentos separados) os compromissos de contrapartida. O conflito entre seguir diretrizes da Prefeitura e aumentar a arrecadação fica evidente. O acordo é, no entanto, flexível o suficiente para permitir que essa negociação se torne política, e varie de acordo com a conjuntura política do país.

No caso do Rio, apesar de a Prefeitura da cidade emitir os 4 milhões de metros quadrados adicionais de solo virtual e repassá-los para a empresa municipal de desenvolvimento local que com isso seria responsável pela negociação de empreendimentos junto ao setor privado, essa se compromete a vendê-los integralmente em um leilão de lote único arrematado por um banco federal. O acordo faz parte do

mecanismo criado pelo governo federal brasileiro para recuperar parte dos valores obtidos com a venda de terras da União na região, sendo que o banco público compra, além do solo virtual, o direito prioritário de compra dos terrenos que foram repassados pela União à empresa municipal, como parte do acordo estabelecido na etapa de formulação da política. Com isso, a empresa municipal consegue operar o fluxo de caixa da operação, pois garante de uma só vez os recursos para pagar investimentos em infraestrutura e serviços contratados em uma parceria público-privada, mas transfere ao banco federal o poder de especulação, planejamento e arrecadação sobre a valorização das terras na região. O banco, por sua vez, cria um fundo de investimento imobiliário para operar, junto aos investidores privados, a comercialização das terras e do solo virtual. O recurso inicial, oriundo do fundo de pensões público brasileiro, operado pelo banco federal, passa a ser o credor do investimento imobiliário na região, e o investimento tem uma meta de crescimento anual em sua arrecadação. Com isso, as decisões sobre empreendimento na região passam a ser determinadas em função de uma lógica de investimento e arrecadação. O fato de não haver uma definição de setores comerciais ou residenciais aumenta a liberdade do fundo em aprovar empreendimentos que sejam mais rentáveis, independente das demandas locais.

Portanto, em ambos os casos temos arranjos que embora descentralizem institucionalmente as autoridades de decisões em fases de implementação, seguem sendo implicados por acordos que determinaram lógicas de investimento imobiliário nas regiões para garantir arrecadação através da maximização do valor da terra, em detrimento das demandas sociais locais. Há, portanto, um processo que até certo ponto descentraliza as decisões, mas mantém supervisão ou influência do governo nacional.

Principais achados em relação aos sistemas de planejamento

Resumindo, em relação ao sistema de planejamento e a arrecadação e destinação de contrapartidas junto aos investidores privados, temos algumas similaridades e outras distinções importantes.

Em relação às similaridades temos que **ambos os projetos recorrem a investimentos iniciais por parte dos governos centrais para reunir e qualificar um conjunto de terras** que será transferido às **empresas de desenvolvimento local** e em seguida **disponibilizado ao mercado**.

Também em ambos os projetos os governos centrais cobram os retornos do investimento aportado, e estipulam, de acordo com os sistemas de planejamento de cada país, **mecanismos para atrelar o pagamento dos investimentos iniciais à maximização do valor da terra através do lucro imobiliário.** Com isso, em ambos os projetos **a lógica imobiliária se torna preponderante** pois os acordos estabelecem o pagamento dos investimentos iniciais através de lucro imobiliário.

Há, no entanto, diferenças no fluxo financeiro das operações. **No Reino Unido esse investimento em infraestrutura da terra é adiantado pelo governo, reduzindo o poder de negociação dos planejadores locais, mas mantendo-a atrelada ao território e ao planejamento local,** uma vez que a infraestrutura para valorização imobiliária já foi adiantada. Ou seja, no caso britânico o investimento inicial é aportado diretamente pelo governo nacional, e cobrado depois através de um acordo de entendimento que implica a negociação da contrapartida pública, de modo que a empresa de desenvolvimento urbano local vive o conflito entre aumentar o lucro x negociar contrapartidas públicas. Soma-se a isso o fato de a própria empresa de desenvolvimento urbano local acumular papéis de incorporadora e planejadora, criando um conflito de interesses que reforça essa posição entre diretrizes de desenvolvimento local e metas de lucro para pagar o governo.

