

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Mariana Motta Vivian

**Transformações Urbanas no Século XXI: trajetórias e produção institucional das  
políticas de *waterfront regeneration* no Brasil**

Porto Alegre

2019

MARIANA MOTTA VIVIAN

**Transformações Urbanas no Século XXI: trajetórias e produção institucional das políticas de *waterfront regeneration* no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Professor Doutor Luciano Joel Fedozzi.

Porto Alegre

2019

### CIP - Catalogação na Publicação

Vivian, Mariana Motta  
Transformações Urbanas no Século XXI: trajetórias e  
produção institucional das políticas de waterfront  
regeneration no Brasil / Mariana Motta Vivian. --  
2019.  
344 f.  
Orientador: Luciano Joel Fedozzi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,  
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Revitalizações urbanas. 2. Áreas portuárias. 3.  
Políticas de waterfront regeneration. 4.  
Neoinstitucionalismo. 5. Políticas urbanas. I.  
Fedozzi, Luciano Joel, orient. II. Título.

MARIANA MOTTA VIVIAN

**Transformações Urbanas no Século XXI: trajetórias e produção institucional das políticas de *waterfront regeneration* no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Aprovado com louvor em 27 de agosto de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professor Doutor Luciano Joel Fedozzi (Orientador)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Programa de Pós-Graduação em Sociologia

---

Professor Doutor Eber Pires Marzulo  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

---

Professor Doutor Eduardo Cesar Leão Marques  
Universidade de São Paulo – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

---

Professor Doutor Orlando Alves dos Santos Junior  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

---

Professor Doutor Paulo André Niederle  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Programa de Pós-Graduação em Sociologia



## AGRADECIMENTOS

Considero que esta dissertação é o resultado de um trabalho de mais de dois anos construído, sobretudo, a muitas mãos. Em primeiro lugar, agradeço a confiança e parceria do querido professor Luciano, que acreditou na proposta de pesquisa e empreendeu uma série de esforços para que ela fosse possível. Guardo uma profunda admiração e respeito pela sua paciência, cuidado, seriedade, compreensão e dedicação na condução da orientação acadêmica. Agradeço também aos colegas e professores do programa com quem pude discutir, ao longo dessa trajetória, as projeções e os resultados da pesquisa enquanto a desenvolvia – foram inúmeras as colocações que me fizeram repensar e reformular questões para aprimorá-la. Agradeço à CAPES e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, pela acolhida e pelo financiamento à produção da pesquisa, sem o qual jamais poderia tê-la realizado. Agradeço ao Marcelo e ao Bernardo e à Aretha, queridos amigos que solidariamente me hospedaram nas cidades do Rio de Janeiro e Recife, tornando possível a realização do trabalho de campo projetado. Deixo registrada minha mais sincera e ainda profunda gratidão por terem aberto suas casas para me receber e abrigar durante tantos dias – sei que não foi fácil rearranjar o ambiente e por vezes as próprias rotinas ao longo do período em que estive em seus lares. Agradeço ao professor Orlando, que, no Rio de Janeiro, me recebeu e abriu inúmeros espaços para minha participação enquanto estive lá. Graças a essa abertura e receptividade pude vivenciar de maneira muito intensa não apenas o trabalho de campo, como também a cidade. Agradeço também a todos aqueles com quem conversei no campo realizado em Porto Alegre, no Rio de Janeiro e em Recife. Foram cerca de 50 pessoas que disponibilizaram seu tempo e conhecimento para a realização de entrevistas, sem as quais este trabalho não seria possível. Espero que este trabalho possa ser uma retribuição a altura da ajuda que me concederam. Agradeço ainda à minha mãe, ao Jayme e ao Igor, que me auxiliaram com as transcrições de algumas dessas entrevistas. Agradeço aos professores Eber, Eduardo, Orlando e Paulo, que aceitaram o convite para participar da banca avaliadora deste trabalho, com quem poderei, por fim, debater os resultados desse estudo feito com muita vontade, curiosidade e, como visto, cooperação.

Se estes representam aqueles mais diretamente envolvidos com a produção desta dissertação, não posso deixar de agradecer também àqueles que, sem dúvidas, contribuíram indiretamente para tanto. Agradeço à minha família, que ao longo da minha existência vi multiplicar-se e que em diferentes ocasiões me deu suporte. Nas pessoas da minha mãe, Ester, de meu pai, Jairo, e de minha irmã, Vitória, espero que todos e todas se sintam aqui

homenageados. Agradeço ao Jayme, amado companheiro que conheci nessa nova etapa da vida graças ao ingresso no programa de mestrado, e com quem hoje já compartilho bonitas memórias, incontáveis planos futuros, e experiências presentes repletas de afeto e carinho. Agradeço aos amigos que em diversas ocasiões me incentivaram e me deram apoio, tornando essa trilha mais prazerosa e dotada de sentido. Reconheço esse suporte em tantas pessoas que, se fosse arriscar nomeá-las todas, certamente acabaria por esquecer presenças marcantes nesse sentido. Nas pessoas da Júlia, Lívia e Michele, estão todas as amigadas a quem dirijo meus agradecimentos. Agradeço aos colegas do mestrado, com quem jamais imaginei que desenvolveria tamanha parceria, não somente na construção da pesquisa, mas também na vida lúdica. Que se sintam homenageados nas pessoas do Álvaro, Andressa, Elias, Luana, Lucas, Luciana, Luiz, Michele, Thalles e Vilson. Agradeço aos colegas do Coletivo Ambiente Crítico, com quem aprendi a exercer uma militância comprometida com a produção crítica do saber e da atuação política. Aprendi muito com as trocas promovidas por esse grupo, e os homenageio nas pessoas do Igor, do Iporã e do Santiago. Aos antigos colegas de SAJU, deixo aqui também um nostálgico agradecimento. Também agradeço a todos os professores que foram essenciais na minha trajetória de formação acadêmica, principalmente ao Lucas, à Betânia, à Roberta e à Tatiana. Hoje percebo o significativo impacto que tiveram na minha experiência pessoal e universitária.

Agradeço, finalmente, à Universidade pública, que, sob constantes ameaças, resiste e continua possibilitando a produção autônoma e qualificada de conhecimento. Homenageio, assim, toda a comunidade acadêmica e os muitos protagonistas comprometidos com o ensino, a pesquisa, e a extensão, na esperança de que a educação no país seja cada vez mais democrática e o espaço público universitário permaneça ativo.

*Conheço uma cidade azul.  
Conheço uma cidade cor de ferrugem.  
Na primeira, há helicópteros pairando...  
Na segunda, espiam de seus esconderijos os  
olhos das ratazanas...  
No entanto  
é a mesma cidade  
e,  
onde a gente estiver,  
será sempre uma alma extraviada em  
labirintos escusos  
ou, então,  
uma alma perdida de amor...  
Sim! por ser habitado por almas  
é que este nosso mundo é um mundo mágico...  
onde cada coisa – a cada passo que se der  
vai mudando de aspecto...  
de forma...  
de cor...  
Vai mudando de alma!*

**Magias, de Mário Quintana**

## RESUMO

Este estudo versa sobre “revitalizações urbanas”, a partir da discussão do tema das políticas de *waterfront regeneration*. Partindo da compreensão de que representam um fenômeno contemporâneo que se manifesta nas mais diversas cidades, investiga um objeto pouco explorado até o momento, qual seja, conhecer como são produzidos os processos institucionais que viabilizam, ou buscam viabilizar, a implementação e consolidação deste tipo de política urbana, com enfoque em casos brasileiros. Para tanto, utiliza-se de um modelo analítico formulado com base no recente debate interdisciplinar das teorias da política urbana e com especial fundamento na abordagem neoinstitucional histórica. A pesquisa empírica trata de casos emblemáticos e contemporâneos de intervenções em áreas portuárias no Brasil: o projeto “Porto Maravilha”, no Rio de Janeiro (RJ), o projeto “Viva Cais Mauá”, em Porto Alegre (RS), e os projetos “Porto Novo” e “Novo Recife”, em Recife (PE). A partir de uma abordagem qualitativa, emprega a estratégia dos estudos de casos múltiplos e as técnicas de levantamento documental e realização de entrevistas. Argumenta-se que os casos apresentam modelos específicos de produção das respectivas políticas de *waterfront regeneration*. Tais modelos são marcados, contudo, por um conjunto de relações e práticas que são compartilhadas e que se mostram essenciais para a sua realização.

**Palavras-chave:** Revitalizações urbanas. Áreas portuárias. Políticas de *waterfront regeneration*. Neoinstitucionalismo. Políticas urbanas. Projeto Porto Maravilha. Projeto Viva Cais Mauá. Projeto Porto Novo. Projeto Novo Recife.

## ABSTRACT

This work discusses the “urban revitalizations” topic, through the discussion of the waterfront regeneration policies. Starting from the understanding that they represent a contemporary phenomenon that manifests itself in the most diverse cities, it investigates an object underexplored so far, namely, to know how are produced the institutional processes that enable, or seek to enable, the implementation and consolidation of this type of urban policy, focusing on Brazilian cases. To this end, it uses an analytical model formulated based on the recent interdisciplinary debate on urban policy theories and with a special foundation in the historical neoinstitutional approach. The empirical research addresses emblematic and contemporary cases of interventions in port areas in Brazil: the “Porto Maravilha” project in Rio de Janeiro (RJ), the “Viva Cais Mauá” project in Porto Alegre (RS), and the projects “Porto Novo” and “Novo Recife”, in Recife (PE). Based on a qualitative approach, it employs the strategy of multiple case studies and the techniques of documentary collection and interviews. It is argued that the cases present specific production models of the respective waterfront regeneration policies. Such models are marked, however, by a set of relationships and practices that are shared and that are essential for their realization.

**Keywords:** Urban revitalizations. Port areas. Waterfront regeneration policies. Neoinstitutionalism. Urban policies. Porto Maravilha Project. Viva Cais Mauá Project. Porto Novo Project. Novo Recife Project.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – São Francisco e o <i>Fishrman's Wharf</i> .....	40
Figura 2 – <i>Waterfront</i> de Seattle.....	40
Figura 3 – Sidney e a <i>Opera House</i> .....	41
Figura 4 – Boston e o <i>Market place</i> .....	42
Figura 5 – <i>Waterfront</i> de Boston .....	42
Figura 6 – Baltimore e o <i>Inner Harbor</i> .....	43
Figura 7 – <i>Docklands</i> e <i>Canary Wharf</i> em Londres .....	44
Figura 8 – Barcelona e o <i>Port Vell</i> .....	45
Figura 9 – <i>Guggenheim Museum</i> em Bilbao .....	46
Figura 10 – Roterdã e o <i>Kop van Zuid</i> .....	46
Figura 11 – Gênova e o <i>Porto Ântico</i> .....	47
Figura 12 – <i>Hafencity</i> em Hamburgo.....	47
Figura 13 – Buenos Aires e <i>Puerto Madero</i> .....	48
Figura 14 – <i>Victoria &amp; Alfred Waterfront</i> na Cidade do Cabo .....	48
Figura 15 – Hong Kong e o <i>West Kowloon Reclamation</i> .....	49
Figura 16 – Belém do Pará e a Estação das Docas .....	50
Gráfico 1 – Tipologia dos regimes urbanos de Clarence Stone (1993) .....	61
Figura 17 – Modelo integrado da governança urbana de Digaetano e Strom (2003).....	68
Figura 18 – Mapa da região portuária do Rio de Janeiro e seus bairros .....	89
Figura 19 – Fotografias na Pedra do Sal, uma das referências da herança negra na região portuária do Rio de Janeiro .....	89
Figura 20 – Aterros na zona portuária do Rio de Janeiro no início do século XX.....	91
Figura 21 – Imagem do Porto do Rio de Janeiro em 1910.....	91
Figura 22 – APA SAGAS e outras Áreas de Preservação, no Rio de Janeiro .....	93

Figura 23 – Revistas da ACRJ e a campanha pelo Centro Internacional de Comércio na zona portuária .....	94
Figura 24 – Projeção do IPP para a Praça Mauá .....	101
Figura 25 – Projeção do IPP para o Viaduto da Perimetral .....	102
Figura 26 – Situação fundiária da área portuária do Rio de Janeiro antes da intervenção ....	104
Figura 27 – Sérgio Cabral, Lula e Eduardo Paes na cerimônia de lançamento do Porto Maravilha.....	115
Figura 28 – Mapa com delimitação da AEIU do Porto do Rio de Janeiro, do SAGAS e da AEIS do Morro da Providência .....	116
Figura 29 – Comemoração da escolha do Rio de Janeiro como cidade-sede para os Jogos Olímpicos de 2016 .....	117
Figura 30 – Potencial construtivo adicional na Região Portuária do Rio de Janeiro (milhões de m <sup>2</sup> por setor) .....	121
Figura 31 – Jorge Arraes (CDURP), Jorge Hereda (CEF) e Eduardo Paes (Prefeitura do Rio de Janeiro) em cerimônia após o leilão da OUC Porto Maravilha .....	122
Figura 32 – Arranjo Institucional-Financeiro do Porto Maravilha realizado em 2011.....	125
Figura 33 – Alguns empreendimentos imobiliários do Porto Maravilha – <i>Aqwa Corporate</i> (acima, à esquerda); <i>Port Corporate</i> (abaixo, à esquerda); Edifícios Nova e Vista Guanabara (à direita). .....	127
Figura 34 – Obras de demolição do Elevado da Perimetral, na Região Portuária .....	128
Figura 35 – Novo túnel Prefeito Marcello Alencar .....	128
Figura 36 – O AquaRio, na Região Portuária.....	129
Figura 37 – O Museu do Amanhã, no Píer Mauá .....	129
Figura 38 – O Museu de Arte do Rio.....	130
Figura 39 – Trecho da Orla Conde .....	130
Figura 40 – A Praça Mauá.....	131
Figura 41 – Fachada do Centro Cultural José Bonifácio, restaurado pelo Programa Porto Maravilha Cultural.....	131

Figura 42 – Restauo dos Galpões da Gamboa .....	132
Figura 43 – A Região Portuária do Rio de Janeiro vista do mar .....	132
Figura 44 – O Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) na Região Portuária, que conta com uma licitação e PPP exclusiva.....	133
Figura 45 – O Teleférico do Morro da Providência, parte do Programa Morar Carioca, da Prefeitura do Rio de Janeiro .....	133
Figura 46 – O Cais do Valongo, declarado Patrimônio da Humanidade pela UNESCO .....	134
Figura 47 – Boulevard Olímpico, no Porto Maravilha, em 2016.....	135
Figura 48 – Antigos trapiches de movimentação de mercadorias no final do século XIX, em Porto Alegre.....	137
Figura 49 – O Cais Mauá em 1937 .....	138
Figura 50 – Trecho do Cais Mauá, em Porto Alegre, visto de cima.....	139
Figura 51 – Localização e extensão do Cais Mauá.....	139
Figura 52 – Cais Mauá, Navegantes e Marcílio Dias, em Porto Alegre .....	140
Figura 53 – A enchente de 1941, em Porto Alegre.....	141
Figura 54 – O muro separando a Av. Mauá do cais .....	142
Figura 55 – O projeto “Cais do Porto”.....	143
Figura 56 – O projeto “Porto dos Casais” .....	146
Figura 57 – Área de atuação do Programa Monumenta em Porto Alegre .....	149
Figura 58 – Governador Rigotto em cerimônia de entrega do relatório para a “revitalização” do Cais Mauá, junto à maquete do projeto Porto dos Casais, em 2004.....	150
Figura 59 – Os secretários do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, Nelson Proença, do Turismo, Esporte e Lazer, Luis Augusto Lara, da Infra-Estrutura e Logística, Daniel Andrade e o coordenador executivo do projeto Cais Mauá, Edemar Tutukian, na recepção de propostas para a “revitalização” .....	154
Figura 60 – Governadora Crusius e Prefeito Fogaça, em cerimônia de entrega do relatório da comissão técnica para a “revitalização” do Cais Mauá.....	157
Figura 61 – Setorização para a “revitalização” do Cais Mauá .....	159



Figura 62 – Índices de aproveitamento para a “revitalização” do Cais Mauá .....	159
Figura 63 – Alturas para a “revitalização” do Cais Mauá.....	160
Figura 64 – Taxas de ocupação para a “revitalização” do Cais Mauá.....	160
Figura 65 – Imagem do projeto vencedor para o Cais Mauá (setor Gasômetro).....	163
Figura 66 – Imagem do projeto vencedor para o Cais Mauá (setor Armazéns).....	164
Figura 67 – Imagem do projeto vencedor para o Cais Mauá (setor Docas).....	164
Figura 68 – “Embarcadero”, no Cais Mauá, durante a Copa 2014.....	167
Figura 69 – Lambe-Lambe do movimento Ocupa Cais Mauá .....	168
Figura 70 – Panfleto do movimento Cais Mauá de Todos.....	168
Figura 71 – “Ato de ocupação” do Cais Mauá, em 2014.....	169
Figura 72 – Audiência Pública para apresentação do EIA-RIMA da “revitalização” do Cais Mauá, em 2015 .....	170
Figura 73 – Cerimônia de entrega da Licença de Instalação para a “revitalização” do Cais Mauá, em 2017 .....	174
Figura 74 – Aterro para os armazéns e docas do Porto de Recife, na década de 1910.....	176
Figura 75 – Construção dos armazéns e docas do Porto de Recife, na década de 1910.....	177
Figura 76 – Faixa de aterro onde se consolidaria o Cais José Estelita .....	178
Figura 77 – A frente d’água portuária e de atividades de apoio de Recife .....	179
Figura 78 – Áreas de intervenção do Plano Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda.....	186
Figura 79 – Zonas de Intervenção do Projeto Recife-Olinda.....	189
Figura 80 – Lançamento da maquete urbana do Projeto Recife-Olinda .....	192
Figura 81 – Maquete digital do Projeto Recife-Olinda – Visão Geral .....	192
Figura 82 – Maquete digital do Projeto Recife-Olinda – Zona do Cais José Estelita .....	193
Figura 83 – Maquete digital do Projeto Recife-Olinda – Zona do Porto de Recife .....	193
Figura 84 – Delimitação da Área do Projeto “Porto Novo”, com distinção dos armazéns e equipamentos existentes.....	199
Figura 85 – Terminal Marítimo de Passageiros de Recife, concluído em 2013.....	201

Figura 86 – Museu Cais do Sertão Luiz Gonzaga em Recife .....	202
Figura 87 – Centro de Artesanato de Pernambuco, concluído em 2012.....	203
Figura 88 – Imagem do projeto “Porto Novo” – Hotel-Marina .....	205
Figura 89 – Imagem do projeto “Porto Novo” – <i>Festival Center</i> .....	205
Figura 90 – Imagem do projeto “Porto Novo” – Centro de Convenções .....	206
Figura 91 – Armazéns do Porto, em Recife .....	207
Figura 92 – Casa de Eventos do projeto “Porto Novo”, em Recife.....	208
Figura 93 – Edifício Garagem do projeto “Porto Novo”, em Recife.....	208
Figura 94 – Equipamento ocupado pela empresa <i>Accenture</i> , projeto “Porto Novo”, em Recife .....	209
Figura 95 – Vista aérea do Cais José Estelita.....	210
Figura 96 – As “Torres Gêmeas”, no Bairro de São José, Recife .....	211
Figura 97 – Trecho da Via Mangue, em Recife .....	211
Figura 98 – Primeira audiência pública de discussão do projeto “Novo Recife”, em 2012 ..	215
Figura 99 – Cartaz de divulgação do primeiro “Ocupe Estelita”, em abril de 2012 .....	216
Figura 100 – Imagem do primeiro “Ocupe Estelita”, em abril de 2012 .....	217
Figura 101 – Imagem de debate no segundo “Ocupe Estelita”, em abril de 2012 .....	217
Figura 102 – Informe publicitário “Presente e Futuro no Cais José Estelita” e as melhorias anunciadas .....	220
Figura 103 – Informe publicitário “Presente e Futuro no Cais José Estelita” e o caráter estratégico da região .....	221
Figura 104 – Informe publicitário “Presente e Futuro no Cais José Estelita” e o detalhamento do Projeto Novo Recife .....	221
Figura 105 – Armazém parcialmente demolido no Cais José Estelita, em maio de 2014 .....	223
Figura 106 – Fogueira na primeira madrugada da ocupação do Cais José Estelita, em maio de 2014.....	224
Figura 107 – Dia da Reintegração de Posse do Cais José Estelita, em junho de 2014.....	227

Figura 108 – Novas diretrizes de gabarito para o “Novo Recife”, anunciadas pela Prefeitura do Recife em setembro de 2014.....	230
Figura 109 – Projeto “Novo Recife” – Redesenho – Perfil das Edificações.....	231
Figura 110 – Projeto “Novo Recife” – Redesenho – Repartição de usos.....	231
Figura 111 – Projeto “Novo Recife” – Redesenho – Programa de Usos.....	232
Figura 112 – Projeto “Novo Recife” – Redesenho – Imagem Ilustrativa.....	232
Figura 113 – Protesto em Recife, após aprovação da Lei Municipal n. 18.138/2015 – “Ato #SalveEstelita”.....	235
Figura 114 – Armazéns demolidos no Cais José Estelita, em março de 2019.....	236
Figura 115 – Mirante do Cais Norte, Mirante do Cais Sul, e Parque do Cais – primeiros empreendimentos anunciados pelo Consórcio Novo Recife para a área do Cais José Estelita.....	237
Figura 116 – Modelo de análise da pesquisa.....	241
Figura 117 – Momentos-chave da política de <i>waterfront regeneration</i> do Rio de Janeiro ...	254
Figura 118 – Fases da política de <i>waterfront regeneration</i> do Rio de Janeiro.....	256
Figura 119 – Momentos-chave da política de <i>waterfront regeneration</i> de Porto Alegre.....	273
Figura 120 – Fases da política de <i>waterfront regeneration</i> de Porto Alegre.....	275
Figura 121 – Momentos-chave da política de <i>waterfront regeneration</i> de Recife.....	291
Figura 122 – Fases da política de <i>waterfront regeneration</i> de Recife.....	294

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Etapas na evolução das interrelações entre porto-cidade.....	36
Quadro 2 – Modelos de Governança Urbana de Pierre (1999) .....	65
Quadro 3 – Modos de governança urbana de Digaetano e Strom (2003) .....	67
Quadro 4 – Comparação típica-ideal dos três institucionalismos de Torfing (2001) .....	75
Quadro 5 – Tipos de mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2010).....	81
Quadro 6 – Núcleo teórico do neoinstitucionalismo histórico. ....	84
Quadro 7 – Enquadramento de processo institucional – caso do Rio de Janeiro. ....	262
Quadro 8 – Enquadramento de processo institucional – caso de Porto Alegre.....	282
Quadro 9 – Enquadramento de processo institucional – caso de Recife. ....	303

## **APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2 UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL: REVITALIZAÇÕES URBANAS E POLÍTICAS DE WATERFRONT REGENERATION</b> .....	24
2.1 Considerações sobre as revitalizações de espaços públicos urbanos .....	24
2.2 As frentes d'água como espaços públicos urbanos específicos e a relação cidade-porto .....	32
2.3 As políticas de <i>waterfront regeneration</i> .....	38
<b>3 UMA LEITURA TEÓRICA: AS TEORIAS DA POLÍTICA URBANA</b> .....	53
3.1 Trajetória inaugural de um subcampo interdisciplinar .....	53
3.2 As abordagens da governança urbana.....	63
3.3 O neoinstitucionalismo e as dinâmicas políticas locais .....	70
<b>4 UMA RECONSTRUÇÃO EMPÍRICA: OS CASOS EM ESTUDO</b> .....	88
4.1 Rio de Janeiro e o projeto “Porto Maravilha” .....	88
4.2 Porto Alegre e o projeto “Viva Cais Mauá”.....	136
4.3 Recife e os projetos “Novo Recife” e “Porto Novo” .....	176
4.3.1 O projeto “Porto Novo” .....	198
4.3.2 O projeto “Novo Recife” .....	209
<b>5 UMA INTERPRETAÇÃO ANALÍTICA: ANALISANDO OS CASOS E SEUS PROCESSOS INSTITUCIONAIS</b> .....	238
5.1 Metodologia da pesquisa.....	238
5.2 Enquadramentos dos casos.....	244
5.2.1 Rio de Janeiro.....	244
5.2.2 Porto Alegre .....	262
5.2.3 Recife .....	282
5.3 Um modelo comum? Cruzamento dos quadros e síntese dos resultados .....	303
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	313
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	316
<b>APÊNDICE</b> .....	341

## 1 INTRODUÇÃO

O problema da ordem e da mudança é, sabidamente, uma questão de peso dentro dos estudos sociológicos, proporcionando os mais acirrados debates e divergências de cunho teórico-metodológico dentro do campo desde sua formação. E com as cidades isso não é diferente. Enquanto forma e realização material das relações e imaginários sociais de determinados tempos e espaços, a cidade apresenta-se como *locus* privilegiado para o exercício do olhar sociológico.