Já no caso carioca, a contrapartida da incorporação é **utilizada para pagar uma parte da infraestrutura da terra,** atrelada ao próprio processo de valorização imobiliária, em uma operação coordenada por um fundo de investimento imobiliário público que passa a ter posse das terras da União e do solo virtual, e assume a negociação junto ao mercado dos riscos e lucros da incorporação imobiliária na região.

Com isso, se estabelece uma **diferença fundamental no papel das empresas de desenvolvimento urbano local. Embora enquanto arranjo institucional exista uma similaridade por serem empresas mistas vinculadas ao município,** no caso londrino a empresa assume responsabilidades em relação à provisão de habitação social e de equipamentos públicos no território, que são negociados como parte dos planning gains. Portanto, a empresa é envolvida não apenas nas metas de habitação social ou acessível, como também na provisão de escolas, postos de saúde, espaços públicos e verde, dentre outros. Já no caso carioca como a contrapartida pública é usada integralmente para obras e infraestrutura, a empresa de desenvolvimento local tem um papel restrito de coordenação desses investimentos, e tanto as políticas de habitação como aquelas que demandam equipamentos públicos são mantidas descentralizadas nas respectivas

secretarias da Prefeitura, de forma que o planejamento por exemplo de saúde e educação não são parte do projeto de renovação urbana na região.

Em ambos os casos os projetos são intrinsecamente vinculados à valorização imobiliária. Em ambos os casos o risco é público e o investimento público é alto. Em ambos os casos os riscos para o investidor privado são reduzidos uma vez que o investimento em infraestrutura é garantido pelo aporte inicial do governo central e a contrapartida privada não é variável. No entanto, no Brasil, parte desse investimento público é custeado, em longo prazo, com a contrapartida pública arrecadada através da venda de solo virtual, às custas de nenhum investimento dentro do orçamento do projeto para demandas vinculadas ao planejamento de equipamentos públicos para o local, que é mantido descentralizado nas secretarias da prefeitura. Já no Reino Unido o retorno ao governo nacional é mais baixo, e a valorização imobiliária paga de volta apenas uma parte do investimento inicial, no longo prazo, através da arrecadação da empresa de desenvolvimento local.