Neste trabalho, objetiva-se discutir a transformação das cidades associadas aos desafios postos neste século XXI, transformações estas que podem refletir continuidades e mudanças de direção em relação às suas constituições anteriores. Entre tantas possibilidades de campos disponíveis nesse contexto, o espaço urbano para o qual se escolheu direcionar o olhar encontra-se nas franjas e margens de cidades em contato com as águas.

Historicamente, as águas em contato com o meio urbano foram fontes de produção de um imaginário rico em mitos, metáforas e mundos desconhecidos. A relação entre natureza e ambiente construído representaram, em diferentes tempos e espaços, origens importantes da vida simbólica existente. Contemporaneamente, os espaços de frente d'água, além de mobilizarem as mais diversas representações imagéticas, também constituem localidades de alto valor – não apenas simbólico, mas também econômico –, motivo pelo qual são aqui considerados de enorme importância.

Dentro deste campo capaz de engendrar estudos de ordens diversas, toma-se como objeto principal seu(s) processo(s) de produção contemporâneo(s) – ou, ao menos, parte dele(s), para não discordar de Lefebvre (1991 [1974]), que brilhante e ineditamente ensinara que são vários os elementos que contribuem para o processo de produção espacial. Este estudo opta, desta forma, por lançar luz àquilo que entende serem os processos institucionais que criam as condições para a transformação dos espaços de frente d'água, com especial enfoque em casos brasileiros.

A pesquisa, portanto, apresenta e discute o tema das políticas de *waterfront regeneration* no Brasil contemporâneo, investigando como são construídos os processos institucionais que visam remodelar esses espaços urbanos, por meio da análise empírica dos casos recentes e exemplares do Rio de Janeiro (RJ), Porto Alegre (RS) e Recife (PE).

No Rio de Janeiro, parte de sua zona portuária – constituída pelos bairros Saúde, Gamboa e Santo Cristo – fora alvo de uma política de intervenção bastante emblemática e de grande magnitude. Lançado no ano de 2009 pela administração pública municipal recém

eleita, o projeto “Porto Maravilha” logrou aplicabilidade em um contexto de alinhamento político interfederativo e de preparo da cidade para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, deixando para trás um histórico de sistemáticas e diversas propostas de transformação da região portuária não realizadas. Formalmente, a política foi viabilizada através de uma Operação Urbana Consorciada (OUC), um instrumento complexo e bastante polêmico previsto no Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), abrangendo uma área de aproximadamente 5 milhões de metros quadrados. Nessa operação, as obras e alguns serviços da região foram delegados à iniciativa privada, por meio da celebração de uma Parceria Público-Privada (PPP), de duração de pelo menos 15 anos, em que figuram como partes, de um lado, o Consórcio Porto Novo – composto pelas empresas Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia – e, do outro lado, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP) – empresa pública de capital misto criada para o fim de gerir e fiscalizar a OUC. Orçada em cerca de 8 bilhões de reais, a intervenção logrou viabilidade financeira a partir da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) na região pela Prefeitura e consolidou-se a partir da venda da totalidade dos certificados emitidos. Em um leilão de lote único, o Fundo de Investimentos Imobiliários Porto Maravilha (FIIPM), controlado pela Caixa Econômica Federal (CEF), adquiriu os CEPACS e selou o direito prioritário de compra de alguns terrenos públicos localizados na região, ao passo que o Fundo de Investimentos Imobiliários da Região Portuária (FIIRP), controlado pela CDURP, adquiriu a garantia de que contaria com o montante de recursos necessários para a operação. As transformações na região portuária envolveram um conjunto de obras infraestruturais com o fim de implantar um novo padrão urbano naquela porção da cidade, e a instalação de equipamentos voltados ao lazer, cultura, comércio e turismo. Além disso, a operação também abriu espaço para a instalação de uma grande quantidade de empreendimentos imobiliários na área, fossem estes voltados à absorção da demanda por espaços comerciais e de escritório na região central da cidade ou à produção de habitação de padrões diversos.

Em Porto Alegre, o projeto de “revitalização” envolvendo o seu Cais Mauá, espaço que ocupa um lugar relevante no imaginário e na realidade da cidade, localizado no Centro Histórico, teve início oficial em 2010. Nesse ano, o Estado do Rio Grande do Sul lançou certame licitatório visando a sua transformação em um complexo de turismo, lazer e negócios. O edital previu a celebração de Contrato de Arrendamento da área com o grupo empresarial vencedor da licitação. A trajetória de seu processo institucional, contudo, remonta a períodos anteriores, dentro dos quais o ano de 2007 desempenha um papel importante, pois é precisamente quando é lançada Manifestação de Interesse visando à recepção de propostas de



investidores privados para a área. A partir do que fora proposto, uma Comissão Técnica, formada por membros do poder executivo estadual e municipal, passou a elaborar o conjunto de diretrizes que fundamentariam a “revitalização”. A mesma Comissão Técnica também elaborou projeto de lei trazendo novos regimes urbanísticos para a área e discutindo seus usos possíveis. A partir de tais marcos, fez-se possível a deflagração do processo de “revitalização” do Cais Mauá, prevendo-se a construção e a implantação no local de um *shopping center*, estabelecimentos comerciais, culturais e gastronômicos, centros de eventos, hotéis, torres de escritórios e estacionamentos. Em uma época em que se reafirmava uma ideia de “Porto Alegre do futuro”, a transformação do Cais do Porto aparecia como política necessária para a cidade que viria a sediar a Copa do Mundo de 2014 e que queria ver seu Centro Histórico reabilitado. Contudo, a despeito de todos os esforços empreendidos para a sua implantação, em especial pelas sucessivas administrações públicas estaduais e municipais, a proposta “Viva Cais Mauá” foi marcada por uma série de intempéries que culminaram no recente encerramento do contrato que a sustentava, abrindo espaço para novos, mas talvez não tão desconhecidos, caminhos para a ainda latente “revitalização”.

Em Recife, por sua vez, dois espaços de localização privilegiada e estratégica na frente d’água, relacionados às atividades portuárias de troca, armazenamento e circulação de pessoas e mercadorias, foram objetos de projetos específicos de “revitalização”. De um lado, parte da área portuária da cidade que deixou de exercer suas atividades operacionais, situada no Bairro do Recife e no Bairro de São José, seria transformada pelo projeto “Porto Novo”, e, de outro lado, o Cais José Estelita, localizado entre os bairros de Boa Viagem e Recife Antigo e em frente à Bacia do Pina, seria alvo do projeto “Novo Recife”. As origens da discussão de uma possível transformação de ambas as áreas remontam ao início dos anos 2000, quando se discutia interfederativamente o famoso e ambicioso “Projeto Recife-Olinda” – uma proposta que veiculava a realização de uma grande operação urbana envolvendo 470 hectares de área de ambas as cidades, com a reconfiguração das suas linhas de frente d’água. Entre os anos de 2007 e 2008, contudo, dois movimentos geraram rupturas que inviabilizaram a implementação da proposta. Por um lado, a troca de gestão do Governo do Estado de Pernambuco fez com que o executivo estadual decidisse por investir em uma intervenção própria, na esteira da possibilidade de fazer de Recife uma das cidades sede da Copa do Mundo de 2014. O executivo estadual criou, assim, o Núcleo Técnico de Operações Urbanas (NTOU) – responsável por elaborar projetos urbanos de impacto, incluindo a região portuária – e aproximou-se da iniciativa privada para garantir a implementação de tais propostas. O projeto Porto Novo, dessa forma, foi viabilizado a partir do arrendamento da porção não-

operacional do porto de Recife a um consórcio privado de empresas, que seria responsável pela exploração e gestão do espaço por um prazo determinado. Um complexo envolvendo as atividades de lazer, turismo, comércio e negócios foi em parte inaugurado em 2014, ano da Copa, e segue ainda sendo implementado. Por outro lado, a mudança de orientação em nível federal fez com que, com a extinção da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), antiga proprietária do Cais José Estelita, a União decidisse por leiloar o terreno, apostando em uma negociação direta com investidores privados. A partir disso, um grupo de construtoras e empresas do ramo imobiliário arrematou o espaço do cais no leilão realizado no ano de 2008 e elaborou a proposta do Novo Recife, prevendo a ocupação da área com um empreendimento imobiliário de treze torres ao longo da linha de frente d'água que estrategicamente conecta os polos turístico, tecnológico, comercial e empresarial da cidade. As repercussões do projeto a partir de seu lançamento em 2012 desencadearam movimentos contestatórios à proposta e críticos aos empreendedores e à Prefeitura, que havia conjuntamente traçado suas diretrizes. Isso fez com que o projeto passasse por um conjunto de modificações até a atualidade. Embora ainda não implementado e sob discussão judicial, o projeto foi viabilizado com base em uma nova legislação urbanística para o espaço e em sua aprovação no Conselho de Desenvolvimento Urbano da cidade. Atualmente já são divulgados os primeiros imóveis a serem construídos em breve na área.

Embora tais casos comportem particularidades, parte-se, neste estudo, do pressuposto de que representam um mesmo fenômeno, aqui denominado como políticas de *waterfront regeneration*<sup>1</sup>. Assim, se, do ponto de vista urbanístico, não há dúvidas de que esses representam situações distintas, especialmente em termos de desenho e de abrangência, e se, na perspectiva jurídica, os modelos jurídico-administrativos utilizados para sua viabilização e operação diferem em muito, pelo prisma sociológico, contudo, todos os casos exemplificam uma mesma resposta<sup>2</sup> a alguns desafios e transformações pelos quais as cidades contemporâneas passaram e vêm passando. Além disso, os fundamentos e as inspirações para sua implementação mostram-se bastante similares.

Os casos discutidos parecem representar, ainda, algo mais do que simples projetos urbanístico-arquitetônicos: tratam-se, efetivamente, de políticas urbanas, embora o tema das políticas urbanas voltadas aos espaços públicos das cidades mereça uma maior atenção teórica, especialmente no Brasil. Mais do que desenhos para a transformação de um espaço,

---

<sup>1</sup> Conforme parte da literatura internacional especializada no tema.

<sup>2</sup> Resposta esta que vem sendo identificada, em muitos casos, com dinâmicas e processos de mercantilização do espaço (cf., por exemplo, RIBEIRO; DINIZ, 2017).

tais projetos precisam ser discutidos publicamente, precisam de uma regulamentação própria, requerem uma aprovação e garantia pelas administrações públicas e implicam ações prévias, concomitantes e posteriores à sua implementação. O protagonismo estatal é notório em todos os casos, e os seus impactos extrapolam o espaço e o tempo em que estão localizados – são políticas que impactam a cidade e a sua dinâmica como um todo. É possível, desta forma, reconhecer em todos os casos modelos representativos de um novo enfoque nas políticas de produção e gestão do espaço urbano contemporâneo, dentro do qual as chamadas “revitalizações urbanas” e, especificamente, a forma de *waterfront regeneration* adquirem expressão significativa.

Tais projeções não constituem uma especificidade brasileira; pelo contrário, dialogam e refletem em parte o relativo sucesso que este modelo de política urbana adquiriu por todo o globo. Na medida em que tais processos passam a se constituir como um fenômeno (local e simultaneamente global), é notabilizada também a constituição de diferentes movimentos de contestação aos projetos locais, assim como a ampliação do debate a respeito destes modelos interventivos.

Nesse cenário, emerge uma série de análises, dentro do campo dos estudos urbanos, que buscam tratar das diferentes complicações que tal problemática oferece, seja no plano macroestrutural da produção capitalista do espaço urbano, seja no plano micro das relações que se estabelecem entre os atores sociais presentes nas cidades. No caso brasileiro, a maior parte dos estudos sobre transformações de grande porte do espaço urbano parece ter se orientado, principalmente, em dois sentidos: na análise dos projetos oficiais através da verificação de seus diversos impactos para as cidades e para as populações locais ou na análise dos contraprojetos e disputas estabelecidos pelos movimentos ativistas que contestam as propostas oficiais. Trata-se, portanto, de investigações que buscam observar a produção espacial a partir do momento em que os projetos de “revitalização” são propostos oficialmente. Nesse sentido, embora se mostrem como contribuições de suma importância para a compreensão do fenômeno, tais estudos deixam em aberto questões-chave acerca de como tais políticas são concebidas, negociadas e realizadas pelos diferentes atores envolvidos em seu processo de produção. Isto é, de como essas políticas são formuladas e tornadas viáveis em contextos específicos. No que toca à transformação de zonas portuárias, por meio de projetos de “revitalização” impulsionados pela política pública urbana, ainda são poucos os estudos de caso que buscam avaliar e refletir acerca de como operam tais processos, bem como de quais os seus impactos e implicações sociais de maneira geral. Tal diagnóstico

mostra-se ainda mais surpreendente quando são buscados estudos comparativos ou que promovam o diálogo entre mais de um caso.

Assim, atentando a todos esses fatores, este trabalho busca responder a algumas das lacunas apresentadas a partir da análise das dinâmicas de formulação deste tipo específico de política urbana, isto é, a partir da análise dos processos institucionais que visam à transformação de áreas e regiões portuárias que não cumprem mais sua função econômica de outrora, com enfoque em casos brasileiros. Partindo dos casos exemplares apresentados do Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife e considerando ser este um objeto de especial relevância pouco explorado até o momento, a pergunta formulada para orientar a pesquisa questiona como são produzidos os processos institucionais que viabilizam a implementação deste tipo de política urbana no Brasil.

A fim de respondê-la, foi elaborado um modelo analítico que tem como base teórica principal a abordagem neoinstitucional, perspectiva que pareceu, desde o início da pesquisa, profícua à compreensão dos processos políticos do urbano – processos estes em que parece haver uma relação específica de produção política, dotada de dinâmicas próprias e localizada contextualmente. A opção por tal olhar teórico não fez, contudo, com que deixassem de ser incorporados, de alguma forma, elementos oriundos de outras abordagens do subcampo das teorias da política urbana. Neste modelo, centrado na noção de processo institucional, distinguiram-se, como dimensões de análise, as categorias (a) dos atores implicados; (b) dos procedimentos adotados; (c) dos recursos mobilizados; (d) dos arranjos criados; e (e) do contexto sócio-histórico incidente. O modelo analítico serviu ao propósito de orientar a pesquisa empírica desenvolvida – desde a coleta e produção dos dados até a sua análise.

A proposta geral desta dissertação é, portanto, lançar luz para o tema das transformações contemporâneas do espaço urbano e seu processo de produção, especialmente para as políticas de “revitalização” de espaços públicos urbanos centrais localizados na frente d’água. Reconhecendo nessas práticas institucionais processos políticos e sociais complexos e desafiadores para uma sociologia das cidades do século XXI e considerando todas as limitações de uma pesquisa em nível de mestrado hoje, propõe-se uma abordagem da temática com base na sua segmentação em quatro diferentes, porém complementares, seções principais.

Na primeira parte do estudo, é proposta uma discussão de cunho mais contextual e conceitual. Começa-se por introduzir ao leitor o tema das “revitalizações” de espaços públicos centrais nas cidades, por meio de algumas considerações elencadas como relevantes para o objeto desta investigação. Nesse capítulo também se apresentam os espaços portuários

localizados em regiões centrais da urbe como espaços públicos específicos que compartilham uma trajetória similar por força de algumas transformações ocorridas em nível global. Além disso, busca-se abordar, ainda que de forma introdutória, o histórico de mudanças pelas quais esses espaços passaram no Brasil. Ao final do capítulo, discorre-se acerca do fenômeno específico das políticas de *waterfront regeneration*, conceito-chave para a pesquisa desenvolvida.

Na segunda seção, parte-se para uma leitura teórica, de forma a familiarizar aquele que lê o trabalho com os referenciais principais da pesquisa e sua relação com outras abordagens disponíveis para compreensão das dinâmicas políticas no nível da cidade. Inicialmente, são retomadas, brevemente, diferentes perspectivas teóricas desenvolvidas a partir de meados do século XX voltadas à análise da política urbana, entendendo-se tais abordagens como partes constitutivas de um subcampo teórico específico. Em seguida, trata-se das diversas formulações teórico-metodológicas dentro das abordagens da governança urbana. Esse percurso é trabalhado até a chegada dos estudos neoinstitucionais, para os quais se dedica uma subseção de maior detalhamento na sequência.

A terceira seção, por sua vez, tem por objetivo descer ao terreno do empírico, sem, contudo, perder de vista os conteúdos até então abordados. Aqui são apresentados os três casos selecionados para estudo por meio de uma reconstrução narrativa própria, formulada com o auxílio de todo o *corpus* reunido com o trabalho de campo. Como já esboçado, reconhece-se a complexidade dos processos que envolvem a transformação das áreas e regiões de frente d'água do Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife e, por consequência, toma-se por impossível a tarefa de dar conta de toda a história que envolveu cada um desses casos. A narrativa formulada, desta forma, acaba dando destaque àqueles aspectos de maior relevância para os objetivos traçados nesta pesquisa, especialmente àqueles que serão retomados no capítulo de discussão analítica. Ainda assim, buscou-se explorar em detalhes os processos institucionais relativos a cada política de transformação estudada, a partir dos dados e informações que se detinha.

A última seção proposta comporta uma possibilidade de análise sociológica do fenômeno das políticas de *waterfront regeneration* a partir dos casos exemplares escolhidos. O modelo analítico formulado, assim como o percurso metodológico adotado, é apresentado em detalhe na primeira parte do capítulo e aplicado aos casos na sequência, quando se apresentam os enquadramentos de cada um. A terceira e última parte é dedicada a uma tentativa de síntese, a partir de tais quadros, momento em que se busca fornecer uma chave de leitura possível para compreensão dos processos institucionais investigados.

É possível compreender cada um dos debates fomentados como pequenas contribuições que podem ser tidas em separado, mas que, no conjunto, formam uma alternativa coerente de resposta ao problema posto inicialmente para investigação. Todavia, o estudo deixa em aberto à discussão as possíveis, e muito prováveis, lacunas, excessos, falhas e questões relacionados à leitura do que se segue.

## **2 UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL: REVITALIZAÇÕES URBANAS E POLÍTICAS DE WATERFRONT REGENERATION**

Este capítulo introduz e discute conceitos que são cruciais para o entendimento do campo e objeto de estudo da presente pesquisa, com o fim de familiarizar o leitor ao contexto das políticas que serão analisadas. Para tanto, propõe-se uma exploração inicial da difundida noção de “revitalização urbana”, conceito este bastante controverso no universo acadêmico, voltada aos espaços públicos centrais das cidades. Na sequência, discute-se um espaço público urbano específico que se mostra contemporaneamente como um dos *locus* principais de tais políticas – as áreas de frente d’água e, especificamente, os espaços portuários não operacionais das cidades. A combinação destes dois subcapítulos conduz, ao final do capítulo, à discussão que aqui se busca promover em torno das chamadas “políticas de *waterfront regeneration*”. Propõe-se, com isso, além do traçar de um panorama geral do ambiente no qual está situada a pesquisa, também o demarcar acerca de como são compreendidos os seus conceitos fundamentais, a partir da adoção de um olhar sociológico para as cidades e as políticas da urbe.

### **2.1 Considerações sobre as revitalizações de espaços públicos urbanos centrais**

Diferentemente dos problemas engendrados pelos processos pioneiros de urbanização em períodos distintos pelo globo e pela intensificação de tais processos no último século no Brasil e na América Latina, a realidade das cidades do século XXI parece apresentar hoje novos desafios aos habitantes, gestores e analistas do espaço urbano. Em termos de ocupação socioespacial, a redução da capacidade expansiva do tecido urbano contemporâneo somada, em alguns casos, às problemáticas da segregação espacial e do investimento seletivo em determinadas áreas das cidades, vem contribuindo substancialmente para a emergência de novos enfoques nas políticas de produção e gestão destes espaços.

Dentre estes, ganham destaque as chamadas “revitalizações urbanas”, políticas de intervenção e transformação do espaço que aparecem, em primeiro lugar, como resposta à imagem de degradação e esvaziamento associada a certas localidades nas cidades, especialmente aos centros históricos urbanos. Visando promover a renovação ou a modificação dos usos que caracterizavam anteriormente estes espaços, as políticas de “revitalização urbana” traduzem um investimento público ou privado em áreas delimitadas da

urbe voltadas à recuperação ou criação de centralidades urbanas em diferentes escalas. A partir de tais transformações, novas configurações – paisagísticas, econômicas, sociais, jurídicas, políticas, entre outras – são desencadeadas junto ao conjunto espacial alvo das intervenções.

Por sua relevância e atualidade, as “revitalizações urbanas” ocupam hoje um espaço de relevo nas agendas e demandas de diferentes atores nas grandes e médias cidades. Se antes tais políticas eram voltadas prioritariamente a pequenas intervenções no patrimônio disponível nas cidades, contemporaneamente passaram a manifestar-se em impactantes transformações nas funções, no uso e no valor do solo urbano. O tema, contudo, mostra-se ainda bastante mal resolvido no debate acadêmico, especialmente junto ao campo dos estudos urbanos, a despeito de sua disseminada aplicação enquanto política urbana contemporânea. Uma variedade de análises, disposições e posicionamentos são provocados na medida em que são discutidas suas origens, seus significados, seu teor e sua relevância, por exemplo.

Em termos puramente técnicos, o conceito de “revitalização urbana” pouco informa sobre o conteúdo da política urbana que está em questão. Nesse sentido, nomenclaturas oriundas e próprias do urbanismo como “renovação”, “requalificação”, “reabilitação”, ou “regeneração”, por exemplo, mostram-se mais aptas a esse propósito, pois especificam e delimitam o caráter da intervenção. Além disso, em termos simbólicos e imagéticos, o conceito carrega a ideia de conferir nova vitalidade a um espaço desprovido dessa qualidade, diagnóstico este que, cabe destacar, não necessariamente corresponde à realidade em muitos dos casos.

Por outro lado, em termos práticos, a noção de “revitalização” tem sido crescentemente mobilizada nos discursos promotores de tais intervenções, causando certo mal-estar e provocando diferentes reações entre os analistas e estudiosos do tema. Frente a isso, estratégias diversas são empregadas nas pesquisas e análises acadêmicas que voltam seus olhares para esse modelo de política urbana, gerando como um de seus resultados a proliferação de um conjunto de diferentes expressões que são utilizadas para nomear o mesmo fenômeno.<sup>3</sup>

As interpretações e correlações traçadas entre essas políticas e outros fenômenos urbanos e sociais mais amplos são múltiplas. Em primeiro lugar, merecem destaque as análises que colocam as “revitalizações” como produtos centrais de um novo urbanismo, ou um novo modelo de planejamento urbano (ver, por exemplo, ARANTES, 2002). De acordo

---

<sup>3</sup> Em razão desses fatores, opto por manter o uso do termo “revitalização” com o auxílio das aspas, saída utilizada por alguns dos pesquisadores do campo (cf., entre outros, LEITE, 2008).



com essa perspectiva, uma crise no tradicional planejamento modernista veio à tona a partir da década de 1970 em algumas cidades mundiais-chave e difundiu-se por todo o globo. Em um novo modelo - ora denominado “urbanismo pós-moderno”, ora chamado “urbanismo de terceira onda”, entre outros - a cidade passaria a ser vista e pensada a partir de novas perspectivas que confrontariam a ideia do planejamento holístico e racional das décadas anteriores.

Para Arantes (2002), a chave de leitura deste novo urbanismo e das transformações por ele produzidas seria a da indústria cultural:

Quando, nos dias de hoje, se fala de cidade (pensando estar “fazendo cidade”...), fala-se cada vez menos em racionalidade, funcionalidade, zoneamento, plano diretor etc., e cada vez mais em ‘requalificação’, mas em termos tais que a ênfase deixa de estar predominantemente na ordem técnica do Plano – como queriam os modernos – para cair no vasto domínio ‘passe-partout’ do assim chamado ‘cultural’ e sua imensa gama de produtos derivados. (ARANTES, 2002, p. 15)

Na visão da autora, articulariam-se, assim, os campos da estratégia e da cultura, por meio de políticas de *image-making*, em um novo urbanismo que consolida o culturalismo de mercado – uma espécie de “estratégia fatal” (ARANTES, 2002) -, tendo nas chamadas “requalificações” urbanas seu elemento central. Os espaços públicos urbanos representariam, nesse cenário, *locus* privilegiado de tais intervenções, voltadas à produção de locais atrativos para o turismo e para o mercado financeiro globalizado. Para tanto, especificidades locais somadas a padrões globais produziriam espaços públicos diferenciáveis e, ao mesmo tempo, assimiláveis a partir de um paradigma comum, assumindo, primordialmente, as funções do lazer e do consumo cultural. As abordagens interpretativas que tratam do urbanismo contemporâneo como uma ruptura em relação ao planejamento clássico frequentemente associam suas análises aos debates em torno dos paradigmas da “competitividade urbana” (ver, por exemplo, VAINER, 2002a) e do “empreendedorismo urbano” (ver, por exemplo, HARVEY, 2005).

A discussão da competitividade urbana busca chamar a atenção para perspectivas cada vez mais consolidadas que veem nas cidades os mesmos desafios e condições que as empresas experimentam. Neste debate, sublinham-se as mudanças no protótipo tomado pelas cidades e pelo urbanismo de forma geral no período recente, a partir da troca de um modelo racional e funcional – o modelo da fábrica taylorista – por um modelo identificado com a empresa privada contemporânea (VAINER, 2002a). A cidade, que, além de mercadoria, passa a ser também entendida como empresa, competiria com outras cidades com o objetivo de atingir crescimento, tendo como eixo de atuação central a eficiência econômica, a flexibilidade e a

negociação (VAINER, 2016). No caso do empreendedorismo urbano, os debates recaem sobre as mudanças, generalizadas e recentes, operadas na forma de atuação adotada pelos agentes produtores do espaço, que passa de uma abordagem “administrativa” para uma abordagem “empreendedora”. Nesta abordagem empreendedora, as parcerias público-privadas representariam a forma central de produção urbana, priorizando-se ações pontuais em espaços específicos das cidades, por meio de atividades especulativas (HARVEY, 2005). O empreendedorismo urbano envolveria, desta forma, um certo nível de concorrência interurbana e, nesse sentido,

à medida que a concorrência interurbana se torna maior, quase certamente acionará um “poder coercitivo externo” sobre certas cidades, aproximando-as mais da disciplina e da lógica do desenvolvimento capitalista. Talvez até force a reprodução repetitiva e serial de certos padrões de desenvolvimento (como a reprodução em série de *world trade centers* ou de novos centros culturais e de entretenimento, de construções à beira-mar ou do rio, de *shopping centers* pós modernos etc.). A evidência relativa à reprodução em série de formas similares de renovação urbana é muito grande, e as razões subjacentes são dignas de nota (HARVEY, 2005, p. 179).

As “revitalizações”, assim, são entendidas nesses casos como projetos pontuais de intervenção urbana multidimensional que operam como recursos para municípios adentrarem a concorrência intercidades e, com isso, atraírem investimentos. Além disso, para a realização destas dinâmicas, argumentam alguns autores, seriam necessárias estratégias de transformação do patrimônio cultural em mercadoria, por meio de políticas de *gentrification*. Em razão disso, o debate das “revitalizações urbanas” também é frequentemente associado às discussões sobre o tema da “gentrificação” (ver, por exemplo, SMITH, 2006). Conforme Smith (2006), um dos principais expoentes desse debate, o fenômeno da gentrificação, considerado de uma forma ampla e em sua mais recente versão, representa uma reestruturação dos centros urbanos calcada em grandes operações de transformação das paisagens da moradia, do emprego, do lazer e do consumo nessas localidades antigas. Tais transformações produziriam paisagens urbanas passíveis de consumo para as classes médias e altas das cidades.

Se originalmente a gentrificação era concebida como o resultado de demandas e estratégias das classes médias interessadas na (re)conquista dos centros antigos, Smith (2006) salienta o papel desempenhado pelos agentes públicos e privados produtores do espaço que fizeram do fenômeno uma dimensão marcante do urbanismo contemporâneo. Ao ser erigida em política urbana, a gentrificação representaria uma aliança concertada e sistemática do urbanismo público e privado, assim como uma estratégia crucial para as localidades, que, a partir de seus centros antigos, participariam da arena competitiva do mercado global atual

(SMITH, 2006). Segundo o autor, sob a linguagem da “regeneração urbana”, linguagem esta que visaria anestesiar qualquer análise crítica<sup>4</sup>, o fenômeno da gentrificação teria passado a adquirir uma escala de planejamento e financiamento sem precedentes:

A linguagem da ‘regeneração’ substitui deliberadamente a linguagem simples e honesta da gentrificação. É justamente porque o vocabulário da gentrificação diz a verdade sobre a mudança social implicada na ‘regeneração’ das cidades, que ele parece grosseiro para os promotores, políticos e financistas [...]. (SMITH, 2006, p. 84)

Nesse contexto, também merece destaque uma nova categoria que vêm crescentemente ocupando a agenda dos estudos urbanos, especialmente os estudos urbanos latino-americanos, que se refere a uma forma particular de intervenção nas cidades e que pode ser por vezes identificada com as políticas de “revitalização”. São os chamados “grandes projetos urbanos” (ver, por exemplo, CUENYA; NOVAIS; VAINER, 2013). De forma geral, os grandes projetos urbanos são entendidos como um conjunto de intervenções urbanas que operacionalizariam novos modos de planejamento e gestão das cidades a partir da promoção de uma série de rupturas – de ordem institucional, urbanística, legal, política, simbólica, escalar, entre outras – e da atuação concreta de planejadores urbanistas, promotores financeiros imobiliários e tomadores de decisões urbanas (VAINER, 2013).

Como produto de amplos e complexos processos, os grandes projetos urbanos são entendidos como uma tripla resposta a algumas tendências contemporâneas manifestas a nível mundial: uma resposta às exigências de empresas dinâmicas e globalizadas, uma resposta aos padrões de consumo de usuários de alto poder aquisitivo, e, por fim, uma resposta ao aumento global da oferta de capitais imobiliários altamente especulativos (CUENYA, 2013). Sua identificação residiria no fato de que

existe uma nova camada ou família, ou geração de megaprojetos, que surgiram e se disseminaram nos últimos 30 ou 40 anos, na maioria das grandes cidades do mundo, com fisionomia ou rasgos físicos funcionais quase idênticos: escritórios em arranha-céus, residências de luxo, hotéis de altíssimo padrão, shopping centers, espaços culturais e de lazer. Os novos ambientes, construídos com desenhos e padrões tecnológicos e vanguardistas, têm por finalidade reunir uma combinação de usos hierárquicos (produtivos, residenciais, culturais e de lazer) que atendem a uma demanda corporativa e individual, local e global, de alto poder aquisitivo. A produção destas novas centralidades supõe uma reconversão física e funcional das

<sup>4</sup> Alguns pesquisadores brasileiros, como Arantes (2002), por exemplo, compartilham do diagnóstico de Smith, argumentando pela possibilidade de intercambialidade entre os conceitos de gentrificação e revitalização, nos seguintes termos: “Daí a sombra de má consciência que costuma acompanhar o emprego envergonhado da palavra [gentrificação], por isso mesmo escamoteada pelo recurso constante ao eufemismo: revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação, até mesmo renascença, e por aí afora, mal encobrindo, pelo contrário, o sentido original de invasão e reconquista, inerente ao retorno das camadas afluentes ao coração das cidades” (ARANTES, 2002, p. 31).

áreas em decadência. Estrategicamente localizadas, tais como os grandes espaços de usos industrial, ferroviário ou portuário, muitas vezes localizados nas margens ribeirinhas, com acesso e visual de excepcional valor. Por isso, costuma-se invocar os grandes projetos urbanos com rótulos de grandes operações de renovação e reabilitação urbana. (CUENYA, 2013, p. 10)

Dentre as variadas inovações operadas por esse modo de produção das cidades, um ponto crucial reside no papel desempenhado pelo Estado, isto é

se os grandes projetos de renovação urbana, higienistas e modernistas, sempre foram projetos de Estado, com os GPUs [grandes projetos urbanos] contemporâneos emergem formas inovadoras de relação entre capitais privados e governos: as parcerias público privadas (VAINER, 2013, p. 143).

Ademais de tal inovação financeira e institucional, marcada pelas parcerias público-privadas, o Estado passaria a se apresentar como importante ator na produção de exceções ou renúncias legais, a fim de viabilizar projeções desse porte (VAINER, 2013). Nesse sentido, a produção de exceções estatais para a produção de grandes projetos urbanos seria catalisada por fenômenos espetaculares como os megaeventos, por exemplo, capazes de suspender as normas tradicionais dos territórios e consolidar uma espécie de urbanismo *ad hoc*, através de isenções e autorizações especiais, em detrimento de mecanismos formais-institucionais disponíveis (VAINER, 2016). Os grandes projetos urbanos estariam diretamente conectados, portanto, aos marcos da gentrificação, da competitividade e do empreendedorismo urbano, já referidos.

No outro extremo, porém, existem também interpretações e análises que veem nas políticas urbanas de “revitalização” uma importante e efetiva solução a um conjunto de problemas que as cidades contemporâneas enfrentam, motivo pelo qual advogam pela disseminação global de seu uso (ver, por exemplo, ROBERTS, 2000). Neste caso, propostas de transformação deste tipo são entendidas como o resultado da interrelação entre inúmeras fontes de influência, como as forças externas à cidade que ditam uma necessidade de mudança e adaptação, e as pressões internas que podem levar ao seu crescimento ou declínio. Desta forma, tais políticas representariam uma

visão e ação abrangentes e integradas que levam à resolução de problemas urbanos e que buscam trazer uma melhoria duradoura nas condições econômicas, físicas, sociais e ambientais de uma área que foi sujeita a mudanças. (ROBERTS, 2000, p. 17, tradução da autora)

Nenhuma dessas interpretações, no entanto, são absolutas e impermeáveis. Na realidade da produção de tais políticas é possível que – e muitas vezes é este o caso – elementos destacados pelas abordagens mais críticas e elementos destacados pelas abordagens mais entusiastas das “revitalizações” estejam simultaneamente presentes. Por este motivo,

embora olhares mais abrangentes em torno do campo de políticas seja relevante e necessário, também é preciso observar com atenção como esta produção se realiza na prática a cada caso.

No caso Latino-Americano, e, principalmente, brasileiro, algumas pesquisas (ver, por exemplo, BOTELHO, 2005) tem apontado para a presença marcante de uma participação da administração pública na condução dos processos de “revitalização urbana”, especialmente naqueles realizados junto aos centros históricos de suas cidades. Por esta razão, o uso estratégico dos espaços públicos urbanos e de seu patrimônio aparece como item fundamental das políticas de transformação urbana recentes nesses casos.

No Brasil, as políticas de “revitalização” de espaços públicos centrais adquiriram uma abordagem mais sistemática e centralizada a partir da criação do Ministério das Cidades, no Governo Federal, que tinha como um de seus eixos de atuação a promoção de reabilitação de áreas centrais. Já em seu segundo ano de atuação, o ministério manifestava, em publicação oficial, a necessidade da produção de políticas desse tipo, partindo de um diagnóstico de esvaziamento generalizado de áreas centrais e degradação dos espaços públicos nas grandes cidades do país (BRASIL, 2004a). As origens de tal esvaziamento estariam relacionadas, principalmente, a uma expansão horizontal do ponto de vista da produção habitacional para as classes médias e baixas<sup>5</sup>, ao mesmo tempo em que planos metropolitanos desestimulavam a permanência de usos institucionais e administrativos nos centros tradicionais (BRASIL, 2004a). Conjuntamente, conforme publicação,

já na década de 1990, em pleno cenário de globalização da economia, começa a se esboçar um novo tipo de atuação sobre os centros tradicionais. Na verdade, a agenda internacional impôs um programa de reutilização dos centros tradicionais, atrelada a uma estratégia de fortalecimento da capacidade competitiva das cidades em atrair investimentos, sob um contexto de mudança do perfil e papel de economias urbanas marcadas pelos fenômenos da desindustrialização e globalização. Vinculada a processos de planejamento estratégico derivados de metodologias de planejamento empresarial destinadas a ampliar mercados, os chamados projetos urbanos em áreas centrais passam a fazer parte da construção das chamadas vantagens competitivas e ser acionados para atrair os chamados setores econômicos de ponta nos mercados globais. (BRASIL, 2004a, p. 73)

A fim de evitar, portanto, uma homegeneização dos centros tradicionais em torno de um programa urbano comum, voltado “a atender as demandas do público globalizado e seus padrões de consumo, contidos, principalmente, na qualidade e variedade dos serviços e da paisagem” (BRASIL, 2004a, p. 74), reconhecendo-se a especificidade das cidades dos países

---

<sup>5</sup> Para as classes médias, a disponibilidade de crédito a juros subsidiados teria permitido a construção de novos bairros e centralidades na cidade, ao passo que, para as classes baixas, o modelo do loteamento ou conjunto habitacional nas periferias teria se consagrado como hegemônico, principalmente em razão do valor mais baixo dos terrenos nessas regiões. A produção de infra-estrutura teria se expandido na mesma direção, embora prioritariamente nas regiões habitadas pela classe média (BRASIL, 2004).

emergentes, seria necessária a construção de políticas de reabilitação<sup>6</sup> articuladas entre os entes federativos, com o suporte financeiro, institucional e fundiário do Governo Federal. Foi a partir dessas bases que fora criada a Política Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que buscaria transformar as áreas centrais esvaziadas, tendo como eixo central a promoção de uma diversidade de usos e o atendimento às demandas habitacionais emergentes no país (BRASIL, 2004a).

Pelo menos até o ano de 2011 são encontrados registros e publicações do Governo Federal relacionadas à “revitalização” de espaços urbanos centrais. Em 2005, as primeiras páginas do livro “Reabilitação de Centros Urbanos” (BRASIL, 2005) já destacam a necessidade de retomada das vocações cultural, de lazer, comercial e habitacional dos centros urbanos brasileiros, com especial ênfase na ocupação por populações de baixa renda através da produção de moradia. O Programa de Reabilitação articularia ministérios em uma espécie de fórum que, sob coordenação do Ministério das Cidades, seria composto

pelelo Ministério da Cultura que opera o Programa Monumenta e pelo Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional – Iphan, que elabora planos de preservação de sítios históricos; além do Ministério do Turismo, que entra através do Prodetur estimulando atividades para ampliar o potencial turístico; o Ministério do Planejamento que atua por meio da Secretaria de Patrimônio da União, responsável pela gestão das áreas pertencentes ao Patrimônio Federal; e, o Ministério dos Transportes que atua nas grandes infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias. (BRASIL, 2005, p. 13)

Até então, além de um apoio financeiro e institucional, o Governo Federal projetava contribuir para processos de transformação das áreas centrais através da negociação dos terrenos e imóveis da União diretamente com os municípios interessados.<sup>7</sup> É possível notar, ao longo de todos os textos oficiais publicados, uma certa preocupação por parte do Governo Federal em torno da questão moradia, que atuaria como vetor de inclusão social nos processos de reabilitação urbana promovidos. O último dos textos publicados sobre o tema (BRASIL, 2011) mantém este enfoque, ainda que de forma aparentemente mais matizada. No tocante aos espaços públicos urbanos e a atração de novos usos, o documento expõe que:

As áreas públicas dão ambiência e qualidade ao espaço urbano e, por vezes, determinam e caracterizam o território, como é o caso das frentes d’água (margens de rios, lagos e mar), das áreas ferroviárias, das áreas verdes que conformam parques, largos, praças e parques até chegar à escala das alamedas e vias arborizadas. São importantes componentes do espaço urbano, fundamentais para a reabilitação das áreas centrais e parte importante dos atributos culturais de uma

<sup>6</sup> Aqui preserva-se o termo específico utilizado pelo Ministério das Cidades.

<sup>7</sup> O livro publicado pelo Ministério das Cidades no ano de 2005 (BRASIL, 2005) traz os três casos das regiões portuárias de Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ) e Recife (PE), que serão observados em detalhe neste trabalho, como passíveis de operações conjuntas de reabilitação.

cidade histórica. [...] Em áreas centrais com características específicas, como antigas áreas industriais e portuárias, são necessários processos de modernização e readequação de suas infraestruturas, bem como a identificação das novas atividades que se deseja incentivar ou implementar. As edificações de interesse de preservação podem ser utilizadas para a implantação de equipamentos culturais, de lazer e convivência. (BRASIL, 2011, p. 64 e 84)

Apesar de eventuais menções, os espaços públicos urbanos parecem ser sempre tratados de maneira genérica e um tanto vaga nos discursos oficiais acerca das “revitalizações urbanas” brasileiras. Talvez pelas próprias especificidades do país, que carrega uma série de vicissitudes associadas ao seu processo desordenado de urbanização, especialmente considerando-se o problema do déficit habitacional, este debate ainda seja colocado em segundo plano. Nas manifestações públicas do Governo Federal, é possível observar, contudo, uma atenção cada vez mais consolidada aos espaços de antigo uso industrial, como aqueles destinados às atividades ferroviárias e portuárias, enquanto espaços públicos indutores de políticas de reabilitação urbana.

No ano de 2016, uma portaria normativa fora emitida pela Secretaria de Portos, vinculada à Presidência da República, visando regular a exploração para fins de “revitalização” de áreas portuárias não operacionais. A Portaria de número 114 buscou disciplinar as diretrizes, propostas, projetos, cessões e contratações das “revitalizações” de áreas portuárias, qualificando tais “revitalizações” como

requalificação de áreas e instalações para a realização de atividades institucionais, culturais, sociais, recreativas, comerciais, ou outras, por meio de projetos de readequação ou de integração urbano-portuária, a serem desenvolvidos dentro ou no entorno das áreas sob gestão da Administração do Porto (BRASIL, 2016, artigo 2º, inciso II).

Como se verá na sequência, a priorização de grandes áreas ferroviárias e, principalmente, portuárias, para a realização de transformações urbanas de impacto não é uma especificidade brasileira. Mais que isso, o uso das frentes d’água como foco de políticas de “revitalização urbana” é hoje um fenômeno global, capaz de articular de maneira engenhosa valores e interesses diversos, e pode ser considerado uma característica marcante das cidades do século XXI.

## **2.2 As frentes d’água como espaços públicos urbanos específicos e a relação cidade-porto**

As áreas e espaços de frente d’água constituem uma parte de relevo do conjunto do patrimônio histórico e simbólico de muitas cidades, e sua constituição guarda especificidades

em relação a outros espaços de uso público no meio urbano. Considerados os nascedouros de muitas cidades, esses lugares de contato entre as águas e o ambiente urbano por muito tempo tiveram um papel ativo no imaginário de seus habitantes, sendo associados a um amplo espectro de histórias, mitos e heranças de populações diversas.

Historicamente, uma parte significativa desses espaços foi destinada à realização de atividades portuárias, ocupando uma posição central junto às cidades que buscavam adentrar os processos globais de trocas comerciais (HOYLE, 1988). Nesse sentido, a construção de espaços portuários garantia a essas cidades um fator de forte valorização territorial e desenvolvimento econômico, motivo pelo qual eram frequentemente interpretados como símbolos de progresso (LAPA; BORGES, 2007).

A centralidade de cidades marítimas associava-se a sua possibilidade de inserção nas cadeias econômicas de circulação comercial que foram difundindo-se, a partir dos séculos XVII e XVIII, até adquirirem uma escala global (MONIÉ; VASCONCELOS, 2012). Mundialmente, os avanços na produção de transportes marítimos, a partir da segunda metade do século XIX, garantiu a implantação de estruturas portuárias modernas por toda a parte, acompanhando as transformações que viviam as cidades do período industrial (MONIÉ; VIDAL, 2006). Nesse momento, o aumento na capacidade de carga dos navios e sua especialização por segmentos de mercado favoreceu a implementação de cais lineares compostos por docas aptas a receber navios maiores e estruturas de armazenamento específicas, como armazéns de grande porte (MONIÉ; VASCONCELOS, 2012).

Ao longo de todo esse período, as transformações ocorridas nas frentes d'água portuárias eram acompanhadas por mudanças urbanas que ora eram impactadas por tais processos, ora os impactavam. Com a crescente expansão portuária, contudo, diversas cidades foram, pouco a pouco, distanciando-se desses espaços, que adquiriam funções e atividades cada vez mais autônomas dos centros urbanos adjacentes, já nas primeiras décadas do século XX (HOYLE, 1988).

O acirramento competitivo e o desenvolvimento tecnológico das décadas seguintes trouxeram novos efeitos sob os espaços portuários. A partir de meados do século XX, é iniciada uma verdadeira reorganização do sistema portuário mundial (SEASSARO, 1999), que sofre transformações físicas, espaciais e infraestruturais significativas. Vê-se, nesse momento, a introdução da containerização como forma de transporte internacional de mercadorias, prática esta que resulta em novas mudanças junto aos espaços portuários. A principal delas foi a necessidade de reestruturação desses lugares, que agora precisariam de nova infraestrutura apta a receber os containeres:



Certamente, as companhias marítimas fizeram investimentos consideráveis em novas embarcações e nas próprias caixas, mas os enormes custos incorridos no desenvolvimento de novos terminais, canais de aproximação de dragagem, compra de guindastes de pórtico e os equipamentos necessários para manuseio de terrenos foram feitos pelos portos. [...] Apesar da magnitude dos custos envolvidos, nenhum grande porto conseguiu resistir ao desafio da containerização. A grande maioria dos portos estabelecidos, bem como muitos terminais menores, desenvolveram berços para movimentação de contêineres nos últimos 25 anos. De fato, o atracadouro de contêineres passou a representar a marca da respeitabilidade no negócio portuário (SLACK, 1993, p. 581, tradução da autora).

Neste momento, os portos distanciam-se ainda mais dos meios urbanos adjacentes, com funções industriais pouco relacionadas às atividades do entorno (MENDES; ROMANEL; FREITAS, 2016). Além disso, demandas por novas configurações do uso do solo portuário e por espaço adicional para armazenamento e organização dos containers emergem com força (HAYUTH, 1982). Diante de tais transformações, inúmeros espaços portuários tornam-se obsoletos, especialmente aqueles localizados nos centros urbanos, com pouca possibilidade de expansão para incorporar as novas necessidades da atividade portuária. Isso garantiu a abertura de novas possibilidades de usos para os portos localizados em regiões valorizadas das cidades.

Embora com particularidades, o Brasil também sofreu os efeitos das mudanças globais no sistema de circulação marítima de mercadorias, efeitos estes que se refletiram na configuração de seus espaços portuários. Retratando um verdadeiro elo entre colônia e a Coroa, o surgimento dos portos no litoral brasileiro tem relação direta com a ocupação colonial do seu território, movimentando pessoas e mercadorias (GOULARTI FILHO, 2007). As cidades brasileiras, a partir das relações próprias do período colonial, herdaram uma série de características estruturais, incluindo suas formas de ligação com a paisagem natural dos rios e mares (LAPA; BORGES, 2007).