2. Projetos de desenvolvimento local e integração de políticas no território

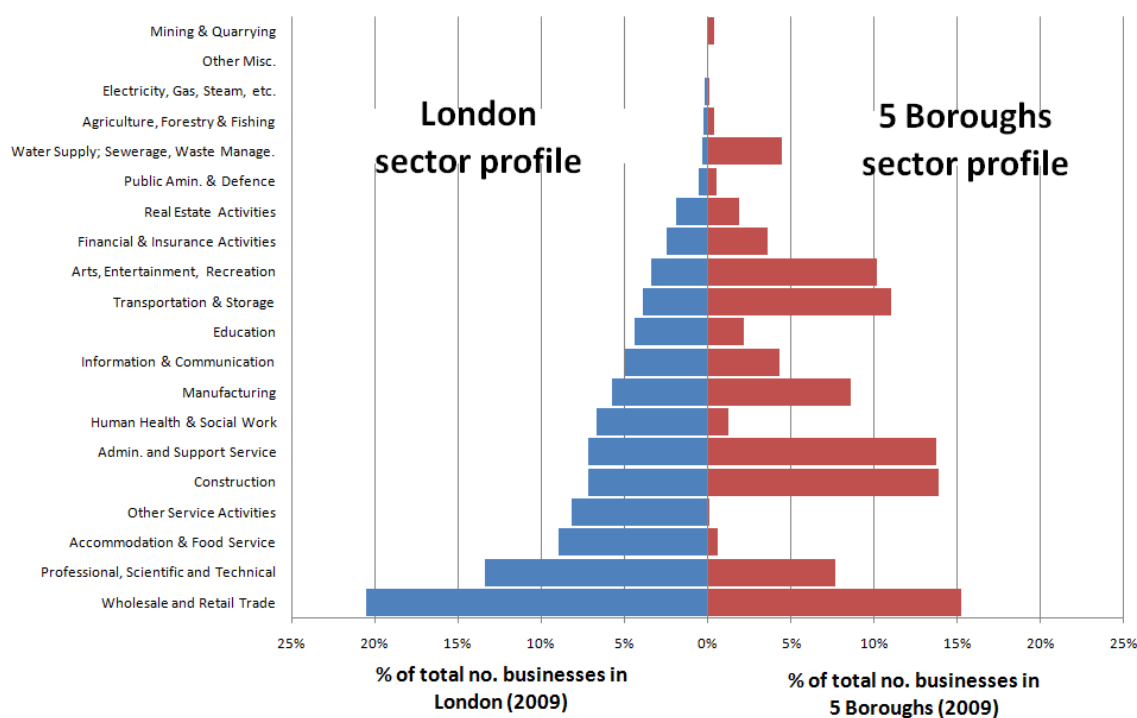
Para compreendermos as estratégias de desenvolvimento local assumidas em cada caso, bem como os seus efeitos sobre a população residente antes dos projetos, é preciso compreender as condições socioeconômicas dos territórios, uma vez que um desafio de projetos renovação urbana está em evitar processos de gentrificação, ou, dito de outra forma, em estabelecer formas de *fit* ou de encaixe entre as novas condições de vida no território, e as populações que viviam nele – inclusive no que diz respeito à habitação, emprego e lazer. Dessa forma, a renovação urbana pode contribuir para melhorar os indicadores sociais da região sem para isso expulsar ou dissipar ainda mais a pobreza. Tanto a região do projeto de renovação em Londres como a do Rio de Janeiro concentram populações de alta vulnerabilidade, o que implica em desafios específicos para conter processos de gentrificação³ e melhorar a qualidade de vida de quem vive na região.

Alta vulnerabilidade local e o encaixe entre território e políticas

³ O conceito de gentrificação é entendido como a troca populacional de uma determinada região da cidade, com a saída de grupos de mais baixa renda, e entrada de grupos com renda superior.

Em Londres, a região do projeto de renovação urbana inclui três dos distritos mais pobres da Inglaterra, com um importante déficit habitacional, e renda domiciliar baixa. O Índice Britânico de Carências Múltiplas, que é o indicador oficial no país para medir vulnerabilidades em determinadas áreas em relação ao restante do país mostra que os três principais distritos do projeto de regeneração urbana ocupam as três primeiras posições no ranking do país em proporção de crianças e idosos vivendo em lares com carência de renda. A tabela 1 abaixo mostra, ainda, a concentração de tipos de empregos nos 5 distritos do projeto, em comparação com o restante da cidade.

Tabela 1: principais setores econômicos



Fonte: London Assembly Regeneration Committee

A cidade criou como parte de suas promessas atreladas ao projeto Olímpico a Agenda de Convergência, que previa que “em 20 anos as comunidades que sediaram os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2012 gozariam das mesmas oportunidades econômicas e sociais que os seus vizinhos nos demais distritos de Londres” (Ref: London Assembly Regeneration Committee, 2017, tradução própria). Para medir esse objetivo foram criados indicadores de qualidade de vida, que seriam comparados à média no restante da cidade, a fim de reduzir o *gap* entre os distritos.