O início do século XIX é marcado, no país, pelo fim do exclusivismo colonial e abertura de seus portos. Apesar da intensificação de importações e exportações do período, os equipamentos portuários ainda recebiam pouco investimento (MONIÉ, 2011). As primeiras transformações no sistema portuário têm maior notabilidade a partir da segunda metade do século, quando o país busca modernizar seu modelo primário-exportador (MONIÉ, 2011). Acompanhando uma tendência mundial, inovações técnicas no transporte marítimo geraram a necessidade de mudança nas instalações e no padrão operacional dos portos brasileiros (MONIÉ, 2011).







O período de transição do modelo primário-exportador para um modelo urbano-industrial impactaram no sistema portuário. Nos anos de 1930,

pela primeira vez, o Estado definiu então uma legislação setorial nacional ressaltando o caráter estratégico da modernização dos portos para o processo de industrialização sem, no entanto, planejar um projeto coerente e de longo prazo. (MONIÉ, 2011, p. 302)

A partir da segunda metade do século XX, frente aos novos padrões mundiais de circulação marítima e operação portuária, e, ao mesmo tempo, em um contexto de expansão do parque industrial e aumento das exportações de *commodities* no país, pelo menos dois caminhos foram tomados. De um lado, direcionaram-se recursos para o melhoramento daqueles espaços portuários considerados estratégicos, e, de outro, investiu-se na construção de novos portos, de terminais de containeres e de terminais graneleiros (MONIÉ, 2011). A necessidade de ampliação do espaço portuário que deveria agora comportar grandes e modernas estruturas, assim como navios de maior porte, garantiu que fossem privilegiadas as instalações portuárias nas regiões periféricas das metrópoles, em detrimento daquelas localizadas nos centros urbanos (MONIÉ; SILVA, 2015).

Assim, é possível dizer que a história dos espaços portuários nas cidades apresenta uma trajetória particular, relacionada primordialmente ao desenvolvimento de uma organização mundial de troca e circulação de produtos. A este respeito, destaca-se o clássico estudo elaborado por Hoyle (1988) acerca da relação cidade-porto no contexto europeu. Ainda que não se refira precisamente à América Latina e ao Brasil, que contam com aspectos diferenciais no desenvolvimento e na trajetória de seus espaços portuários e de suas cidades, o mesmo mostra-se pertinente ao propósito de evidenciar as transformações sofridas por estes espaços dentro de determinados contextos históricos. O autor buscou construir um modelo esquemático (Quadro 1) das fases que marcam a evolução das interações entre cidade e porto, traduzindo de forma sintética a história desses espaços.

Quadro 1 – Etapas na evolução das interrelações entre porto-cidade

ETAPA	SIMBOLO	PERIODO	CARACTERISTICAS
I. Porto/Cidade primitivo		Antigo/medieval ao século XIX	Associação espacial e funcional estreita entre cidade e porto.
II. Porto/Cidade expansível		Século XIX e início do século XX	O rápido crescimento comercial/industrial força o porto para se desenvolver além dos limites da cidade, com cais lineares e indústrias a granel.
III. Porto/Cidade moderno industrial		Meados do século XX	O crescimento industrial (especialmente de refinação de petróleo) e a introdução de <i>containers</i> requerem separação/espaco.
IV. Retirada do <i>waterfront</i>		Década de 1960 à década de 1980	As mudanças na tecnologia marítima induzem o crescimento de áreas separadas de desenvolvimento industrial marítimo.
V. Redesenvolvimento do <i>waterfront</i>		Década de 1970 à década de 1990	O porto moderno em larga escala consome grandes áreas de espaço de terra/água; renovação urbana do núcleo original.
VI. Renovação das ligações Porto/Cidade		Década de 1980 aos anos 2000	A globalização e o intermodalismo transformam os papéis dos portos; associações de porto-cidade renovadas; redesenvolvimento urbano aumenta a integração porto-cidade.

Fonte: adaptado de Hoyle, 2000.

O modelo desenvolvido por Hoyle (1988; 2000) propõe-se a contribuir nos estudos dessas interrelações ao fornecer padrões gerais que podem ser associados a experiências específicas. O autor evoca, ao final, uma “renovada colaboração” (HOYLE, 2000, p. 402) entre cidade e porto à medida que essas zonas de *waterfronts* são revitalizadas, questão esta que interessa particularmente ao presente estudo.

No Brasil, a ligação entre cidade e porto é vista como uma relação historicamente fragmentada:

O fato de o porto ser visto, por um lado, apenas como um dispositivo tecnológico de circulação de mercadorias e, por outro, como um intruso no desempenho da economia urbana, gerou um fechamento dos canais políticos e institucionais que poderiam ter estreitado os vínculos da gestão pública da cidade e do porto. (LAPA; BORGES, 2007, p. 6)

Diante deste cenário, iniciativas voltadas a promover uma maior aproximação entre os espaços portuários – operacionais ou não – e o restante da cidade vêm pouco a pouco tomando lugar nas políticas locais interessadas no desenvolvimento de “portos do século XXI” (LAPA; BORGES, 2007, p. 6), embora uma certa desarticulação entre administradores portuários e gestores urbanos ainda seja notada. A produção de novos usos para alguns desses espaços, especialmente a sua adaptação a equipamentos de lazer e turismo (LAPA; BORGES, 2007), vêm aparecendo, nesse sentido, como alternativas de relevo dentro do escopo dessas novas políticas urbanas do período contemporâneo.

A partir de sua relativa disponibilidade, somada com a sua atratividade em termos paisagísticos, históricos e simbólicos, tais espaços de *waterfront* passaram a ser vistos como locais ímpares para a reflexão em torno do que foram, do que são e do que podem ser as cidades contemporâneas por todo o globo (MARSHALL, 2001). Enquanto espaços de inúmeras interrelações - entre a água e a terra, entre o público e o privado, entre o novo e o velho -, as frentes d'água também passaram a ser compreendidas como pontos de intersecção entre o passado e o futuro, alimentando expectativas de toda a sorte para aqueles que analisam e planejam o espaço urbano:

Esses projetos de redesenvolvimento das frentes de água falam do nosso futuro e do nosso passado. Eles falam de um passado baseado na produção industrial, de um tempo de enorme crescimento e expansão, de estruturas sociais e econômicas que não existem mais, de um tempo em que a degradação ambiental era um subproduto não reconhecido do crescimento e do lucro. Por meio de circunstâncias históricas, esses locais são imediatamente adjacentes a centros de cidades mais antigas e, tipicamente, são separados das conexões físicas, culturais e psicológicas que existem em todas as cidades. Eles falam de um futuro, oferecendo oportunidades para as cidades se reconectarem com as suas margens de água. Por causa de seu tamanho e complexidade, esses locais exigem mecanismos inovadores para sua consolidação. Historicamente, os locais da indústria tentam agora recentrar a atividade no espaço urbano, reposicionar as concentrações de atividade, e mudar o foco do antigo para o novo. (MARSHALL, 2001, p. 5, tradução da autora)

### **2.3 As políticas de *waterfront regeneration***

Como demonstrado, as políticas de “revitalização urbana” retratam um fenômeno contemporâneo que diversas cidades experimentam, ainda que de forma variada. Dentre as experiências de intervenção recentes, as “revitalizações” de áreas e regiões portuárias assumem certa centralidade, na medida em que se referem a espaços que, por força de transformações generalizadas no sistema global de trocas marítimas, passaram por processos similares de reestruturação.

A retórica que confere às diferentes espacialidades o caráter da degradação e do esvaziamento parece, assim, encontrar lugar privilegiado em alguns dos espaços portuários localizados em centros urbanos. Tais espaços deixaram de exercer suas funções portuárias em razão de sua própria obsolescência frente a uma série de novas necessidades infraestruturais, decorrentes do desenvolvimento das novas tecnologias de transporte marítimo, a partir de meados do século XX.

As políticas de “revitalização” de áreas portuárias emergem, portanto, no cerne de tais processos como uma das manifestações específicas deste fenômeno mais amplo, comportando

algumas particularidades que merecem atenção. A partir do momento em que tais espaços deixam de exercer suas funções, ancorados em um discurso que afirma lhes conferir nova vitalidade, ao mesmo tempo em que fornecem alinhamento para interesses diversos, os projetos e as políticas de *waterfront regeneration* emergem e parecem adquirir relativo sucesso por todo o globo.

Estima-se recentemente que, dentre as quinhentas cidades portuárias do mundo com mais de trezentos mil habitantes, pelo menos trinta já realizaram ou estão realizando processos de reconversão de suas frentes d'água (ANDREATA, 2010a, p. 13). Tais experiências apresentam padrões similares no tocante à transformação física dos espaços, que passam a abrigar complexos com uma variedade de atrativos, como *shoppings centers*, museus, lojas, centros de eventos, bares e restaurantes, casas de festas e shows, e até mesmo equipamentos mais espetaculares, tais como aquários, elevadores panorâmicos, cassinos, entre outros. Além disso, empreendimentos habitacionais e empresariais também ocupam espaço em alguns desses projetos.

Os legados e objetivos associados à produção de tais transformações são, em sua maioria, voltados à reconfiguração de um papel estratégico dos espaços selecionados, que devem adaptar-se às demandas do mercado imobiliário, assim como às novas demandas urbanas de lazer, entretenimento e turismo, atraindo investimentos para a cidade e criando nelas novas vantagens comparativas (SHLUGER, 2014). Para tanto, são mobilizados múltiplos instrumentais e envolvidos diversos conjuntos de atores e capitais:

Projetos de *waterfront regeneration* são exemplos do tipo de projetos de prestígio em larga escala que têm sido uma característica da regeneração urbana nas cidades norte-americanas e européias nas últimas décadas. Tais projetos muitas vezes agiram como um foco para o desenvolvimento de parcerias público-privadas como parte de uma estratégia mais ampla orientada para o crescimento, acordada pelas elites locais para a re-imagem de suas cidades em um sistema urbano cada vez mais competitivo. Por isso, esses projetos muitas vezes foram vistos como símbolos da transição bem-sucedida para uma nova forma de governança. Em alguns casos, eles foram bem-sucedidos como foco para mobilizações comunitárias mais amplas e para re-imagens urbanas; em outros casos, eles se mostraram controversos e divisivos. Por todas essas razões, tais projetos de regeneração em larga escala não são apenas intrinsecamente interessantes, mas os conflitos que os cercam também servem para iluminar muitos aspectos dos sistemas locais de governança, tais como estruturas locais de poder, agendas políticas e formas de tomada de decisões. (BASSETT; GRIFFITHS; SMITH, 2002, p. 1757-1758, tradução da autora)

Os processos de transformação de frentes d'água tiveram início no contexto norte-americano da década de 60 e, a partir de então, foram constituindo-se como um fenômeno mundial. Para alguns analistas (cf., entre outros, SCHUBERT, 2011), tais transformações

expressam muito mais processos econômicos e sociais de uma escala global do que, por exemplo, o resultado de um desenho ou planejamento local:

Os locais abandonados de orla oferecem oportunidades para novos usos sustentáveis que não mais exigem locais próximos à água. As novas orlas, em particular, espelham os processos de globalização e tornaram-se locais de trabalho, moradia e recreação, favorecidos pela “classe criativa” nas sociedades baseadas no conhecimento. (SCHUBERT, 2011, p. 75-76, tradução da autora)

As políticas de “revitalizações” de antigas áreas portuárias são vistas, nesse sentido, como parte de transformações a nível mundial que as cidades vêm experimentando, representando um dos fenômenos urbanos mais disseminado contemporaneamente (GIOVINAZZI; MORETTI, 2010). Pelo menos desde a década de 80, esses projetos são difundidos como ferramentas efetivas para a política urbana em uma dimensão internacional (TIMUR, 2013).<sup>8</sup>

Com uma alta visibilidade e com uma localização de perfil distinto, os projetos para as frentes d’água aparecem, desde então, como manifestações de um conjunto de forças urbanas:

Simplesmente, as apostas econômicas e políticas (e, portanto, as apostas de *design*) são mais altas na orla urbana. De fato, por meio de mudanças na tecnologia e na economia, e da mudança das ocupações industriais, a orla tornou-se uma enorme oportunidade para criar ambientes que reflitam ideias contemporâneas da cidade, da sociedade e da cultura. (MARSHALL, 2001, p. 7, tradução da autora)

Os exemplos do *Fisherman’s Wharf*, em São Francisco (Figura 1), o *Waterfront* de Seattle (Figura 2), e a construção da *Opera House*, em Sidney (Figura 3), são considerados os pioneiros projetos de intervenção em frentes d’água a nível mundial, todos iniciados ao final da década de 50. No entanto, foi apenas com os casos de Baltimore e Boston que tais políticas adquiriram maior relevo e impacto.

---

<sup>8</sup> Para além dos projetos físicos, uma ampla gama de grupos e redes internacionais voltadas ao estudo, troca de experiências e difusão de práticas de *waterfront regeneration*, combinando contribuições acadêmicas, técnicas, políticas e mercadológicas, constituíram-se a partir de então, especialmente no contexto norte-americano e europeu.

Figura 1 – São Francisco e o *Fisherman's Wharf*



Fonte: < <http://www.visitfishermanswharf.com/>>. Acesso em: 27 mar. 2019

Figura 2 – *Waterfront* de Seattle



Fonte: < <https://www.tripsavvy.com/downtown-seattle-waterfront-fun-1608516>>. Acesso em: 27 mar. 2019



Figura 3 – Sidney e a *Opera House*

Fonte: < [https://en.wikipedia.org/wiki/Sydney\\_Opera\\_House](https://en.wikipedia.org/wiki/Sydney_Opera_House)>. Acesso em 27 mar. 2009

No caso de Boston (Figuras 4 e 5), a primeira transformação de sua frente de água está intimamente associada ao projeto de renovação da região central da cidade, que teve início nas décadas de 1950 e 1960. Parte de suas históricas edificações foram transformadas em centros gastronômicos, comerciais e empresariais, abrigando bares, restaurantes, lojas e escritórios, e consolidando os chamados *festival malls* (DEL RIO, 2001). O assim denominado “*Market Place*” passou a atrair milhões de visitantes turistas e catalisou um processo crescente de aumento do preço do solo na região (DEL RIO, 2001). A partir de então uma série de outras intervenções foram realizadas no espaço, abarcando novos complexos de uso misto, centros de convenções, hotéis, entre outros (DEL RIO, 2001).



Figura 4 - Boston e o Market place



Fonte: <<https://www.boston.com/section/events>>. Acesso em: 28 mar. 2019

Figura 5 - Waterfront de Boston



Fonte: <<https://www.bostonglobe.com/magazine/2012/05/11/boston-waterfront-has-arrived/WoPbPzHYEOv66Bna9XaryL/story.html>>. Acesso em 28 mar. 2019

Em Baltimore, a área portuária central da cidade, o *Inner Harbor*, foi alvo de um plano, finalizado na década de 60, que previa a implantação, em um espaço de cem hectares, de um conjunto de edifícios comerciais e residenciais, além de algumas áreas para uso público

junto às águas. Criou-se, à época, uma empresa privada para a implementação do plano e para a gestão da área – a *Charles Center Inner Harbor Development Corporation* (DEL RIO, 2010). Ao longo dos anos, o projeto para o *Inner Harbor* foi sendo incrementado e hoje abriga um complexo de empreendimentos comerciais, turísticos, recreacionais e residenciais. Foram construídos edifícios comerciais, residenciais e hotéis. Além disso, o espaço contou com a produção de um centro comercial do tipo *festival marketplace*, o *Harborplace*, que foi seguido por outros empreendimentos do tipo. Complexos de entretenimento, garagens, centro de convenções, museus, centros de espetáculos, e um aquário também fizeram parte do conjunto de intervenções realizadas (DEL RIO, 2010). As transformações do *Inner Harbor* (Figura 6) movimentaram consideráveis quantias por parte da administração pública federal, municipal e do setor privado<sup>9</sup>, e os imóveis na região valorizaram-se em pelo menos 600% (DEL RIO, 2010).

Figura 6 - Baltimore e o *Inner Harbor*



Fonte: < <http://baltimorecollegetown.org/explore-baltimore/life-in-baltimore/neighborhoods/neighborhoods/inner-harbor>>. Acesso em: 28 mar. 2019

Os casos de Boston e Baltimore passaram a ocupar o rol das “intervenções de sucesso”, entre as décadas de 60, 70 e 80, sendo considerados paradigmáticos e exemplares de soluções urbanas para cidades portuárias que passavam por processos similares de reconfiguração. Na Europa, o caso das *Docklands* de Londres (Figura 7) partiu destas

<sup>9</sup> A respeito da divisão de investimentos entre setores ver, por exemplo, Hall (2016, p. 497-532).



inspirações para transformar sua área portuária em um distrito residencial e empresarial. O *London Docklands* fora o primeiro projeto em larga-escala desse tipo na Europa, percorrendo um espaço de 22 quilômetros quadrados (SCHUBERT, 2011), na década de 1980. O projeto fazia parte de um conjunto de transformações políticas implementadas por Margaret Thatcher, sendo o primeiro a abrigar sua política de zonas de livre empresa: “nenhum imposto seria exigido por dez anos, lá onde nem regulamentações trabalhistas nem restrições de planejamento, mas, sim, negócios livres reinariam para empreendedores livres” (SCHUBERT, 2011, p. 78, tradução da autora). A administração pública local fora substituída pela *London Docklands Development Corporation*, que passou a gerir o espaço. Foram construídas inúmeras edificações voltadas ao uso corporativo e residencial de luxo, além do imponente centro financeiro *Canary Wharf*, o mais alto complexo de prédios e o mais grandioso local de construção da Europa à época (SCHUBERT, 2011).

Figura 7 - *Docklands e Canary Wharf* em Londres



Fonte: < <http://www.thestageshoreditch.com/apartments/media-centre/articles/canary-wharf-docklands-property-development>>. Acesso em: 28 mar. 2019

A partir do caso de Londres, uma série de outros projetos de intervenção em frentes d'água despontou no continente europeu. Em Barcelona, a transformação do *Port Vell* (Figura 8) fez parte de um impactante movimento de reconfiguração da cidade, deflagrado na década de 80, e impulsionado e catalisado pelos Jogos Olímpicos de 1992 (ANDREATTA, 2010b). Bilbao, por sua vez, é outro exemplo de cidade que, durante os anos 80, começou a estruturar

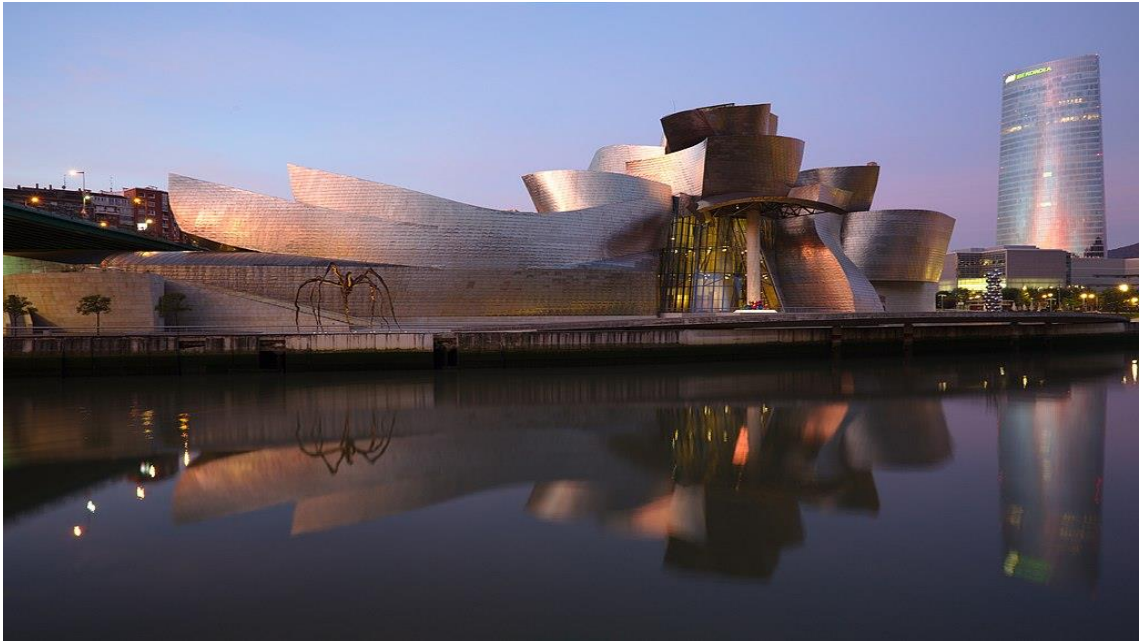
planos de transformação da cidade como um todo. Partindo do Rio Nervión, inúmeras intervenções foram realizadas e projetadas, alocando diferentes usos em novas áreas vacantes e em antigas construções industriais, sendo a instalação do *Guggenheim Museum* (Figura 9), na estratégica região de Abandoibarra, considerada a intervenção de maior sucesso (VEGARA, 2001). Roterdã, com um plano também iniciado na década de 1980, criou uma nova centralidade urbana com a transformação do *Kop Van Zuid* (Figura 10), às margens do Rio Maas (RAYMUNDO, 2010). Além destes, há o caso de Gênova e o *Porto Ântico* (Figura 11), que conta hoje com a presença de museus, centros culturais, galerias comerciais, restaurantes, bares, cinema, um aquário, um elevador panorâmico, entre outros equipamentos recreacionais. Por fim, também vale citar o caso mais recente de Hamburgo e o *Hafencity* (Figura 12), ainda em andamento, que transforma o antigo espaço portuário em um complexo de uso misto, com foco em escritórios, hotelaria e moradia, comércio, recreação, cultura e educação (HAFENCITY, 2019).

Figura 8 - Barcelona e o *Port Vell*



Fonte: < [https://en.wikipedia.org/wiki/Port\\_Vell#/media/File:Port\\_Vell,\\_Barcelona,\\_Spain\\_-\\_Jan\\_2007.jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/Port_Vell#/media/File:Port_Vell,_Barcelona,_Spain_-_Jan_2007.jpg)>. Acesso em: 28 mar. 2019

Figura 9 - *Guggenheim Museum* em Bilbao



Fonte: < [https://en.wikipedia.org/wiki/Guggenheim\\_Museum\\_Bilbao#/media/File:Bilbao\\_-\\_Guggenheim\\_aurore.jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/Guggenheim_Museum_Bilbao#/media/File:Bilbao_-_Guggenheim_aurore.jpg)>. Acesso em: 28 mar. 2019

Figura 10 - Roterdã e o *Kop van Zuid*



Fonte: < <https://en.rotterdam.info/areas-rotterdam/kop-van-zuid/>>. Acesso em: 28 mar. 2019



Figura 11 - Gênova e o *Porto Ântico*

Fonte: < <http://www.visitgenoa.it/evento/>>. Acesso em: 28 mar. 2019

Figura 12 - *Hafencity* em Hamburgo

Fonte: < <https://www.hafencity.com/en/overview/hafencity-the-genesis-of-an-idea.html>>. Acesso: 28 mar. 2019

Estes são, entre tantos, alguns dos casos europeus e norte-americanos que estampam publicações de origens e finalidades diversas quando o tema são as “revitalizações portuárias”. Em outros continentes, casos de destaque também vêm ganhando mais espaço no período recente. Entre estes, vale lembrar do caso de Buenos Aires e o *Puerto Madero* (Figura



13), o caso da Cidade do Cabo e o *Victoria & Alfred Waterfront* (Figura 14), o caso de Hong Kong e o *West Kowloon Reclamation* (Figura 15), entre outros.