Em 2017 a London Assembly publicou um relatório de avaliação sobre tais metas, evidenciando que 5 anos após a realização dos Jogos embora os investimentos tenham sido inicialmente abundantes do ponto de vista da infraestrutura física e econômica, pouco alteraram a desigualdade relativa à qualidade de vida na região. É notável que de acordo com o relatório, mesmo que tenham sido criados novos postos de trabalho na região, muitos deles requerem níveis educacionais altos, sendo pouco acessíveis à população local, que com isso fica de fora do crescimento econômico proporcionado na região. Além disso, o próprio estudo alerta para a possibilidade de os dados demográficos e sociais na região sofrerem alterações não pela melhoria na qualidade de vida da população local, mas por processos já evidentes de gentrificação, ou troca populacional, na qual a população mais pobre é removida para outras regiões, e novas populações mais ricas se mudam para o local, diluindo, com isso, as taxas de pobreza sem reduzir a pobreza absoluta.

Já no Rio de Janeiro as informações sócio-demográficas mais recentes que temos sobre a população local foram obtidas em 2010, portanto apenas um ano após aprovação do projeto, e assim nos fornecem dados sobre os desafios de uma política que vise conter processos de gentrificação no local. Um primeiro exemplo disso está nas condições de ocupação domiciliar na região que tem uma média de pessoas vivendo em domicílios alugados superior à média da cidade e, portanto, enfrentaria dificuldades em se manter na região no caso haver um aumento no valor dos imóveis dissociado de outras políticas visando a sua manutenção no território. Além disso, a intervenção da operação urbana abrange uma importante favela da cidade, chamada Morro da Providência, que concentra indicadores de alta vulnerabilidade social, sem redes de infraestrutura básica, e com carências habitacionais marcantes.

Se incluirmos o Caju na análise vemos que mais da metade dos moradores, 56% da população local, declara não ter instrução ou ter o fundamental incompleto, contrastando com apenas 6% de moradores que possui algum ensino superior. Esses dados apresentam uma variação significativa em relação ao cenário da cidade como um todo, em que 32% da população declara não ter instrução ou ter o fundamental incompleto e 28% possui algum ensino superior.

Em relação a pobreza e renda, a população pobre e extremamente pobre concentrada na região também é superior ao percentual da cidade como um todo, sendo 33,3% pobres e 17% extremamente pobres no Porto e Caju, bastante superior aos 20,9% e 9,5% respectivamente na cidade do Rio. As taxas de pobreza são ainda mais alarmantes

se considerarmos a análise da renda média do trabalho na região, que indica que a maior parte dos trabalhadores possui carteira assinada (66%) tendo, portanto, empregos de baixa qualidade, com renda inferior à renda média dos assalariados com carteira assinada da capital.

Diante desse cenário, os caminhos para o desenvolvimento da região propostos em um relatório especial para a região produzido pelo Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) em parceria com a empresa de desenvolvimento local são o estímulo à criação de novos negócios locais, e potencialização do que consideram as vocações da região em especial relacionadas ao turismo, entretenimento, lazer, com destaque para o circuito histórico local e a cadeia produtiva do carnaval. Para isso, são sugeridas políticas de acesso a crédito, legalização de pequenas empresas, e promoção de cursos de capacitação profissional.

É, no entanto, marcante a discrepância entre essa análise, o retrato da população e da infraestrutura disponível no local, a já existente prevalência de grandes e médias empresas na região, e as prioridades adotadas pelo projeto de renovação urbana, pautadas pela promoção de grandes empreendimentos orientados ao consumo de solo virtual a fim de rentabilizar a terra, e viabilizar o fluxo de caixa da operação, trazendo para a região mais grandes empresas e uma demanda por mão-de-obra capacitada, além da previsão de construção de empreendimentos residenciais de alto padrão.