Figura 13 - Buenos Aires e *Puerto Madero*



Fonte: < <https://www.wheretraveler.com/buenos-aires/puerto-madero>>. Acesso em: 28 mar. 2019

Figura 14 - *Victoria & Alfred Waterfront* na Cidade do Cabo



Fonte: < <https://holidayplace.co.uk/blogs/posts/118902/exploring-cape-towns-victoria-and-alfred-waterfront>>. Acesso em: 28 mar. 2019

Figura 15 – Hong Kong e o *West Kowloon Reclamation*

Fonte: < <https://www.shutterstock.com/pt/video/clip-7690708-time-lapse-west-kowloon-waterfront-promenade-illuminated>>. Acesso em: 28 mar. 2019

No Brasil, o relativo sucesso das experiências internacionais de intervenção em frentes d'água também foi assimilado, especialmente a partir de fins do século XX e início dos anos 2000, gerando discussões a este respeito em diversas cidades portuárias que compõem o seu território. A primeira experiência nacional de reconfiguração de um espaço portuário talvez tenha sido em Belém do Pará (PA), com a criação e implementação do Complexo Turístico e Cultural Estação das Docas (Figura 16) no ano de 2000. O complexo abrange equipamentos voltados à gastronomia, cultura, moda e eventos a partir da restauração dos antigos armazéns pertencentes ao porto, em um perímetro de 32 mil metros quadrados e 500 metros de orla fluvial (ESTAÇÃO DAS DOCAS, 2019). Além deste caso, existem as transformações executadas e projetadas nas cidades de Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS), que serão abordadas em maior detalhe neste trabalho.



Figura 16 - Belém do Pará e a Estação das Docas



Fonte: < <https://turismoparaense.blogspot.com/>>. Acesso em: 27 mar. 2019

A ampla disseminação deste modelo de política urbana fez com que as medidas de *waterfront regeneration* tornassem-se um fenômeno mundial, desempenhando um papel específico dentro dos processos de mudanças das cidades, alimentados pelo desenvolvimento econômico global, por mudanças tecnológicas e por diferentes aspirações locais (BROWNILL, 2013). Pesquisadores como Shaw (2001) e Schubert (2011) identificaram neste fenômeno um desenvolvimento histórico marcado por gerações que abrigariam características diversas. Partindo dos casos norte-americanos de Baltimore, Boston e São Francisco, a primeira geração seria marcada pela emergência de projetos, a partir de meados dos anos 1960, voltados a solucionar o problema da obsolescência de alguns espaços portuários por meio da implantação de instalações turísticas, escritórios e *festival marketplaces*. A segunda geração abrangeria os projetos da década de 1980, já espalhados mundialmente, porém com maior incidência na Europa. Nesta geração, as propostas seriam marcadas pelo protagonismo de parcerias-público privadas, por projetos de maior escala misturando uso empresarial e recreacional, e por um fraco planejamento e regulação urbana. Os casos de Londres, Barcelona e Roterdã seriam exemplares desse período. Já no início dos anos 1990 emergiria uma terceira geração, adotando uma abordagem diferente das demais, sem, contudo, abdicar das práticas empregadas anteriormente. Processos participativos no planejamento, realização de competições públicas de desenho e elaboração de *master plans* seriam algumas das características dessa fase. Schubert (2011) cita como exemplares os casos de Oslo,

Gotenburgo e Bilbao. Shaw (2001), por sua vez, refere os exemplos de Cardiff, Liverpool, Salford, Berlin, Sidney, Perth, Vancouver, e Shanghai. Ambos ainda identificam a emergência de uma nova geração no século XXI:

No início do novo milênio, uma quarta geração de projetos surgiu. As parcerias público-privadas e a gestão profissional do planejamento dominaram a competição global entre os projetos de revitalização de *waterfronts*. Esses projetos foram explorados para novas estratégias de *city-marketing* que foram fundadas em seu patrimônio de porto único. Durante esta fase, habitações de luxo e empreendimentos de uso misto se tornaram mais difundidos. (SCHUBERT, 2011, p. 77, tradução da autora).

O modelo de desenvolvimento histórico proposto pelos pesquisadores mostra-se de especial importância, menos pela sua tentativa de identificar semelhanças entre projetos de *waterfront regeneration* a partir de uma linha do tempo, e mais por demonstrar um processo de ampla difusão de tais políticas pelo mundo, atingindo hoje territórios que ultrapassam o norte global. Nesse sentido, a promoção de modelos e conhecimentos por atores e processos diversos cumpriu, e ainda vem cumprindo, um papel importante na reprodução generalizada de tais políticas. Desde as primeiras experiências norte-americanas, uma gama de manuais, encontros, grupos e redes foram produzidos e estabeleceram-se com a finalidade de circular internacionalmente estas ideias. O modelo de Baltimore, por exemplo, passou a ser conhecido e reproduzido principalmente pela atuação da *Enterprise Development Company*, companhia dirigida por Martin Millspaugh e James Rouse, responsáveis pelos *festival marketplaces* em Boston e Baltimore. Após estes, a empresa passou a se envolver com uma série de outros esquemas de *waterfront regeneration* – para citar alguns, no *Darling Harbor*, em Sidney, no *Kop van Zuid*, em Roterdã, e no *Port Vell*, em Barcelona. Além da companhia, arquitetos responsáveis pela “revitalização” de Baltimore também se fizeram presentes em outros projetos pelo mundo (WARD, 2011). Mais recentemente, especialistas envolvidos na elaboração do *Port Vell*, em Barcelona, se dedicaram a disseminar a experiência de transformação da cidade, que se preparava para os Jogos Olímpicos de 1992, e exerceram bastante influência no território latino-americano, especialmente nos projetos de *Puerto Madero*, em Buenos Aires, e do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro.

A criação de mecanismos cada vez mais integrados de circulação de ideias e de modelos pode explicar, ao menos em parte, a emergência e o êxito das políticas de *waterfront regeneration* por todo o mundo. Contudo, também é importante destacar que, partindo da perspectiva de que podem existir múltiplos modelos ou vertentes em movimento ao redor de campos específicos de políticas, pesquisas mais recentes vêm chamando atenção para as diversas combinações de elementos em tensão na implementação das políticas de

transformação do espaço (BROWNILL, 2013). Brownill (2013) exemplifica com o caso do *Kop van Zuid*, em Roterdã, que teria combinado abordagens como a da criação de empreendimentos modelo *festival shoppings* com estratégias voltadas a garantir retornos sociais para a localidade. Entusiastas e analistas deste campo de política estariam, portanto, interessados contemporaneamente não apenas nos modelos desempenhados em cada caso, mas também em extrair de cada um destes elementos que representam boas e más práticas a serem reproduzidas.

Princípios como assegurar a qualidade da água e do ambiente, garantir a integração entre a frente d'água e o tecido urbano, não abdicar de identidades históricas inscritas no espaço, priorizar os usos mistos, e garantir acesso público são destacados como elementos importantes para o desenvolvimento sustentável de tais políticas (GIOVINAZZI; MORETTI, 2010). Por outro lado, a ocorrência de processos de gentrificação, a demasiada flexibilização regulatória dos espaços, a tendência à promoção de imagens espetaculares repetitivas, e o insulamento dos espaços em relação ao restante da cidade e a certas camadas da população representam algumas das várias críticas possíveis aos resultados dos modelos existentes (MARSHALL, 2001).

Embora não haja uma uniformidade geral entre todas essas experiências e se tratem de políticas que, na verdade, comportam modelagens jurídicas próprias, realizadas em diferentes contextos locais, e que abrangem escalas distintas, é possível identificar elementos compartilhados que dão a estas uma identidade comum. Utiliza-se aqui, portanto, o conceito de “políticas de *waterfront regeneration*”<sup>10</sup> para denominar o conjunto de experiências, realizadas e em realização, que compartilham o escopo de produção de novas centralidades nas respectivas cidades, a partir da demarcação de novas funções para espaços de frentes d'água que não mais cumprem suas finalidades econômicas de outros tempos. Com a previsão de usos e empreendimentos de alto padrão voltados ao mercado turístico, empresarial, residencial e do lazer, tais projeções parecem ser, assim, representativas de um mesmo modelo de produção espacial da contemporaneidade.

---

<sup>10</sup> Ainda que existam nomenclaturas alternativas, tais como “*waterfront revitalization*”, “*waterfront rehabilitation*”, “*waterfront redevelopment*”, entre outros, o conceito de “*waterfront regeneration*” parece ser a denominação mais utilizada na literatura internacional especializada no campo.

### 3 UMA LEITURA TEÓRICA: AS TEORIAS DA POLÍTICA URBANA

Com a introdução dos conceitos fundamentais à pesquisa desenvolvida e com a contextualização de seu campo de análise, este capítulo é dedicado a uma leitura de caráter teórico do trabalho. Intenta-se, desta forma, apresentar as teorias que irão balizar a análise das políticas brasileiras de *waterfront regeneration* selecionadas. Para tanto, são apresentadas as teorias da política urbana como um subcampo que agrega elementos dos campos mais amplos da sociologia, ciência política e políticas públicas, a partir de uma exposição de suas principais abordagens, com enfoque na abordagem neoinstitucionalista. A exposição do capítulo é dividida, novamente, em três partes: na primeira, expõe-se, brevemente, a trajetória inaugural do subcampo das políticas do urbano, a partir da demarcação de suas abordagens de maior relevo, a partir de meados do século XX. Na segunda apresentam-se as diferentes abordagens da governança urbana, parte significativa desse campo de estudos. Ao final, na terceira subseção, discute-se, de forma mais aprofundada, as teorias neoinstitucionalistas, especialmente aquelas de vertente histórica e voltadas à análise das políticas da cidade, na medida em que constituem a principal fundamentação teórica do trabalho empírico realizado.

#### 3.1 Trajetória inaugural de um subcampo interdisciplinar

Articulando *insights* e perspectivas de campos diversos, como a ciência política, a sociologia, as políticas públicas e os estudos urbanos em geral, o debate teórico acerca das políticas do urbano tem ocupado agendas de pesquisa em contextos diversos pelo menos desde meados do século XX. A fim de apreender processos e arranjos de condução da política urbana, diferentes abordagens buscaram avançar na formulação de conceitos e de instrumentais metodológicos que permitissem a operacionalização de análises dessas dinâmicas pela pesquisa social.

Já nas décadas de 50 e 60, teóricos associados à perspectiva norte-americana do “*community power*”, por exemplo, trouxeram a política urbana para o centro dos seus estudos e esforçaram-se em explorar a intencionalidade dos agentes na produção das cidades a partir da análise da forma pela qual tais atores interferiam e moldavam decisões coletivas no plano local (HARDING, 2009, p. 28-29). Sua emergência ocorre em um momento em que a influência da sociologia urbana da Escola de Chicago, associada ao uso recorrente das noções

darwinianas de competição e seleção natural para o estudo de grupos humanos na cidade,<sup>11</sup> começa a diminuir e ceder lugar para as abordagens da geografia urbana e da análise espacial, voltadas, na época, à perspectiva de minimização da distância como fonte de satisfação das necessidades humanas na urbe e de seu desenvolvimento de maneira geral. Até então, portanto, a intencionalidade na produção das cidades e os processos decisórios urbanos ficavam em segundo plano dentre os objetos possíveis de estudos do campo (HARDING, 2009, p. 29).

Para os teóricos do *community power*, os mais diversos e variados agentes presentes na cidade contribuíam para moldar decisões coletivas com o poder de alavancar mudanças na urbe (HARDING, 2009, p. 29). A “primeira onda” destes estudos, identificada com a perspectiva elitista, tinha como questão central de investigação “quem dirige/comanda a cidade?” (*who runs cities?*), pergunta esta que Hunter (1953) se colocara para o estudo de Atlanta (HARDING, 2009, p. 29-30). Para solucioná-la, o autor realizou uma espécie de “análise de reputação”, concluindo que decisões importantes na urbe eram determinadas por um pequeno grupo de formuladores de políticas, os quais, por sua vez, eram dominados por executivos de negócios-chave da cidade. A “segunda onda” de tais investigações teria emergido, por sua vez, com a publicação do estudo de Dahl (1961) acerca de New Haven em 1961, de cunho mais pluralista. A partir da questão “quem (se alguém) governa New Haven?” (*who – if anyone – governs New Haven?*), o autor propôs uma “análise de decisão”, observando situações particulares de tomada de decisão. A conclusão de Dahl foi a de que ninguém governava a cidade em um sentido absoluto, argumentando que, embora o poder fosse desigualmente compartilhado entre grupo sociais, este era suficientemente difuso para impedir o seu controle por uma elite (HARDING, 2009, p. 30).

Inevitavelmente, as divergentes interpretações geraram debates no interior desses estudos e, nesse contexto, as metodologias de pesquisa diversas foram alvo de escrutínio e crítica por aqueles identificados com uma ou outra perspectiva. Ao mesmo tempo, o debate metodológico travado entre neELITISTAS e pluralistas começara, a partir das décadas de 60-70,

---

<sup>11</sup> De enorme influência para o desenvolvimento dos estudos urbanos, a sociologia urbana da Escola de Chicago logrou forte dominância por, pelo menos, três décadas, a partir da chegada de Robert Park, que fora aluno de Georg Simmel, à Universidade de Chicago em 1914 (GOTTDIENER; HUTCHISON; RYAN, 2015, p. 61). Os estudos realizados nesse período foram fortemente associados à perspectiva da ecologia humana, em que a vida urbana era analisada a partir de conceitos biologicamente embasados. Os teóricos ligados a essa abordagem buscavam, de forma geral, compreender o processo de ajustamento de grupos humanos ao ambiente: “Pegava-se um importante fenômeno social, como o suicídio, e localizava a distribuição de sua incidência no espaço da cidade. Os pesquisadores de Chicago então analisavam isso em termos da relação entre o individual e as forças sociais mais amplas de integração/desintegração. Frequentemente isso significava que os fenômenos sociais eram explicados como produtos de desorganização social, particularmente o rompimento de relações sociais primárias pela vida na cidade” (GOTTDIENER; HUTCHISON; RYAN, 2015, p. 67-68, tradução da autora).

a ser dissociado da escala urbana, e mesmo empírica, para dar lugar a uma discussão de cunho mais abstrato e conceitual, levada a cabo pelos teóricos políticos e sociais da época. Abordagens mais amplas e/ou estruturais<sup>12</sup> foram favorecidas nesse momento, com a presença marcante do neo-marxismo, neo-weberianismo, e de perspectivas voltadas à investigação do papel social das ideologias, por exemplo (HARDING, 2009, p. 31).<sup>13</sup>

Tal desdobramento não representa, contudo, um total desvio das discussões travadas entre os teóricos do *community power*, pois seu foco ainda era majoritariamente voltado ao estudo do poder de forma geral, ao invés do poder na comunidade ou na cidade:

Para Hunter e Dahl, as ‘comunidades’ de Atlanta e New Haven eram interessantes não tanto em si mesmas, mas na medida em que podiam ser tratadas como microcosmos da sociedade (norte-americana) mais ampla da qual faziam parte. [...] O foco ‘urbano’ dos estudos do *community power*, assim, era um pouco vago e baseado em grande medida na conveniência para o pesquisador e na suposição de que os achados da pesquisa empírica no nível da cidade poderiam ser generalizados. (HARDING, 2009, p. 31-32, tradução da autora)

Apesar de tais pressupostos e de suas divergências internas, os debates do *community power* trouxeram contribuições de relevo para o estudo da política urbana que seria desenvolvido a partir de então. Em especial, três proposições são marcantes: (i) a de que o contexto dentro do qual inúmeras decisões individuais são tomadas é formado por uma política urbana que gira em torno de escolhas coletivas que moldam lugares; (ii) a de que a forma como essas escolhas são tomadas não ocorre de acordo com o que se vê nas cartilhas sobre processos de formulação de políticas em democracias liberais; e (iii) a de que tais

---

<sup>12</sup> É interessante notar que esse movimento, que ganha força a partir dos anos 70, também se realiza em outras esferas da pesquisa social. No campo mais amplo da sociologia urbana isso não é diferente: “Antes dos anos 70, teóricos do urbano olhavam para a cidade e o crescimento suburbano como uma expressão de desejos individuais. [...] No presente, nós estamos conscientes de vários fatores que promovem o desenvolvimento em formas específicas e que, assim, moldam desejos individuais através de incentivos. Esses fatores representam o lado estrutural da atividade do mercado resultante da escolha individual” (GOTTDIENER; HUTCHISON; RYAN, 2015, p. 15, tradução da autora).

<sup>13</sup> É neste momento também que se consolida uma “virada” no campo da sociologia urbana, que passa de uma abordagem ecológica (oriunda dos estudos desenvolvidos pela Escola de Chicago) para uma de enfoque socioespacial (conforme, entre outros, GOTTDIENER, 2010), inaugurado e protagonizado, em especial, por Henri Lefebvre, que recupera aspectos da teoria marxista, ainda que de forma heterodoxa, para o estudo do espaço urbano. Neste campo, de escopo de pesquisa e estudo do urbano mais amplo, e, portanto, não especificamente voltado à pesquisa dos processos políticos da cidade, de fato a herança marxista logrou e estabeleceu raízes mais profundas, com expoentes teóricos que, até os dias de hoje, desenvolvem estudos dentro de tal chave de leitura. As décadas de 60 e 70 demarcam uma “era de ouro” da teorização marxista da sociologia urbana, com os trabalhos pioneiros de Henri Lefebvre (ver, por exemplo, 1991 [1974]) Manuel Castells (ver, por exemplo, 1983 [1972]) e David Harvey (ver, por exemplo, 2009 [1973]), e seus urbanismos marxistas humanista, estruturalista e clássico, respectivamente (GEDDES, 2009). No que toca à política urbana, segundo Geddes, as teorias marxistas eram definidas como aquelas que situavam o urbano e a política dentro de uma teorização marxista do capitalismo, o que implicava “que o urbano é concebido como o *locus* do processo contraditório e dominado por crises da acumulação do capital; que as relações de classe capitalista fornecem uma perspectiva fundamental na política urbana; e um reconhecimento do conteúdo ideológico de categorias como ‘o urbano’ e da separação burguesa do ‘político’, do ‘social’ e do ‘econômico’” (GEDDES, 2009, p. 55, tradução da autora).

cartilhas subestimam a capacidade de grupos e de necessidades dos negócios de moldar as agendas e decisões políticas (HARDING, 2009, p. 32).

No geral, portanto, embora criticados pela adoção de um certo individualismo metodológico, o debate protagonizado por elitistas e pluralistas, no interior dessa abordagem, trouxe contribuições para o desenvolvimento de pesquisas interessadas nas tomadas de decisões políticas realizadas na escala urbana, e influenciou o desdobramento de novas abordagens nas décadas posteriores, como a da “máquina de crescimento”, uma espécie de abordagem elitista modernizada, e como a dos “regimes urbanos”, que, por sua vez, manifestamente apresenta antecedentes pluralistas (HARDING, 2009, p. 33-37).

A abordagem da máquina do crescimento (*growth machines*), inicialmente formulada por Molotch (1976) e melhor desenvolvida posteriormente em colaboração (ver LOGAN; MOLOTCH, 1987), lançou seu olhar para as elites nas cidades, em especial para o grupo social dos promotores imobiliários e sua relação com os governos locais na produção da política urbana. A origem de tal proposta teórica residia em um diagnóstico acerca da ciência social do urbano pouco satisfeito com o que havia sido produzido até então:

Não tem sido muito aparente a partir da escola da ciência social urbana que a terra, a coisa básica do lugar, é uma mercadoria do mercado que fornece riqueza e poder, e que algumas pessoas muito importantes conseqüentemente tomam um interesse agudo nela. Assim, embora exista vasta literatura sobre o poder na comunidade [*community power*] assim como sobre como definir e conceituar uma cidade ou lugar urbano, existem poucas noções disponíveis para relacionar as duas questões coerentemente, focando no assentamento urbano como uma economia política. (MOLOTCH, 1976, p. 309, tradução da autora)

O argumento de fundo da abordagem proposta era o de que o desejo por crescimento era uma chave analítica convincente para compreensão do consenso formado entre elites locais mobilizadas politicamente no contexto norte-americano de seu tempo. A relação entre promotores imobiliários e governos locais seria possível e, mais que isso, necessária, na medida em que os últimos dispõem de uma constante carência de novas fontes de receita fiscal para a realização das políticas da cidade. Nesse sentido, as cidades precisariam ser máquinas de crescimento uma vez que,

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

Neste arranjo, as cidades, e o conjunto de decisões que as formam, são entendidas como expressão dos interesses de elites baseadas na terra, que teriam por objetivo lucrar

através da crescente intensificação de seu uso. Tal elite, a seu turno, competiria com outras elites fundiárias visando o investimento de recursos indutores de crescimento em sua área de influência. As autoridades públicas seriam utilizadas para contribuir na consecução do crescimento à custa de localidades concorrentes (MOLOTCH, 1976).

Na obra de Logan e Molotch (1987), ganha destaque a tensão existente entre os valores de uso e os valores de troca na cidade, e, especialmente, na forma como esse conflito é manejado pelos atores urbanos. O ativismo urbano – principalmente o ativismo das elites empreendedoras – aparece como uma força nas cidades, capaz de moldar decisivamente a forma tomada pelo seu desenvolvimento.

Junto à questão de “quem governa?” ou “quem dirige?” uma segunda questão de igual relevância é adicionada: a questão “para quê?”. A resposta permanece a mesma:

Com raras exceções, [...] uma questão sistematicamente gera consenso entre grupos da elite local e os separa das pessoas que usam a cidade principalmente como um lugar para viver e trabalhar: a questão do crescimento. Para aqueles que contam, a cidade é uma máquina de crescimento, uma que pode aumentar rendas agregadas e capturar a riqueza relacionada para aqueles na posição certa para se beneficiar. O desejo por crescimento cria consenso entre uma ampla gama de grupos de elite, não importa o quão divididos eles possam ser em outras questões. [...] Embora elas possam diferir acerca de qual estratégia particular irá melhor suceder, as elites usam o seu consenso do crescimento para eliminar qualquer visão alternativa do propósito do governo local ou do significado da comunidade. As questões que alcançam agendas públicas (e que são, desta forma, disponíveis para investigações pluralistas) o fazem precisamente porque elas são assuntos em que as elites, com efeito, concordaram em discordar. (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 50-51, tradução da autora)

Para os teóricos da máquina de crescimento, portanto, uma elite bem definida teria um papel decisivo na produção de localidades, a partir de um objetivo igualmente delimitado. Enquanto força dominante no desenvolvimento urbano, a elite dos promotores imobiliários (*rentiers*), visando à ampliação dos valores de troca e intensificação do uso da terra em uma dada região, realizariam coalizões junto a outros interesses privados que lucram diretamente desse processo de intensificação, movimento este que produziria, por sua vez, uma competição entre localidades em prol do crescimento.

O espírito da máquina de crescimento que penetra as cidades e a maior parte dos aspectos da vida local (o sistema político, a agenda para o desenvolvimento econômico, as organizações culturais, etc), tomaria formas diferentes a depender do período e do contexto estudado. Mas o resultado restaria o mesmo: embora compreendido como benéfico para toda uma localidade, o crescimento teria suas vantagens e desvantagens desigualmente distribuídas na cidade, efeito este que, na visão dos teóricos, justificaria o olhar crítico direcionado a tais processos (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 13).



A abordagem dos regimes urbanos, proposta analítica que emerge na literatura anglo-saxã e se intensifica a partir da década de 80 (ver, por exemplo, FAINSTEIN; FAINSTEIN, 1983; ELKIN, 1985; 1987; STONE, 1987; 1989; 1993), por sua vez, buscou estudar os modos de colaboração formais e informais entre os setores públicos e privados, partindo da perspectiva de que a fragmentação do poder entre tais segmentos exige sua mútua cooperação a fim de realizarem-se os objetivos políticos locais (MOSSBERGER, 2009, p. 40). Assim, as ligações entre Estado e mercado mediadas por diferentes agentes sociais, assim como as relações de poder que se conformam e se manifestam nas cidades, aparecem como temas centrais em suas pesquisas.

Compreendido como um conjunto de arranjos duradouros entre instituições governamentais e interesses econômicos privados, um regime urbano conduziria à elaboração de políticas urbanas específicas a partir de coalizões formadas por grupos com algum poder de decisão ou pressão no direcionamento de uma agenda de intervenções na cidade. Assim, sob esta perspectiva, a indagação acerca de como as coalizões emergem, consolidam-se e modificam-se na produção da política urbana se mostra fundamental. Tais dinâmicas internas poderiam ser apreendidas de formas diversas. Uma possibilidade destacada pela literatura seria através da noção de poder político, entendido como o poder ou capacidade para agir<sup>14</sup>. No caso dos regimes urbanos, este poder estaria relacionado à capacidade dos agentes de direcionar determinados investimentos, através da transformação de interesses particulares de um ou mais grupos em uma agenda política pública (MOSSBERGER; STOKER, 2001; STOKER, 2006; STONE, 1989; 1993). Aqui, o argumento de fundo seria a existência de uma interdependência entre a capacidade de formular políticas, própria das instituições governamentais democráticas, e os recursos de geração de riquezas, pertencentes à economia de mercado (MOSSBERGER, 2009, p. 41).

Sob esta perspectiva, as relações público-privadas difeririam em cada contexto local, adotando formatos e objetivos variados, mas tendo em comum o fato de adquirirem certa estabilidade a partir de sua constituição. Além disso, seriam relações que, com o objetivo primordial de tomar e levar a cabo decisões políticas, podem constituir-se (e, na maior parte das vezes, o são) de maneira informal (STONE, 1989)<sup>15</sup>. Em uma tentativa de síntese, Mossberger e Stoker buscaram definir as propriedades fundamentais do conceito de regime

---

<sup>14</sup> O poder, nesta perspectiva, é entendido como “poder para” - *power to* -, e não como “poder sobre” - *power over* (STONE, 1989).

<sup>15</sup> A este respeito, Stoker (2006) argumenta ser relevante esse aspecto informal de constituição da política, identificando a abordagem dos regimes urbanos com as últimas tendências no campo de estudos da política, preocupadas em ir além dos aspectos revelados no plano formal.

urbano, argumentando que sua qualificação exigiria uma coalizão que atenda, de forma cumulativa, aos seguintes critérios:

parceiros provenientes de fontes governamentais e não-governamentais, que exigem, entre outros, a participação das empresas; colaboração baseada na produção social - a necessidade de reunir recursos fragmentados para o poder de realizar tarefas; agendas políticas identificáveis que podem estar relacionadas à composição dos participantes na coalizão; um padrão de cooperação de longa data em vez de uma coalizão temporária (MOSSBERGER; STOKER, 2001, p. 829, tradução da autora).

Dentre os atores que participam de um regime, seria possível distinguir dois tipos de relações: uma relação entre as organizações no núcleo central do regime - na literatura clássica dos regimes urbanos seriam tipicamente o governo local e corporações privadas-chave -, e uma relação entre quem ocupa este núcleo central e quem não ocupa - relação esta que se daria através da distribuição de incentivos seletivos, como, por exemplo, contratações, empregos, e facilidades para uma comunidade, além de outros benefícios de pequena escala:

Assim, um regime efetivo exige que um núcleo de atores ocupe a posição estratégica em uma cidade e tenha a capacidade de exercer poder preemptivo através de uma combinação de mistura de seus próprios recursos e oferta de incentivos seletivos para garantir a cooperação e participação de atores mais periféricos (STOKER, 2006, p. 505, tradução da autora).

O acesso a recursos institucionais, desta forma, aparece como elemento vital, na medida em que permite que determinados atores adentrem nos processos políticos de forma a estabelecer determinados objetivos para uma localidade. Nesse contexto, a garantia de que tais objetivos serão cumpridos passaria tanto pela combinação de recursos entre diferentes atores, como pela distribuição de incentivos que garantissem o suporte de setores mais aliados de tais processos.

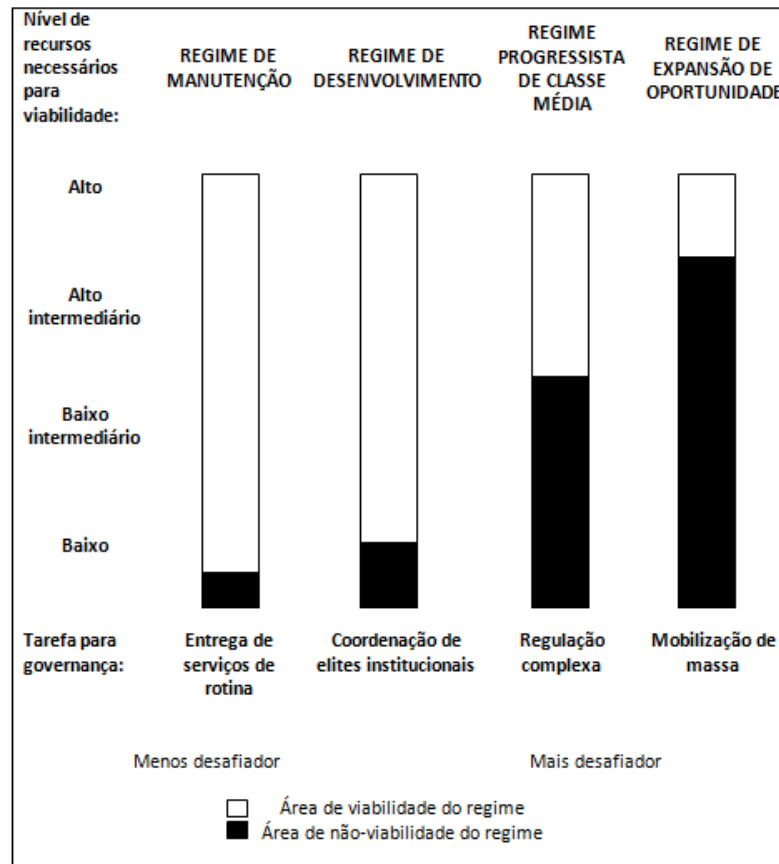
Dentre os principais e mais reconhecidos expoentes da abordagem figura Clarence Stone, que realizara um estudo acerca de uma coalizão estável construída gradualmente ao longo de quatro décadas na cidade de Atlanta, estudo este que se tornara um clássico na literatura dos regimes urbanos (ver STONE, 1989). A coalizão incluía grupos de negócios específicos, organizações negras de classe média e oficiais eleitos na administração pública municipal, os quais, através de anos de interação e barganha, teriam passado a cooperar para moldar os arranjos de governo da cidade (MOSSBERGER, p. 42-43). Em 1993, o autor evidenciara um modelo constituído por quatro tipos de regimes urbanos, aplicáveis principalmente às localidades norte-americanas (STONE, 1993).<sup>16</sup> A tipologia informaria a variação de regimes a partir da dificuldade da tarefa de governança dadas as agendas políticas

<sup>16</sup> De acordo com o autor, três dos tipos representariam casos já documentados acerca de cidades norte-americanas e um deles teria um caráter mais hipotético, elaborado a partir dos outros três (STONE, 1993, p. 18)

locais: em primeiro lugar, aparece o (a) regime de manutenção, voltado à provisão dos serviços de rotina da cidade e à política de baixos impostos. Neste caso, por representar um regime que privilegia as coisas como estão, sem a necessidade de alguma mudança econômica ou social de grande porte, seriam necessários poucos esforços para mobilização de recursos privados. O regime de manutenção teria maior apelo aos provincianos que operam em arenas menores com amigos e vizinhos. Depois, tem-se o (b) regime de desenvolvimento, que se concentra na mudança no uso do solo para a promoção de crescimento. Como o regime prima pela realização de transformações na cidade, aqui seriam necessários esforços maiores para mudanças nos padrões econômicos e sociais existentes, com o auxílio do investimento privado à ação pública. Essa coordenação entre elites seria complementada por um desenvolvimento mais insulado em relação ao controle popular. Na sequência, é apresentado o (c) regime progressista de classe média, que inclui agendas como a proteção ambiental, preservação histórica, habitação a preços acessíveis, ações afirmativas, entre outros. Neste, a tarefa de regulação ganha contornos complexos e um lugar privilegiado para a realização da governança. Parte da relação entre governo e negócios se daria através da coerção, ao invés de realizar-se de maneira puramente voluntária, e organizações de interesse para além dos negócios aparecem como parceiros possíveis. Além disso, para manutenção do regime seria necessário certo suporte popular ativo, informado e envolvido com os objetivos progressistas. Por último, aparece o (d) regime dedicado à expansão de oportunidades para a classe baixa, envolvendo acesso à educação, emprego, transporte, propriedade de moradia e negócios, etc. Esse seria o regime de mais difícil alcance, pois necessitaria, por um lado, de uma alteração de práticas do setor privado, e, por outro lado, de um suporte e engajamento motivacional da classe baixa. Em outros termos, o regime precisaria de uma coordenação entre a provisão e os usos reais das oportunidades fomentadas.

O *continuum* de Stone (1993, p. 18-23) é representado esquematicamente da seguinte forma (Gráfico 1):

Gráfico 1 – Tipologia dos regimes urbanos de Clarence Stone (1993)



Fonte: adaptado de STONE, 1993, p. 23

As tipologias de regimes de Stone mostram-se de especial relevância para compreensão da abordagem, pois estas variariam não apenas por diferenças em padrões históricos e condições contextuais específicas, mas também em razão das agendas, dos recursos utilizados e das decisões dos agentes políticos locais (MOSSBERGER, 2009). Nesse sentido, a abordagem dos regimes urbanos se diferenciaria da abordagem da máquina de crescimento, por exemplo, na medida em que admite a possibilidade de variação das agendas que constituem os regimes. Ao mesmo tempo, também diferiria da abordagem pluralista clássica, adotando um viés maior da economia política, ao invés da cultura política, e admitindo um processo complexo de governança:

Ao assumir que a economia política diz respeito à relação entre política e economia, não à subordinação da política à economia, os analistas dos regimes exploram o meio termo entre, por um lado, os pluralistas com sua suposição de que a economia é apenas uma de várias esferas discretas de atividade e, por outro lado, os estruturalistas que veem o modo de produção penetrando e dominando todas as outras esferas de atividade, como a política. Na análise dos regimes, a relação entre a economia e a política é de duas vias. (STONE, 1993, p. 2, tradução da autora)

As políticas públicas, neste modelo, além de responderem ao ambiente socioeconômico, seriam moldadas pela composição de uma coalizão de governança da comunidade, pela natureza da relação entre os membros dessa coalizão, e pelos recursos que cada membro aporta à mesma (STONE, 1993).

A despeito dos avanços e possíveis atratividades tanto da perspectiva da máquina do crescimento, quanto da perspectiva dos regimes urbanos, contudo, ambas parecem apresentar limitações e dificuldades operacionais que merecem destaque. De uma parte, a abordagem da máquina de crescimento mostrou-se bastante vinculada ao contexto do federalismo fiscal norte-americano, prejudicando sua aplicação a cenários diferentes, na medida em que parte de uma forma descentralizada de federação onde as cidades, de fato, dependem de impostos locais e do investimento privado para consecução de suas políticas. Além disso, suas conclusões orientadas para a existência de um consenso para o crescimento e de um protagonismo de uma elite específica também foram alvo de críticas por interlocutores igualmente preocupados com a questão da política nas cidades.<sup>17</sup> De outra parte, ainda que tenha sido mais passível de “viajar” por entre fronteiras (STOKER, 2006, p. 504),<sup>18</sup> a abordagem dos regimes urbanos apresentou componentes bastante específicos e poucos flexíveis e sua identificação acabou por requisitar estudos de longas abrangências temporais e na escala da cidade como um todo.<sup>19</sup> Ainda, teóricos do urbano endereçaram críticas à abordagem em razão de sua dificuldade em agregar pautas que prescindissem do desenvolvimento econômico e em identificar como regimes que priorizam demandas por justiça social seriam formados e mantidos (MOSSBERGER, 2009, p. 40-41).<sup>20</sup>

As limitações identificadas junto às teorias da política urbana disponíveis até então colocara uma questão para os pesquisadores interessados em investigar a orientação, as dinâmicas, e as formas pelas quais tais políticas são desenvolvidas, especialmente aqueles situados fora do contexto norte-americano. A abordagem dos regimes urbanos, principalmente, evidenciara uma série de problemas a nível teórico e conceitual para a

---

<sup>17</sup> Ver, por exemplo, a crítica de Gottdiener, Hutchison e Ryan (2015, p. 91-94) e de Harding (2009, p. 35-36).

<sup>18</sup> O modelo teórico-metodológico adotado pela perspectiva dos regimes urbanos mostrou-se de grande valia para a apreensão de como diferentes interesses são incorporados em coalizões governamentais nos territórios urbanos e, em razão disso, passou a ser utilizado em contextos diferentes de sua abrangência inicial. Análises na Europa e, inclusive, na América Latina buscaram adaptar as noções desenvolvidas principalmente por autores norte-americanos para as suas realidades políticas e urbanas.

<sup>19</sup> Para uma crítica propositiva envolvendo o uso da abordagem dos regimes urbanos, ver, por exemplo, Mossberger e Stoker (2001).

<sup>20</sup> Para as críticas à teoria dos regimes urbanos nessa seara, ver, por exemplo, Imbroscio (1998; 2004), Reese e Rosenfeld (2001), Davies (2002) e Pierre (2014). Além disso, vale a leitura de revisão da abordagem realizada por Clarence Stone mais recentemente (2005), que, a partir das críticas recebidas, de certa forma ampliou o núcleo conceitual constitutivo dos regimes urbanos e incluiu a ideia de capacidade cívica para o estudo dos mesmos.

operacionalização de tais pesquisas, motivo pelo qual autores como Mossberger e Stoker (2001) chamaram a atenção, a partir de Sartori (1991), para as problemáticas do paroquialismo (*parochialism*), do erro de classificação (*misclassification*), do gradualismo (*degreeism*) e do alargamento conceitual (*concept stretching*) nesses estudos.<sup>21</sup>

Para evitar tais problemas, alguns pesquisadores passaram a trabalhar com a ideia de governança urbana, compreendida de forma mais ampla e abrangente do que o regime urbano. Sob esta perspectiva, um regime urbano poderia ser entendido e observado como um tipo ou desdobramento desse fenômeno maior e menos limitado (MOSSBERGER, 2009, p. 47). Ao ascender no grau de abstração e desenvolver um conceito guarda-chuva geral, tais teóricos das políticas do urbano pensavam ter encontrado uma saída qualificada frente às críticas em relação às abordagens até então desenvolvidas.

O conceito de governança urbana seria útil, assim, à apreensão de formas diversas de articulação entre diferentes segmentos sociais na produção da política local, com o incremento de possibilitar ainda a investigação dessas interações em contextos com diferentes graus de autonomia local e de impacto dos fenômenos globais mais amplos. Embora seja entendido como um modelo analítico ainda em formação (PIERRE, 2014),<sup>22</sup> a ideia de governança urbana favoreceu a realização de uma ampla gama de estudos acerca das condições de condução da política urbana em inúmeras cidades, especialmente aquelas do continente europeu.

### 3.2 As abordagens da governança urbana

Para os cientistas sociais, e, especialmente, os cientistas políticos, a noção de governança havia se tornado uma grande tendência nos estudos acerca de como diferentes atores tornam-se capazes de direcionar a economia e a sociedade em diferentes níveis (PETERS, 2012). Enquanto agenda de pesquisa interdisciplinar, a governança teria se tornado

---

<sup>21</sup> Segundo os autores, não seria qualquer agenda de política urbana e nem qualquer parceria público-privada que configurariam um regime urbano. Eles destacam, inclusive, que os regimes não poderiam ser assumidos em todas as cidades: “nem todos os fenômenos urbanos precisam se encaixar no quadro do regime urbano. Os estudiosos devem estar conscientes do que é especificamente, um tópico que pode estar aberto a algum debate. A definição dos limites da teoria do regime urbano facilitará o uso de outros conceitos quando os principais pressupostos ou critérios de definição forem violados” (MOSSBERGER; STOKER, 2001, p. 830, tradução da autora).

<sup>22</sup> Ao analisar o corpo de literatura envolvendo a noção de governança urbana, Pierre (2014) argumenta que as elaborações desenvolvidas até então permitem classificá-la como um verdadeiro modelo analítico, constructo de maior complexidade do que uma simples abordagem, porém de menor sofisticação que uma teoria. A governança como modelo analítico seria assim compreendida por ter logrado definir conceitos chave e identificar variáveis dependentes e independentes, sem, contudo, estipular relações de causalidade entre estes.

“um conceito amplo central para o estudo da ordem política, econômica, espacial e social em geral e para a compreensão da dinâmica de mudança das democracias capitalistas em particular” (LEVI-FAUR, 2012, p. 3, tradução da autora).

Assim como em dimensões mais abrangentes, na escala urbana tal conceito seria marcado por uma variedade de significados, presentes em maior ou menor grau no conjunto de produções a este respeito:

Como estrutura, a governança significa a arquitetura das instituições formais e informais; como um processo, significa a dinâmica e as funções de direção envolvidas em longos processos intermináveis de formulação de políticas; como mecanismo, significa procedimentos institucionais de tomada de decisão, de conformidade e de controle (ou instrumentos); finalmente, como estratégia, significa os esforços dos atores para governar e manipular o desenho de instituições e mecanismos, a fim de moldar escolhas e preferências (LEVI-FAUR, 2012, p. 8, tradução da autora).

A multiplicidade de significados atribuídos à ideia de governança representaria sua força e fraqueza, a depender do posicionamento adotado pelos analistas. Para os defensores do modelo, sua emergência e relativo sucesso residiria no seu potencial tanto para possibilitar uma base para comparações gerais e uma conexão entre variados campos de estudo, como para promover uma integração de outras abordagens e mesmo uma conexão entre questões empíricas e normativas (PETERS, 2012).

Ao mesmo tempo em que a abordagem da governança urbana representava um esforço de pesquisadores urbanos para distanciar-se dos modelos norte-americanos mais restritos a um contexto institucional específico, esta também garantia a inclusão de elementos institucionais não-formais como variáveis consideradas necessárias para a compreensão da dinâmica política local. O apelo e relativo consenso de ambos os movimentos garantiu que o conceito de governança urbana passasse a figurar como elemento central das pesquisas em políticas do urbano, principalmente a partir da década 90, embora com diferentes enfoques e vieses.

Para Pierre, por exemplo, a governança urbana deveria ser entendida como “um processo de mistura e coordenação de interesses públicos e privados” (1999, p.374, tradução da autora), através de uma dinâmica de “mão-dupla”, principalmente no que toca às pressões e objetivos em jogo. Segundo a sua interpretação,

as teorias da governança urbana enfatizam os resultados sobre o formal, os processos políticos e a interação público-privada sobre a implementação formal (legal) da política. A interação público-privada é vista como necessária para gerenciar a tarefa de governar. No entanto, uma vez que diferentes configurações do processo de governança oferecem diferente participação e influência de atores, também é preciso olhar para o quadro econômico, político e ideológico dentro do qual esses processos estão incorporados. Esses sistemas de valores constituem as instituições de governança urbana (PIERRE, 1999, p. 377, tradução da autora).

Assim como Stone (1989) o fez com os regimes urbanos, o autor (1999) buscou produzir um quadro modelo de tipos de governança urbana (Quadro 2), formulados a partir de quatro variáveis: a composição dos principais participantes; os objetivos globais que caracterizam a governança; os principais instrumentos utilizados para atingir esses objetivos; e os resultados mais comuns dos diferentes modelos. Os tipos seriam derivados de quatro instituições diferentes em governança urbana – grupos de objetivos de política, valores culturais, normas, práticas, e padrões de comportamentos políticos recorrentes –, abrangendo, desta forma, (a) uma governança gerencial (*managerial governance*), (b) uma governança corporativista (*corporatist governance*), (c) uma governança pró-crescimento (*progrowth governance*), e (d) uma governança de bem-estar (*welfare governance*).

Quadro 2 – Modelos de Governança Urbana de Pierre (1999)

<i>Características Definidoras</i>	<i>Modelos de Governança Urbana</i>			
	<i>Gerencial</i>	<i>Corporativista</i>	<i>Pró-crescimento</i>	<i>Bem-estar</i>
Objetivos de política	Eficiência	Distribuição	Crescimento	Redistribuição
Estilo de política	Pragmático	Ideológico	Pragmático	Ideológico
Natureza da troca política	Consensual	Conflitual	Consensual	Conflitual
Natureza da troca público-privada	Competitiva	Concertada	Interativa	Restritiva
Relação local entre estado e cidadãos	Exclusiva	Inclusiva	Exclusiva	Inclusiva
Contingência primária	Profissionais	Líderes cívicos	Negócios	Estado
Instrumentos-chave	Contratos	Deliberações	Parcerias	Redes
Padrão de subordinação	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
Crítério de avaliação chave	Eficiência	Participação	Crescimento	Equidade

Fonte: adaptado de PIERRE, 1999, p. 388

Em Stoker (1998), a governança é tratada a partir de sua diferenciação da ideia de “governo” (*government*), identificado com as instituições formais do Estado e seu monopólio de poder coercitivo legítimo. Assim, o trabalho teórico acerca da governança, para o autor, refletiria um interesse maior por parte dos cientistas sociais em um padrão de governar em transformação, identificado com o desenvolvimento de estilos de governo em que os limites entre o setor público e o setor privado são borrados (STOKER, 1998). A partir de tais pressupostos, Stoker apresenta cinco proposições, que viriam futuramente a adquirir bastante repercussão, acerca da noção de governança. Para o autor, simultaneamente:



1. A governança refere-se a um conjunto de instituições e atores que são extraídos, mas também estão além, do governo. 2. A governança identifica o desfocar de fronteiras e responsabilidades para enfrentar questões sociais e econômicas. 3. A governança identifica a dependência do poder envolvida nas relações entre instituições envolvidas na ação coletiva. 4. A governança se trata de redes autônomas e autogovernadas de atores. 5. A governança reconhece a capacidade de se conseguir que as coisas sejam feitas, a qual não repousa no poder do governo para comandar ou usar sua autoridade. Ela vê o governo como capaz de usar novas ferramentas e técnicas para conduzir e guiar (STOKER, 1998, p. 18, tradução da autora).

Digaetano e Klemanski (1999), por sua vez, trabalharam com a ideia de “modos de governança” como quadro analítico de referência, dentro do qual seriam incorporados pelos menos três componentes analíticos: a economia política urbana, enquanto contexto social, econômico e intergovernamental dentro do qual a governança urbana ocorreria; as agendas de governo urbano, como produtos de processos de governo que incorporariam as estratégias e políticas formuladas por coalizões; e os alinhamentos de governo urbano, que incluiriam as coalizões e estruturas de poder que estabelecem e executam agendas específicas.

Por seu caráter mais aberto, o modelo analítico da governança urbana comportaria a possibilidade de estudo de cidades embebidas em relações mais estado-cêntricas ou de forte incidência societal, evitando pré-concepções acerca do *locus* de poder na escala urbana (PIERRE, 2014). Para os promotores da abordagem, tal estratégia permitira uma receptividade de interpretações que considerassem variações na agência e nos contextos econômicos e institucionais de uma dada localidade (PIERRE, 2014).

A pesquisa comparativa desenvolvida por Digaetano e Strom (2003) é bastante exemplar desta abrangência. Partindo do conceito de governança urbana, os autores buscaram desenvolver um modelo analítico que incorporasse as abordagens estruturalista, culturalista e do ator racional para o estudo de cidades nos Estados Unidos, Grã Bretanha, França e Alemanha. Neste modelo, o conjunto complexo de relações ao qual os autores denominaram meio institucional (*institutional milieu*) seria o domínio político em que o contexto estrutural de estruturação econômica e estatal, a cultura e os atores políticos se interseccionariam no processo da governança urbana. Este meio institucional, por sua vez, comportaria arranjos de governo formais, referidos como bases institucionais, e informais, referidos como modos de governança - neste caso, existiriam os modos clientelista, corporativista, administrativo/gerencial, pluralista e populista (Quadro 3).