A tabela 2: principais ocupações presentes na região do Porto em 2011

GAMBOA		SANTO CRISTO		SAÚDE	
EMPREGOS	ATIVIDADE	EMPREGOS	ATIVIDADE	EMPREGOS	ATIVIDADE
346	Armazenamento	2,466	Transporte metroferroviário de passageiros	629	Gestão e administração da propriedade imobiliária*
272	Edição integrada à impressão de jornais	1,886	Atividades de transporte de valores	400	Comércio varejista de outros produtos novos não especificados anteriormente
270	Fotocópias, preparação de documentos e outros serviços especializados de apoio administrativo	1,169	Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal e em região metropolitana	344	Comércio varejista de mercadorias em geral, sem predominância de produtos alimentícios
237	Atividades de rádio	654	Outras atividades de telecomunicações	240	Moagem de trigo e fabricação de derivados
169	Fabricação de produtos alimentícios não especificados anteriormente	424	Seleção e agenciamento de mão-de-obra	200	Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - hipermercados e supermercados]

Fonte: Observatório Sebrae/RJ

Ou seja, em ambos os casos não é que o projeto de renovação urbana não vai trazer crescimento econômico, emprego e renda para os territórios. No entanto, trata-se de um crescimento econômico que desconsidera os índices de desigualdade que já prevalecem nos bairros demandando políticas de desenvolvimento que sejam intersetoriais. A ausência disso somada à priorização da valorização imobiliária como central à política de renovação, é também uma forma de política. A não política é nesse caso uma política de exclusão que deve em algum horizonte temporal levar a processos de gentrificação.

Planos de desenvolvimento integrados e intersetoriais

Ainda que os projetos de desenvolvimento local sejam liderados pelas prefeituras, junto às agências de desenvolvimento urbano, não há espaço no orçamento dos projetos para a realização de políticas integradas e intersetoriais que tenham como objetivo manter a população no local a despeito da valorização imobiliária na região.

Do ponto de vista dos planos de habitação, cabe destacar que em Londres a principal diferença entre gestões de centro-direita, direita e centro-esquerda se dá no percentual da habitação social e acessível estipulado como diretriz da Prefeitura. No entanto, essa distinção na prática tem uma limitação uma vez que a maior parte dos empreendimentos foram negociados em um mesmo período. Além disso, há um debate importante sobre o que é considerado acessível em Londres, o que em certa medida dificulta a comparação com a produção de habitação de interesse social no Brasil. Importante ressaltar, então, que quando nos referimos à habitação acessível em Londres ainda que os percentuais sejam mais elevados, a efetividade desse tipo de política para conter processos de gentrificação é limitada já que a maior parte da população local não teria condições de arcar com os valores considerados acessíveis pelo governo. Watt e Berstock (2017) mostram que o valor de fato não é acessível para a maior parte dos moradores de toda a região leste de Londres.

O caso carioca é bastante extremo do ponto de vista da política habitacional como uma política social para mitigar gentrificação, pois o projeto de renovação urbana não abrange a produção de habitação social ou acessível na região, justificando que essa política seria mantida na Prefeitura através da Secretaria de Habitação, assim como no restante da cidade. Com isso, a cidade não adotou a diretriz prevista no Estatuto da Cidade

de reservar recursos obtidos com a contrapartida pública da operação urbana para a construção de habitação social. Ainda assim, a região foi beneficiada por um empreendimento habitacional de baixa renda, com 116 unidades previstas através do programa federal Minha Casa, Minha Vida. Mais adiante, quando o projeto passou a enfrentar um problema de caixa, dada a crise econômica e política instaurada no país e a lentidão nas arrecadações do fundo imobiliário, foi necessário solicitar um novo aporte de recursos ao financiador federal que exigiu como contrapartida a produção de um plano de habitação social para a região. O novo plano previa cerca de 10 mil novas unidades habitacionais, incluía um programa de locação social, e um importante levantamento de imóveis vazios, mas não chegou a ser implementado (Santos et al, 2020).