Quadro 3 – Modos de governança urbana de Digaetano e Strom (2003)

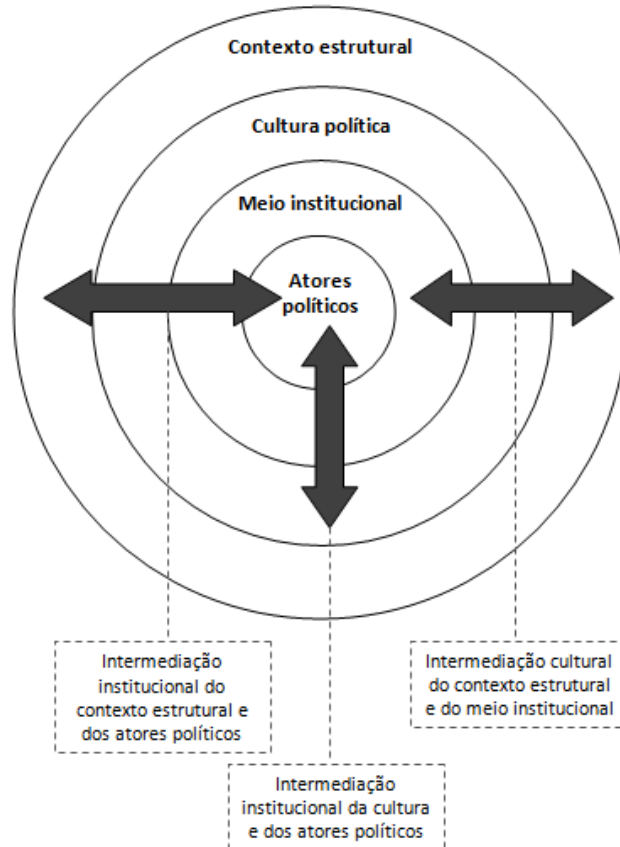
	<b>Cientelista</b>	<b>Corporativista</b>	<b>Administrativo Gerencial</b>	<b>Pluralista</b>	<b>Populista</b>
<b>Relações de governo</b>	Particularista, personalizado, troca	Negociação excludente	Formal, burocrático ou contratual	Arranjo ou mediação entre interesses concorrentes	Negociação inclusiva
<b>Lógica de governo</b>	Reciprocidade	Construção de consenso	Tomada de decisão autoritária	Gestão de conflito	Mobilização de suporte popular
<b>Tomadores de decisão chave</b>	Políticos e clientes	Políticos e líderes civis poderosos	Políticos e funcionários públicos	Políticos e interesses organizados	Políticos e líderes de movimentos comunitários
<b>Objetivos políticos</b>	Materiais	Intencionais	Materiais	Intencionais	Simbólicos

Fonte: adaptado de DIGAETANO, STROM, 2003, p. 366

O modelo integrado para comparação da governança urbana de Digaetano e Strom (2003) buscou ir além da simples definição de conceitos-chave para o estudo do tópico e ousou propor redes de relações entre as variáveis selecionadas. Segundo os autores, as fontes de mudança institucional na governança urbana residiriam principalmente em mudanças no contexto estrutural mais amplo. Aqui ambos identificam a globalização e a relativa devolução estatal das responsabilidades administrativas e de formulação de políticas, fenômenos próprios de uma era pós-industrial, como representativos dessas mudanças no período contemporâneo. Tais mudanças estruturais favoreceriam o desenvolvimento de bases institucionais de parceria e modos de governança corporativistas na Europa Ocidental e América do Norte. Contudo, a cultura política própria de cada localidade teria o poder de mediar e filtrar os efeitos estruturais, possibilitando a formação de meios institucionais diversos. As forças da globalização e da devolução, desta forma, lograriam maior impacto naquelas localidades imbuídas de uma cultura política privatista, em oposição àquelas de tradições estatistas fortes, que teriam a capacidade de atenuar esses efeitos. Além disso, neste esquema, os agentes políticos também desempenhariam um papel de relevo, agindo com protagonismo ou resistência em relação à mudança institucional. Os cálculos institucionais realizados pelos atores políticos, nesse sentido, teria relação direta com suas bases institucionais e orientações culturais (Figura 17). Como resultado, foram identificadas

diferenças nos meios institucionais de cidades dos quatro países estudados, com variações de arranjos – público-público ou público-privado – e de modos de governança urbana – do administrativo/gerencial ao corporativista.

Figura 17 – Modelo integrado da governança urbana de Digaetano e Strom (2003)



Fonte: adaptado de DIGAETANO; STROM, 2003, p. 373

Uma consequência inevitável dessa estratégia, como demonstrado, fora a consolidação de olhares mais difusos para as dinâmicas políticas locais, com a produção teórica de inúmeros modelos que objetivavam explicar tais processos em contextos e escalas diversos, dificultando a demarcação de elementos nucleares capazes de arrematar uma abordagem teórica específica. Além disso, o uso do conceito de governança também teria raízes, para alguns pesquisadores, no pressuposto de que os modos de produção e gestão das políticas urbanas passara por profundas transformações – ao menos no tocante aos países do norte global, a partir da década de 70. Dentre as causas que teriam contribuído para esta mudança, estariam a internacionalização das economias; a emergência de uma maior demanda para o setor privado participar de decisões políticas; a existência de novos desafios para as políticas, como os altos níveis de migração, a degradação do meio ambiente e o envelhecimento da

população; a ocorrência de mudanças na participação política, com a crise de legitimidade dos processos representativos; a passagem para um estado pós-burocrático; entre outros (JOHN, 2001).

A este respeito, Marques identifica que

para defensores do modelo, [...] a governança representou uma resposta ao aumento histórico da complexidade das sociedades, dada a impossibilidade de as organizações estatais enfrentarem os desafios da entrega de políticas em sociedades crescentemente complexas. Para críticos [...], por outro lado, foi o produto combinado da crise do fordismo, da ascensão da nova direita e do neoliberalismo (MARQUES, 2016, p. 26).

Esta é uma das razões pelas quais uma certa cautela mostra-se necessária na análise dos modelos de pesquisa desenvolvidos em torno da governança urbana. Como Peters e Pierre (2012) argumentam, é preciso separar os aspectos normativos do conceito da governança como um objeto de estudo acadêmico. Para os autores, haveria menos uma “mudança do governo para a governança”, e mais uma transformação do papel do governo na governança – papel este que assumiria diferentes matizes a depender de cada contexto local observado.

Embora tenha sido desenvolvida ao lado de uma redefinição normativa do papel dos governos locais (PETERS; PIERRE, 2012), a literatura da governança urbana como um modelo de análise forneceu um deslocamento analítico importante, qual seja, a ênfase em relações que envolvem tanto o Estado, ator de relevo na produção política, assim como outros atores, que passam a ser vistos como igualmente necessários em tais processos, garantido, desta forma, destaque para os agentes e as arenas em que são tomadas as decisões políticas:

Talvez a maior força da abordagem da governança urbana para a política urbana seja o fato de que esta ajuda a conceituar o que parece ser a prática da política e das lideranças urbanas - buscar coalizões e cooperação com outros atores dotados de recursos da comunidade local.[...] Além disso, a governança urbana é mais apta a descrever as relações entre as complexidades da organização do governo local contemporâneo, particularmente nas grandes cidades, e seu ambiente local igualmente complexo. Abordagens que olham apenas para arranjos institucionais formais falham em notar o significado da agência e do empreendedorismo político. (PETERS; PIERRE, 2012, p. 83, tradução da autora)

Ainda, como demonstrado, o modelo da governança também foi aquele que se mostrou, até então, mais receptivo à incorporação de variáveis institucionais no estudo das dinâmicas políticas locais para a consecução de determinados objetivos coletivos. A ênfase da literatura desenvolvida em modos complexos e informais de governança trouxe à tona aspectos discutidos e salientados pelos estudos institucionalistas mais novos (STOKER,

2006), que passaram a adquirir força no campo das ciências sociais a partir da década de 80.<sup>23</sup> Contudo, embora tenha representado uma relativa descentralização no subcampo teórico das políticas do urbano, que até então se encontrava mais restrito ao contexto norte-americano, o modelo da governança urbana, além de um tanto polissêmico<sup>24</sup> e normativo, acabou bastante associado às pesquisas situadas no ambiente político e institucional europeu.

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

### **3.3 O neoinstitucionalismo e as dinâmicas políticas locais**

Como visto, pelo menos desde meados do século XX, teorias e abordagens interessadas na explicação da política nas cidades passaram a ocupar parcela da agenda de pesquisa social, especialmente no contexto do norte global. As abordagens do poder na comunidade, por exemplo, voltaram seus esforços para responder à questão acerca de quem

---

<sup>23</sup> Diversos expoentes da pesquisa em governança urbana (ver, por exemplo, JOHN, 2001; LEVI-FAUR, 2012; PETERS, 2012; PIERRE, 2014; STOKER, 2006) advogaram pelo reconhecimento e incorporação de dimensões e elementos explicativos do neoinstitucionalismo para a investigação de processos de tomada de decisão local – aspectos estes que poderiam contribuir no preenchimento de algumas das lacunas existentes nas abordagens desenvolvidas até então: “No entanto, não se pode entender a governança urbana a menos que essas dimensões de valor sejam trazidas para a análise. É aqui que a teoria institucional, que destaca os valores globais que dão significado e compreensão aos processos políticos, oferece alguma assistência analítica. Embora as teorias de governança conceitualizem processos de mobilização de recursos público-privado, a teoria institucional é, nesse sentido, um veículo para compreender os valores e objetivos que dão a esses processos direção, objetivo e significado”. (PIERRE, 1999, p. 373, tradução da autora).

<sup>24</sup> A este respeito, Pierre analisa que “a clareza conceitual e a coerência da teoria dos regimes urbanos na definição das bases institucionais e econômicas do regime urbano tornam-na amplamente incapaz de conceituar e explicar a mudança. [...] A teoria da governança urbana com sua definição muito mais ampla de agência funciona melhor a esse respeito, mas o faz à custa da clareza conceitual”. (PIERRE, 2014, p. 877, tradução da autora).

de fato teria o poder de influenciar as tomadas de decisões locais, a despeito das configurações institucionais formais das cidades. Contudo, os elitistas e pluralistas pioneiros, com seu enfoque nas preferências dos atores políticos, dispensaram pouca atenção às diferenças de distribuição de poder através de instituições (DAVIES; TROUNSTINE, 2012, p. 54). A partir dos anos 80, influenciados por uma nova tendência institucionalista de estudos sociais, teóricos das políticas do urbano passaram a admitir e considerar a incidência das estruturas formais de governo e dos padrões informais de interação na formação de preferências e na constituição do poder de atores políticos – como é o caso das abordagens dos regimes e da governança urbana, embora com limitações. Ao mesmo tempo em que se contrapunham às perspectivas de cunho mais individual-metodológico, os “novos” institucionalistas tendiam a afirmar que

os “velhos” institucionalistas [...] estavam excessivamente preocupados com regras e organizações formais, particularmente as estruturas da democracia representativa e as estruturas organizacionais formais do governo municipal, efetivamente reduzindo o estudo da política urbana ao estudo do governo urbano [...]. O neoinstitucionalismo normalmente permite um conjunto mais amplo de influências na tomada de decisões do que o antigo. (DAVIES; TROUNSTINE, 2012, p. 54, tradução da autora)

O neoinstitucionalismo, assim, surge como uma espécie de resposta, principalmente no campo da ciência política, às limitações identificadas no “antigo” institucionalismo e na teoria comportamentalista em relação ao fenômeno político<sup>25</sup>. Ao antigo institucionalismo, rejeita a ausência de cientificidade, marcada por insuficiências analíticas e também por um certo ecletismo teórico. Por outro lado, critica a ausência de contexto institucional nas abordagens comportamentalistas<sup>26</sup>, seja as indutivas, seja as dedutivas (PERES, 2008b, p. 60). Ao mesmo tempo, é uma abordagem que busca combinar os principais elementos potenciais das perspectivas que a antecederam, resgatando do antigo institucionalismo “a centralidade das instituições na explicação do fenômeno político” e do comportamentalismo “a

---

<sup>25</sup> Ainda que não coloquem nesses termos, March e Olsen (2008, p. 122-126) dão destaque a uma série de “estilos teóricos” da ciência política aos quais o neoinstitucionalismo refutaria: o “contextualismo”, isto é, a visão de um Estado politicamente organizado como simples reflexo da sociedade; o “reducionismo”, por meio da aceção das dinâmicas políticas a partir do comportamento individual de atores políticos; o “utilitarismo”, que pensa a ação unicamente como produto do interesse pessoal calculado; o “funcionalismo”, o qual vê a história como um mecanismo eficiente no alcance de equilíbrios adequados; e o “instrumentalismo”, o qual coloca os resultados como preocupação central da vida política.

<sup>26</sup> Para os neoinstitucionalistas, o comportamento só pode ser entendido no contexto das instituições. Nesse sentido, acerca das críticas neoinstitucionais ao comportamentalismo, Immergut (1998) as sintetiza em três eixos principais: o eixo das preferências, na medida em que distinguem as preferências dos atores “expressas” de suas preferências “reais”; o eixo das decisões políticas, pois criticam a ideia de mera “soma de preferências” individuais; e o eixo do contexto institucional, uma vez que entendem que a maior parte do comportamento político e das decisões coletivas são um artefato dos procedimentos usados para tomar decisões – os processos políticos seriam, dessa forma, decisivos.

preocupação com o rigor teórico [...], com a precisão conceitual [...] e com a orientação empírica da pesquisa [...]" (PERES, 2008b, p. 61).

Para Pierson (1996), o neoinstitucionalismo emerge com a preocupação de como arranjos relativamente estáveis estruturam o comportamento político. Acerca do tema, ele argumenta que

as instituições estabelecem as regras do jogo para lutas políticas - influenciando identidades de grupos, preferências políticas, e escolhas de coalizões, e aumentando o poder de barganha de alguns grupos enquanto desvaloriza de outros. As instituições também afetam capacidades de governo – seus recursos administrativos e financeiros para moldar intervenções políticas (PIERSON, 1996, p. 152, tradução da autora).

O núcleo central das ideias neoinstitucionais diz respeito ao fato de que “os atores respondem estratégica ou moralmente a um conjunto de regras formais ou informais que são circunscritas às instituições” (PERES, 2008b, p. 65). Instituições estas que, a seu turno, podem ser entendidas como produtos humanos e, ao mesmo tempo, forças sociais por direito próprio (LOWNDES, 2001). Isto é, de acordo com o neoinstitucionalismo, as instituições constroem o comportamento e são transformadas pela agência. Assim, nas análises dos processos políticos, tanto as convenções e coalizões informais quanto as regras e estruturas formais que moldam o comportamento político merecem considerável atenção, bem como a maneira pela qual as instituições políticas incorporam valores e relações de poder (LOWNDES, 2009, p. 92). Dessa forma, as instituições aparecem para esta abordagem como variável fundamental para a explicação de diferentes dinâmicas políticas.

Assim, com o neoinstitucionalismo, as instituições políticas são pensadas de maneira mais autônoma, ganhando uma nova posição causal: além de serem afetadas pela sociedade em geral, também passam a exercer influência sobre as dinâmicas sociais (MARCH; OLSEN, 2008).<sup>27</sup> Ademais, ganham destaque os processos da política (ou os processos de tomada de decisão), e não apenas os seus resultados (ou as decisões): a política e a governança aparecem como “rituais sociais importantes” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 131).

Contudo, a despeito de tal núcleo consensual, o neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. A emergência de diferentes perspectivas dentro deste campo, principalmente a partir da década de 1980, fez com que alguns estudiosos da área buscassem distinguir os diferentes tratamentos dados aos problemas sociais e políticos por meio da construção de esquemas classificatórios das divergências apresentadas no interior

---

<sup>27</sup> Isto é, a formação de interesses, a distribuição de recursos e as regras do jogo também dependem de variáveis institucionais (MARCH; OLSEN, 2008).

desta abordagem geral (ver, por exemplo, KATO, 1996; NORGAARD, 1996; HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003; PERES, 2008a). Dentre as tipologias apresentadas, a que ganhou mais proeminência foi a de Hall e Taylor (2003), que distinguem três escolas de pensamento dentro do neoinstitucionalismo: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo sociológico, e o institucionalismo histórico. Segundo a sua classificação, tais escolas apresentam métodos de análise diversos e oferecem imagens do mundo político distintas, ainda que tenham em comum o objetivo de “elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

De forma resumida, os autores (2003) argumentam que o institucionalismo da escolha racional enfatiza o comportamento estratégico dos atores nas disputas políticas, influenciados por um cálculo estratégico, o qual envolve as expectativas de um dos atores relativas ao comportamento provável dos outros atores. A interação entre diferentes atores é estruturada pelas instituições na medida em que estas influenciam a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, assim como ao passo que oferecem informações que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros. As instituições capazes de se manter são as mais eficazes e sua criação é centrada na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Na vida política, os atores agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências.

O institucionalismo sociológico, por sua vez, entenderia que as práticas são incorporadas menos em razão de fins e meios e mais em razão de sua transmissão enquanto cultura. As práticas burocráticas, portanto, são explicadas em termos culturalistas. Nesse sentido, as instituições são definidas a partir de um olhar abrangente, que inclui não apenas as regras, os procedimentos ou as normas formais, “mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Segundo essa perspectiva, o comportamento é estruturado pelas instituições na medida em que estas especificam o que se deve fazer e, mais que isso, indicam o que se pode imaginar fazer em um contexto dado. A adoção de determinadas práticas institucionais estaria relacionada com o valor – legitimidade social – que elas possuem em um dado ambiente cultural.

Por fim, o institucionalismo histórico seria marcado por uma mescla entre a perspectiva calculadora, que vê o comportamento como algo estratégico, com a perspectiva cultural, que salienta o papel da visão de mundo na adoção de determinado comportamento. Assim, a vida política seria influenciada pelas instituições, mas também por outros fatores,



como o desenvolvimento socioeconômico e a difusão das ideias. Esta perspectiva também busca atentar para o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos na dinâmica política. Entram em cena, desta forma, questões como a distribuição desigual de poder e recursos entre os diferentes atores e grupos sociais. Nas palavras dos autores:

Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Além disso, ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, eles tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200).

O esquema de comparação típico-ideal elaborado por Torfing (2001) é bastante elucidativo das diferenças entre estas três vertentes (Quadro 4):

Quadro 4 – Comparação típica-ideal dos três institucionalismos de Torfing (2001)

	<b>Institucionalismo da Escolha Racional</b>	<b>Institucionalismo Histórico</b>	<b>Institucionalismo Social-Construtivista</b>
<i>Que tipo de teoria é essa?</i>	Raízes na filosofia de direito natural e na economia neoclássica, concentra-se no nível micro, baseia-se no método dedutivo e visa à previsão.	Raízes na economia política marxista e weberiana, concentra-se no nível meso, baseia-se no método indutivo e visa à explicação.	Raízes na fenomenologia, na psicologia cognitiva e até mesmo no pós-estruturalismo, concentra-se no nível macro e no nível micro, baseia-se no método indutivo, e visa à compreensão.
<i>Como a ação política é definida?</i>	<i>Improving decisions</i> de Pareto baseadas na agregação de uma pluralidade de preferências individuais.	Conflitos entre grupos sobre recursos escassos e sobre a moldura institucional para resolução de conflitos.	Lutas discursivas sobre a fixação de horizontes "comuns" de significado que ajudam a fornecer ordem, sentido e estabilidade em um mundo contingente, complexo e caótico.
<i>Qual é a teoria da ação?</i>	Atores individuais têm um conjunto fixo de preferências ordenadas hierarquicamente. Dentro de um determinado conjunto de constrangimentos institucionais, os atores individuais calculam os custos e benefícios esperados das opções alternativas e escolhem racionalmente entre elas, de modo a maximizar o alcance de suas preferências pré-determinadas.	Conflitos entre atores coletivos dotados de interesses objetivos (às vezes modificados por processos de aprendizagem e pelo impacto da ideologia) são estruturados e mediados por instituições, mas, em última instância, resolvidos pela presença de relações de poder assimétricas.	Atores individuais e coletivos agem apropriadamente com base em identidades, regras e roteiros cognitivos que são endógenos ao contexto institucional em que estão situados. As ações e escolhas apropriadas são frequentemente justificadas apropriadamente de acordo com uma lógica de consequencialidade.
<i>Como as instituições são definidas?</i>	Instituições são construções racionais que consistem em regras formais e informais, normas, procedimentos, etc, e o correspondente sistema de observância e execução.	Instituições são construções normativas que muitas vezes são herdadas do passado. Consistem em regras formais e informais, normas, etc, procedimentos de observância e execução, e uma estrutura normativa e ideológica comum.	Instituições são construções culturais que consistem em regras formais e informais, normas, etc, mas também em crenças, códigos, símbolos, paradigmas e diferentes formas de conhecimento.
<i>O que é afetado pelas instituições?</i>	A gama de opções, a matriz de remuneração dos diferentes atores e as informações disponíveis.	O equilíbrio de forças entre interesses organizados e, em certa medida, também as estratégias dos atores.	A identidade, a racionalidade e os roteiros cognitivos dos atores.
<i>Qual é o efeito das instituições?</i>	Os aspectos regulatórios do ambiente institucional constroem a escolha racional dos atores individuais e levam a soluções sub-ótimas.	Os aspectos regulatórios e normativos da moldura institucional tanto constroem como capacitam os atores coletivos a selecionar aquelas estratégias que irão ou ganhar, ou perder.	Os aspectos normativos e cognitivos do contexto institucional empoderam os atores a agir de uma maneira e não de outra.
<i>Como as instituições são formadas/alteradas?</i>	As instituições são formadas por meio de contratos voluntários porque eles criam um ganho para os atores individuais. Eles são difíceis de reformar porque fornecem benefícios aos atores relevantes. No entanto, eles podem ser alterados através de uma reforma intencional se a estrutura de preferências for alterada.	Instituições são formadas como resultado da codificação de compromissos feitos no curso da luta. Eles são alterados em e através de respostas conflituais a eventos externos, como novas tecnologias, crises econômicas, etc.	A necessidade de legitimar o desenho institucional vis-à-vis as formas oficiais, profissionais ou outras de discurso hegemônico estimula processos de difusão e imitação que, por sua vez, favorecem o isomorfismo organizacional. As instituições são difíceis de mudar porque elas estruturam o modo como os atores avaliam as instituições existentes e contemplam a reforma.

Fonte: Adaptado de TORFING, 2001, p. 283-284.

O autor salienta, contudo, que uma apresentação deste tipo acaba por violentar, de certa forma, as três perspectivas, que carregam suas próprias tensões e divergências internas.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Nas palavras de Torfing: “Desta forma, é difícil dizer quando a teoria da escolha racional tradicional termina o institucionalismo da escolha racional. Dentro do institucionalismo histórico nós encontramos uma mistura de

Além disso, Torfing ressalta que uma comparação deste tipo também pode esconder os vários exemplos de híbridos e cruzamentos teóricos, os quais garantiriam maior sofisticação intelectual para os estudos situados dentro do pensamento neoinstitucional como um todo. Hall e Taylor (2003) indicam que o neoinstitucionalismo histórico teria o potencial de ocupar esta posição híbrida. Nos termos de Torfing:

O institucionalismo histórico poderia atuar como intermediário para uma reaproximação teórica, uma vez que muitos de seus argumentos poderiam ser traduzidos em termos de escolha racional, e outros mostrariam claras aberturas para o institucionalismo social construtivista. Certamente, o institucionalismo histórico se baseia em uma concepção de interesses e ações estratégicas que podem ser compreendidas a partir de uma perspectiva de escolha racional, e na medida em que tais interesses são tomados por serem construídos dentro de discursos institucionalizados que são difundidos por processos de difusão, é possível ver os contornos de uma síntese teórica. (TORFING, 2001, p. 285, tradução da autora)

Um elemento importante da vertente histórica do institucionalismo consiste justamente em seu enfoque temporal, com vistas a compreender trajetórias, sequências e processos que levam a um resultado específico. A este respeito, Pierson e Skocpol (2008) identificam no argumento temporal um fator chave das análises orientadas por essa vertente. Junto a isso, dão destaque para o fato de tratar de agendas substantivas, isto é, problemas que aparecem no mundo real e que se mostram insuficientemente explicadas:

Um acadêmico institucionalista histórico geralmente começa por se perguntar sobre os diferentes resultados, historicamente situados, de amplo interesse, talvez colocando um enigma sobre o porquê de um evento importante ocorrer ou não, ou se perguntando por que certas estruturas ou padrões tomam forma em determinados momentos e lugares e não em outros. [...] Por estarem tão apegados a temas como os movimentos sociais, o desenvolvimento do Estado moderno, o crescimento e declínio da participação cidadã nas democracias, as origens e dinâmicas das economias políticas, as transformações dos regimes, e os padrões das políticas públicas, os institucionalistas históricos evitam ficar olhando para o próprio umbigo. (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 10-11, tradução da autora).