Do ponto de vista dos modelos de desenvolvimento local existe uma similaridade importante nos projetos de renovação urbana que preveem a criação de polos econômicos voltados para setores de cultura, criatividade, tecnologia e empreendedorismo através de espaços voltados para incubação de start-ups e coletivos (co-workings). No caso britânico essa política está também associada à presença de universidades de ponta, convidadas a abrirem novos espaços no local, ou a ocuparam esses espaços coletivos, algo que não está previsto por enquanto no Rio de Janeiro. Ainda assim, ambos estão associados a projetos que preveem e passam necessariamente pela atração de novos moradores, uma vez que produzem emprego e habitação inacessíveis para a população local, implicando em processos de gentrificação que envolvem habitação, mas também emprego e consumo.

3. Accountability e responsividade

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

É importante compreender os impactos dos novos arranjos institucionais sobre processos de incidência social em políticas públicas, uma vez que a complexidade do arranjo torna obscuros os momentos de decisão, privilegiando relações privadas, em

detrimento da interface socioestatal pública e deliberativa. No arranjo desses projetos existe um enfraquecimento dos mecanismos de controle devido a três motivos: i) o insulamento dos processos decisórios, afastando o Estado da interface com a sociedade e, portanto, prejudicando mecanismos de controle social ou societal diretos; e ii) o distanciamento entre cidadãos e arenas de decisão que ainda que multinível são instituídas em governos centrais e tomam decisões que implicam em resultados bastante territorializados e iii) a impossibilidade de deliberação sobre destinação de recursos que na etapa de implementação já se encontram comprometidos em contratos junto a atores privados, estando “trancados” (Raco, 2014) em instrumentos técnicos e portanto livres de debate político.

Logo, tanto os controles verticais, ativados através do sistema eleitoral, como os chamados controles transversais, quando cidadãos ou organizações da sociedade ativam mecanismos de controle a partir da participação em instituições de controle do Estado (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010) são prejudicados pela complexidade dos arranjos e pela estruturação de acordos que estipulam uma governança contratual (Raco, 2009) que isola as decisões do debate político, atribuindo a elas um caráter técnico através de agências indiretas e não eleitas que passam a ter autonomia sobre as decisões de implementação da política. A descentralização não é suficiente para ativar a mobilização da sociedade em prol do controle (Fox, 2015), uma vez que a efetividade das ações depende da responsividade do controle no interior do Estado.

Na ausência de mecanismos ativos de incentivo à participação das camadas da população tradicionalmente excluídas dos processos decisórios, como fóruns públicos de debate e deliberação que constroem o poder público para responder à voz articulada da ação coletiva no local, as instâncias de participação acabam ocupadas por grupos que já dispõem de interlocução (Fox, 2015; Bebbington, Delamaza e Villar, 2008).

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

Ao adotar essa proposta de classificação dos atores que participam nesses mecanismos, e os tipos de relações que se estabelecem (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010, p.47) na complexidade dos arranjos institucionais dos projetos analisados se tornam evidentes as estratégias de insulamento presentes nos instrumentos adotados, distanciando o Estado da interface com a sociedade.

Tabela 3: Arenas de decisão

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

Fonte: elaboração própria

Na tabela 3 são descritas as arenas de decisão em cada etapa dos projetos. A análise mostra que há pouca incidência do controle social sobre as definições, sendo que as interfaces socioestatais acontecem em espaços que privilegiam a participação de atores privados, com restritas interfaces com moradores ou organizações civis em ambos os casos. Isso se dá devido a uma série de mecanismos de insulamentos, tais como a criação de quangos – como é o caso da Autoridade Olímpica no Reino Unido – e de empresas de desenvolvimento local que retiram das instituições eleitas diretamente (sejam essas as Prefeituras ou os Boroughs no caso britânico) as decisões sobre espaços delimitados das cidades. Com isso restringem não apenas o acesso às contas públicas (Raco, 2014) como também a pressão por controle vertical, via eleições.

Além disso, grande parte das decisões são tomadas em espaços fechados à participação, e pouco transparentes – como os diversos grupos de trabalho e comitês executivos formados nos governos brasileiro e britânico. Outras, como vimos, são blindadas através de contratos de PPP. Há, ainda, os acordos que não são tornados públicos ainda que tenham implicações diretas sobre os territórios e sobre o uso de recursos públicos, como é o caso do acordo tripartite entre uma quango vinculada ao governo nacional e empresas privadas, no caso britânico.

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

Considerações finais

Analisamos aqui os sistemas de planejamento urbano, e os diferentes conceitos e usos da contrapartida pública. Além disso, debatemos verificamos como os projetos lidam com o problema da gentrificação, dados os contextos de alta vulnerabilidade social presentes nos dois territórios. Ainda que os projetos sejam realizados em contextos bastante distintos, existem similaridades importantes tanto do ponto de vista das estruturas propostas para a sua realização, quanto em relação aos produtos. Ambos

envolvem uma alta quantia de recursos públicos em projetos com viés redistributivo residual.

Referências bibliográficas

Allen, J. and Cochrane, A. (2014). The urban unbound: London's politics and the 2012 Olympic Games. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, 5: 1609-1624.

Altshuller, A. and Luberoff, D. (2003). *Mega-projects: the changing politics of urban public investment*. Washington D.C/Cambridge: Brookings Institution Press/Lincoln Institute of Land Policy.

Bebbington, A.; Delamaza, G. e Villar, R. (2008). "El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina". In C. Filgueiras e C. de Faria (orgs.). *Gobierno local e políticas urbana e social na América do Sul*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas. (publicado originalmente em: *Debate Agrario* 40/41: 299-324).

Christophers, B. (2017). The state and financialization of public land in the United Kingdom. *Antipode*, 49(1), 62-85.

Fox, J. (2015). "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" *World Development*, No. 72 [revised and abridged version of GPSA Working Paper]

Gurza Lavalle, A e Isunza Vera, E. (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática". In: Isunza Vera, Ernesto e Gurza Lavalle, Adrian. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México : CIESAS-Universidad Veracruzana, pp. 17-82.

Imrie, R., Lees, L., & Raco, M. (Eds.). (2009). *Regenerating London: Governance, sustainability and community in a global city*. Routledge.

Isunza Vera, E. (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*, pp.265-292.

Le Galès, P. (2000). Private sector interests and urban governance. *Cities in Contemporary Europe*. (ed. A. Bagnasco and P. Le Galès) Cambridge: Cambridge University Press.

Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (1): 12-32.

London Assembly Regeneration Committee. (2017). Relighting the Torch: Securing the Olympic Legacy.

Lowndes, V; Skelcher, C. (1998), The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 76, 313–333. doi:10.1111/1467-9299.00103

Marques, E. (2016). De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos estudos CEBRAP*, 35(2), 15-33.

Penny, J. (2017) Between coercion and consent: the politics of cooperative governance at a time of austerity localism in London, *Urban Geography*.

Raco, M. (2014). Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: state-led privatization and London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (1).

Rast, J. (2009). Regime building, institution building: Urban renewal policy in Chicago, 1946–1962. *Journal of Urban Affairs*, 31(2), 173-194.

Santoro, P., Furtado, F., Piza, M. L., Smolka, M. O., & Cymbalista, R. (2004). *Gestão social da valorização da terra*.

Santos Junior, O. A. D., Werneck, M., Borba, T. R., & Carvalho, A. P. S. (2020). Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12.

Sarue, B. (2016). Os capitais urbanos do Porto Maravilha. *Novos Estudos Cebrap*, 35 (2):78-97.

Smolka, M. O., & Amborski, D. (2000). *Value capture for urban development: An inter-American comparison* (pp. 1-28). Lincoln Institute of Land Policy.

Watt, P., & Bernstock, P. (2017). Legacy for Whom? Housing in Post-Olympic East London. In *London 2012 and the post-Olympics City* (pp. 91-138). Palgrave Macmillan, London.