Além disso, ressaltam sua atenção a contextos e configurações, ou seja, atentam para aspectos macroestruturais mais amplos e sua influência nos distintos processos institucionais. As instituições aparecem como produtos desenvolvidos a partir de lutas entre atores desiguais em termos de poder e acesso a recursos. Juntos, esses três elementos do institucionalismo histórico teriam o potencial de em muito contribuir para a compreensão do governo, da política e das políticas públicas (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

Assim, dentro desta perspectiva – macrosociológica e *power-oriented* -, demandas políticas e políticas públicas são estruturadas por densas interações entre atores econômicos,

---

neo-marxistas, teóricos políticos comparativos, teóricos da regulação e historiadores sociológicos. Finalmente, o institucionalismo social construtivista inclui tanto tipos diferentes de análise organizacional quanto várias formas de teoria do discurso” (TORFING, 2001, p. 282, tradução da autora).

sociais e políticos, que trabalham de acordo com diferentes lógicas em diferentes contextos. Tais interações, a seu turno, são moldadas por atores coletivos e instituições que “suportam traços de sua própria história” (IMMERGUT, 1998, p. 17).

O institucionalismo histórico, nesse sentido, aparece como um corpo de trabalho crítico que busca olhar para fatores institucionais de nível intermediário, como arranjos corporativos, redes de política que conectam grupos econômicos à burocracia estatal, estrutura partidária, e também para “o papel que eles desempenham na definição das constelações de incentivos e restrições enfrentadas por atores políticos em diferentes contextos nacionais” (THELEN; STEINMO, 1992, p.6, tradução da autora). Esse novo institucionalismo parte da noção de que fatores institucionais podem moldar tanto o objetivo como a distribuição de poder entre os atores em uma dada política. Foca-se, portanto, no caráter relacional das instituições: “mais importante que as características formais de cada instituição estatal ou societal em si é como uma determinada configuração institucional molda interações políticas” (THELEN; STEINMO, 1992, p. 6, tradução da autora). Assim, esta abordagem mostra-se de grande valia para o estudo de processos de *policy-making* dentro de determinados parâmetros institucionais. Nas palavras de Hall:

Os fatores institucionais desempenham dois papéis fundamentais nesse modelo. Por um lado, a organização de *policy-making* afeta o grau de poder que um conjunto de atores tem sobre os resultados da política. Por outro lado, a posição organizacional também influencia a definição de um ator de seus próprios interesses, ao estabelecer suas responsabilidades institucionais e sua relação com outros atores. Nesse sentido, fatores organizacionais afetam tanto o grau de pressão que um ator pode trazer na política quanto a direção provável dessa pressão (HALL, 1986, p. 19, tradução da autora).

Nesse contexto, busca-se demonstrar que as situações políticas são complexas, geralmente envolvendo uma gama de variáveis que interagem de diferentes formas entre si. Para tanto, importa tanto a influência recíproca de restrições institucionais e estratégias políticas quanto, mais amplamente, a interação de ideias, interesses e instituições (THELEN; STEINMO, 1992).

Immergut (1992), por exemplo, ao estudar a lógica de *policy-making* dos sistemas de saúde de três países europeus, identifica que, ainda que tivessem pontos de partida similares, acabam por desenvolver-se em direções divergentes. Nesse sentido, argumenta que isso se explica pelas diferenças nas instituições políticas de cada um, as quais estabelecem as regras do jogo em cada caso – “regras *de jure*” de desenho institucional, que fornecem vantagens e impedimentos procedimentais, e “regras *de facto*”, que surgem na prática política: “Juntas, essas regras institucionais estabelecem lógicas distintas de *decision-making* que conformam

os parâmetros tanto para a ação executiva quanto para a influência de grupos de interesse” (IMMERGUT, 1992, p. 59, tradução da autora). Para a autora, as decisões políticas “requerem acordo em diversos pontos ao longo de uma cadeia de decisões feitas por representantes em diferentes arenas políticas” (1992, p. 63, tradução da autora) e, “dependendo da lógica do processo de decisão, diferentes estratégias políticas são disponíveis a grupos de interesse, e diferentes grupos são privilegiados pelas instituições políticas” (1992, p. 66-67, tradução da autora).

Nas análises situadas nessa vertente, ganham especial destaque as noções de “dependência da trajetória” (*path dependence*) e de “conjuntura crítica” (*critical juncture*). A dependência da trajetória demonstra que, uma vez estabelecidas as regras do jogo institucionais e as formas gerais de pensar no mundo político, frequentemente serão geradas dinâmicas de retroalimentação (PIERSON; SKOCPOL, 2008). Conforme Pierson (2000), a dependência da trajetória significa que os passos que são dados em uma direção particular induzem movimentos futuros na mesma direção. Tomando emprestada a noção econômica de “retornos crescentes” (*increasing returns*), o autor adota uma concepção mais restrita do conceito, o qual demarcaria processos de auto-reforço e de *feedback* positivo:

Em um processo de retornos crescentes, a probabilidade de passos adicionais pela mesma trajetória aumenta com cada movimento dentro desta trajetória. Isso ocorre porque os benefícios relativos da atividade corrente comparados com outras opções possíveis aumentam com o passar do tempo. Para colocar de uma forma diferente, os custos de saída – de mudança para alguma alternativa previamente plausível – crescem. (PIERSON, 2000, p. 252, tradução da autora)

No campo das políticas públicas, dos processos políticos e das tomadas de decisões públicas, as dinâmicas de *feedback* positivo seriam dotadas de considerável impacto e complexidade, considerando-se o papel central da ação coletiva, a alta densidade das instituições, as possibilidades de uso da autoridade política para reforçar assimetrias de poder e suas opacidade e complexidade intrínsecas (PIERSON, 2004, p. 30-40). Além disso, a esfera da política teria o potencial de apresentar uma dependência da trajetória ainda mais intensa que o campo econômico, por conta da baixa eficiência de mecanismos corretivos como a competição e o aprendizado, somada aos obstáculos dos horizontes de curto prazo dos atores políticos e dos fortes vieses do *status quo* associados às regras de decisão que regem a maioria das suas instituições (PIERSON, 2004, p. 40-41). Conforme Pierson (2004), quando processos de auto-reforço estão a funcionar, a vida política seria marcada por quatro características:

1. Equilíbrios múltiplos: sob um conjunto de condições iniciais propícias para *feedbacks* positivos, uma gama de resultados é possível geralmente.
2. Contingência: eventos relativamente pequenos, se ocorrerem no momento certo, podem ter consequências grandes e duradouras.
3. Um papel crítico para a temporalidade e o sequenciamento: nesses processos dependentes da trajetória, quando um evento ocorre pode ser crucial. Porque partes iniciais de um sequência importam muito mais que partes posteriores, um evento que ocorre ‘tarde demais’ pode não ter efeito, embora ele pudesse ter considerável consequência se a temporalidade tivesse sido diferente.
4. Inércia: Uma vez que tal processo for estabelecido, *feedbacks* positivos irão geralmente levar a um único equilíbrio. Esse equilíbrio irá, por sua vez, ser resistente à mudança. (PIERSON, 2004, p. 44, tradução da autora)

Nesse sentido, a análise causal promovida por esta abordagem, entendida como “inerentemente sequencial” (RUESCHEMEYER; STEPHENS; STEPHENS, 1992, p. 4), traz à tona a existência dos chamados “efeitos de feedback” (*feedback effects*). A fim de discorrer acerca de tais mecanismos, Thelen (1999) remonta ao pensamento de Ikenberry (1994), que os distingue em dois tipos amplos: um conjunto de mecanismos funcionais e um conjunto de mecanismos distributivos. Os primeiros são entendidos pela autora como “estruturas de incentivos”, as quais correspondem à concepção de que, uma vez que um conjunto de instituições entra em vigor, os atores buscariam adaptar suas estratégias de forma a refletir, mas também reforçar, a “lógica” do sistema instituído (1999, p. 392). Os últimos, por sua vez, comportam a ideia de que as instituições não são neutras e, na verdade, refletem, reproduzem e ampliam padrões particulares de distribuição de poder na política. Os efeitos, nesse caso, estariam associados ao desvios distributivos frutos de determinadas instituições ou políticas, que acabariam por reforçar determinados caminhos em detrimento de outros, restringindo possibilidades futuras para grupos particulares (1999, p. 394). Ao tratar do tema, a autora, contudo, atenta para a necessidade de que tais padrões de reprodução não sejam tomados de forma imperativa, na medida em que as políticas e as instituições também são entendidas enquanto passíveis de transformação (THELEN, 1999, p. 396-399).

Em tais processos, as conjunturas críticas seriam aqueles momentos em que mudanças de maior impacto tornam-se possíveis, e em que as respectivas decisões tomadas acabam por influir nos acontecimentos posteriores. Isto é, a conjuntura crítica introduz um processo de mudança que deixa um legado aos atores envolvidos na tomada de decisões políticas (COLLIER; COLLIER, 2002). Assim, a ordem dos eventos, ou seja, o tempo e a sequência de processos particulares, pode trazer diferenças fundamentais nos resultados alcançados<sup>29</sup>. Neste

---

<sup>29</sup> Para Thelen (1999), por exemplo, as instituições aparecem como o legado de processos históricos concretos. Segundo a autora, “a grande força da literatura das conjunturas críticas reside na forma como os estudiosos incorporaram questões de sequenciamento e tempo na análise, olhando especificamente para os diferentes padrões de interação entre os processos políticos em curso e o efeito dessas interações sobre os resultados institucionais e outros” (THELEN, 1999, p. 388, tradução da autora).

modelo de mudança institucional, as conjunturas críticas seriam os “pontos de pontuação de um equilíbrio pontuado” (SORENSEN, 2014, p. 25, tradução da autora), frequentemente desencadeadas por forças exógenas. Nos termos de Capoccia e Kelemen:

No contexto do estudo do fenômeno da dependência da trajetória, definimos conjunturas críticas como períodos de tempo relativamente curtos, durante os quais há uma probabilidade substancialmente elevada de que as escolhas dos agentes afetem o resultado de interesse. Por ‘períodos de tempo relativamente curtos’, queremos dizer que a duração da conjuntura deve ser breve em relação à duração do processo de dependência da trajetória que ela instiga (o que leva eventualmente ao resultado de interesse). Por ‘probabilidade substancialmente elevada’, queremos dizer que a probabilidade de que as escolhas dos agentes afetem o resultado de interesse deve ser alta em relação a essa probabilidade antes e depois da conjuntura. (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 348, tradução da autora)

Nesse sentido, se a ideia da dependência da trajetória balizou os estudos situados nesta vertente, a noção de conjunturas críticas representou uma das alternativas encontradas pelos institucionalistas históricos que buscavam uma resposta às críticas acerca de sua dificuldade na explicação da mudança. Assim como estes, institucionalistas da escolha racional e sociológicos também enfrentaram questões similares, apontando para modelos que apostavam em choques exógenos como principais indutores de mudanças em contextos institucionais estáveis – novos quadros interpretativos importados ou impostos de fora e a evolução de campos políticos, jurídicos e de mercado mais amplos no caso do institucionalismo sociológico, e modelos de equilíbrio pontuado no caso do institucionalismo da escolha racional (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 5-6).

Mahoney e Thelen, em um texto clássico acerca da questão da mudança nos estudos neoinstitucionais, buscaram desafiar esse “problema comum” e propor uma teoria de mudança institucional gradual (2010). Segundo os autores, a definição de instituições adotada pela maior parte dos teóricos neoinstitucionais as tratam como características relativamente duradouras da vida política e social que estruturam o comportamento e que não podem ser mudadas fácil ou instantaneamente. Isso teria levado a um maior interesse por parte dessa literatura na explicação da continuidade, ao invés da mudança. Eles propõem, assim, um modelo que, partindo de uma abordagem de distribuição do poder para as instituições<sup>30</sup>, considera alternativas de mudanças incrementais endógenas nas análises institucionais. Para Mahoney e Thelen, as propriedades básicas das instituições contêm em si possibilidades para a mudança. As implicações de distribuição de poder das instituições seriam, nesse modelo,

---

<sup>30</sup> Nesta perspectiva, as instituições são entendidas como “instrumentos de distribuição carregados de implicações de poder” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 8, tradução da autora).

fundamentais para a mudança, e a mudança incremental ocorreria nas lacunas entre a regra e sua interpretação ou aplicação:

Quando a execução de uma instituição é contestada e incerta, ou quando o significado de uma instituição é indeciso, o interesse de um ator pela continuidade institucional pode ser equívoco e mutável. À medida que o significado e a atuação de uma instituição mudam, as preferências do ator também podem mudar. Colocar questões de conformidade no centro do palco, portanto, nos obriga a pensar sobre os efeitos distributivos das instituições de maneiras mais complicadas do que simplesmente "vencedores" e "perdedores". Novas categorias que vão além dessa simples dicotomia devem ser criadas para representar e analisar atores, padrões de coalizão e conflitos políticos que impulsionam a política de mudança institucional. (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14, tradução da autora).

Em seu modelo explicativo, características do contexto político e da instituição condicionariam a emergência de um tipo de agente da mudança dominante, o qual, por sua vez, moldaria um tipo de mudança institucional específico. A mudança institucional, nesse cenário, poderia ser de quatro tipos (Quadro 5): (a) por deslocamento (*displacement*) – quando são removidas as regras existentes e novas são introduzidas; (b) por camadas (*layering*) – quando são introduzidas novas regras em cima ou ao lado das existentes; (c) por derivação/desvio (*drift*) – quando se altera o impacto das regras existentes devido a mudanças no ambiente; e (d) por conversão (*conversion*) – quando se altera a atuação e interpretação das regras existentes devido à exploração estratégica de suas ambiguidades (MAHONEY; THELEN, 2010).

Quadro 5 – Tipos de mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2010)

	Por deslocamento	Por camadas	Por derivação/desvio	Por conversão
Remoção de regras antigas				
Negligência de regras antigas	--			
Impacto/atuação de regras antigas modificados	--			
Introdução de novas regras				

Fonte: adaptado de MAHONEY; THELEN, 2010, p. 16



Em razão destes e outros fatores, o neoinstitucionalismo histórico mostra-se pertinente para o estudo de processos políticos de elaboração de políticas públicas, entendidos “como fluindo dentro de determinados parâmetros institucionais” (MENICUCCI, 2007, p. 22). Esses parâmetros aparecem como um produto de conflitos e escolhas políticas que, ao mesmo tempo, restringem e moldam os comportamentos dos atores (THELEN; STEINMO, 1992, p. 28). Segundo Souza:

A contribuição do neoinstitucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não desempenham todos os papéis – há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo sociológico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico (SOUZA, 2007, p. 83).

No que toca ao neoinstitucionalismo histórico, ao focar processos, e não “fotografias”, de um dado resultado, essa opção analítica se mostra útil para investigações de desenvolvimentos de políticas em uma área particular, destacando e explorando as causas que operam nos níveis interorganizacionais ou interinstitucionais (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 19-20). Além disso, o Estado, visto como dotado de autonomia relativa<sup>31</sup>, isto é, de capacidades de intervenção na vida social que são contextualmente variáveis e permeáveis a distintas influências, é trazido à tona novamente e passa a ser entendido como ator político que exerce um papel importante na produção das políticas públicas, em conjunto com o envolvimento de outros segmentos sociais (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985).

As estratégias empregadas nas pesquisas situadas nesta escola são variadas. Podem ser comparativas, analisar tendências dentro de um dado contexto, oferecer modelos emoldurados em termos gerais, entre outros, apoiando-se em fontes primárias e/ou na síntese de informações secundárias. Algumas destacam o impacto das regras do jogo, outras adotam modelos mais culturalistas. Podem, também, justapor dois ou mais contextos, para mostrar como algumas variáveis alteram-se em diferentes cenários. Nesse sentido, os institucionalistas históricos privilegiam os estudos de caso em profundidade e a comparação entre um número pequeno ou mediano (PIERSON; SKOCPOL, 2008), geralmente unificados no espaço ou no tempo (THELEN, 1999, p. 373). Como referem Pierson e Skocpol,

---

<sup>31</sup> Rejeitam-se, assim, as perspectivas puramente pluralistas - políticas de Estado como reflexo das pressões de grupos de interesse -, elitistas - a decisão é entendida como exclusiva de quem está no poder -, e estruturalistas/funcionalistas - o Estado como reprodução do interesse de determinadas classes sociais (SOUZA, 2007).

Precisamente porque os institucionalistas históricos são tão ligados aos grandes problemas do mundo real, quase nunca esquecem de manter o olhar para o elemento substantivo - compreender fenômenos importantes do mundo real -, é a fórmula para a realização acadêmica duradoura. Uma vez que os temas centrais em jogo são importantes em si mesmos, os institucionalistas históricos são muitas vezes ansiosos para combinar perspectivas teóricas, utilizar várias fontes de informação e encurtar os limites da criatividade metodológica para tratarem sobre esses temas (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 29, tradução da autora).

As relações causais entre os variados fatores que interferem nos processos políticos são pensadas menos de maneira universalista do que de maneira contextual<sup>32</sup>, tanto no que toca aos aspectos exógenos, quanto em relação aos aspectos endógenos das instituições (IMMERGUT, 1998). Tais instituições, compreendidas de uma forma ampla<sup>33</sup>, cumprem um papel decisivo na construção política de interesses, assim como em seu encorajamento e legitimação.

Assim, o núcleo central das ideias institucionalistas históricas comporta concepções específicas em termos de orientação normativa, do próprio conceito de instituição, e de aspectos como a constituição das preferências e interesses dos atores sociais, dos processos políticos e das relações de poder. A este respeito, a composição esquemática (Quadro 6) formulada por Immergut (1998) pode ser ilustrativa:

---

<sup>32</sup> Steinmo (1993), por exemplo, argumenta que as ações serão diferentes em diferentes contextos institucionais.

<sup>33</sup> As instituições são conceituadas de formas distintas nos diferentes trabalhos dentro desta abordagem, podendo incluir regras formais, processos, normas sociais, legados históricos, entre outros.

Quadro 6 – Núcleo teórico do neoinstitucionalismo histórico

<b>Neoinstitucionalismo Histórico</b>	
<b>Instituições</b>	- Regras, processos, normas, legados;
<b>Problemática das preferências</b>	- Racionalidades alternativas; - Construção de interesses;
<b>Problemática da agregação</b>	- Representação de interesses; - Contestação/poder; - Lógicas de causalidade contextuais; - Contingência;
<b>Orientação normativa</b>	- Rejeita preceito ( <i>standard</i> ) utilitário; - Preceito ( <i>standard</i> ) social estrutural retorna; - Preceito ( <i>standard</i> ) procedimental/procedimental ( <i>procedural</i> ) = deliberação;
<b>Interesses</b>	- Interpretações dos atores de seus interesses moldadas por organizações e instituições coletivas que suportam traços de sua própria história;
<b>Processo político</b>	- Processo político estruturado por constituições e instituições políticas, estruturas estatais, relações entre grupos de interesse e Estado, redes de política, contingências de tempo;
<b>Atores</b>	- Autorreflexivos (normas sociais, culturais e históricas, mas com reinvenção da tradição);
<b>Poder</b>	- Depende do reconhecimento pelo Estado, acesso à tomada de decisão, representação política, e construções mentais;
<b>Mecanismos institucionais</b>	- Estruturação de opções, cálculos de interesse e formação de objetivos por regras, estruturas, normas e ideias.

Fonte: adaptado de Immergut, 1998.

Embora o neoinstitucionalismo esteja presente, atualmente, em uma série de análises que buscam compreender processos sociais e políticos, sua operacionalização em pesquisas voltadas para a política do urbano ainda se mostra bastante incipiente. É nesse sentido que Lowndes refere-se a uma urgente necessidade de uma “teoria reformulada dos constrangimentos institucionais dentro e através dos quais processos políticos urbanos operam” (LOWNDES, 2001, p. 1954, tradução da autora) – algo que alguns teóricos vem chamando de “institucionalismo urbano” (ver, por exemplo, DAVIES; TROUNSTINE, 2012). Segundo a autora, a perspectiva neoinstitucional poderia fornecer ferramentas poderosas para a análise da política urbana<sup>34</sup>. A autora sintetiza o argumento do novo institucionalismo expondo o seu resgate da ideia de que as estruturas políticas moldam o

<sup>34</sup> Importante destacar que a autora não reivindica uma distinção entre as diferentes abordagens da política urbana, assim como não intenta tratar tais abordagens como teorias neoinstitucionais. Pelo contrário, busca demonstrar como os *insights* do neoinstitucionalismo podem contribuir e ser aplicados aos diversos subcampos da política do urbano (LOWNDES, 2001, p. 1956-1957).

comportamento político (e de que estas, por sua vez, são sustentadas normativa e historicamente), assim como o seu avanço na compreensão das instituições, entendidas como produtos humanos e, ao mesmo tempo, forças sociais por direito próprio. A potência dessa abordagem, para Lowndes, reside em seis movimentos analíticos: de um foco nas organizações para um foco nas regras; de uma concepção formal para uma informal de instituições; de uma concepção estática para uma dinâmica de instituições; de uma postura de valores submersos para uma crítica de valores; de uma concepção holística para uma desagregada de instituições; e da independência para a incrustação – *embeddedness* – (LOWNDES, 2001, p. 1958). Assim, para Lowndes, fenômenos como, por exemplo, a reorganização de governos locais e a emergência, reformulação ou intensificação de determinadas agências e papéis do setor privado nesse campo podem ser explorados a partir da teoria neoinstitucional.

A autora (2001) acrescenta ainda que a ideia difundida de uma “passagem do governo para a governança” pode mais confundir do que explicar, uma vez que a governança não seria um fenômeno novo, mas, sim, algo que tem progressivamente se tornado desvinculado das instituições representativas e burocráticas dos governos locais. Ela chama a atenção, nesse sentido, para a proliferação de formas institucionais diversas e para a expansão de repertórios institucionais como marcos da política urbana contemporânea – em termos de arranjos de parceria entre o público e o privado, assim como de distintas normas, papéis e incentivos que vêm se conformando. Todos esses aspectos atuariam como constrangimentos dentro da política local, e a perspectiva neoinstitucional, dessa forma, traria a vantagem de fomentar a problematização da natureza de tais constrangimentos.

A potencialidade do neoinstitucionalismo seria, assim, dúplice: por um lado, pode explicar os diferentes arranjos informais conformados entre atores sociais diversos e, por outro lado, pode explorar as mudanças nas burocracias e formas de condução da política urbana dentro do campo formal dos órgãos estatais, na medida em que adota uma concepção ampla das instituições sem, contudo, deixar de considerá-las. Os constrangimentos que influenciam tais fenômenos, por sua vez, podem advir tanto de quadros contextuais mais amplos (exógenos), quanto do próprio sistema político em que operam (endógenos).

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

os jogadores dentro do ‘jogo’ da governança urbana são diversos e incluem organizações (a autoridade local eleita, outras agências de serviços, partidos políticos, organizações voluntárias) e indivíduos (políticos, burocratas, profissionais de serviços, ativistas comunitários, eleitores). [...] As instituições da política urbana

não podem, assim, ser reduzidas à organização específica da autoridade local eleita. A formulação da política urbana e a entrega de serviços hoje envolve atores privados e voluntários assim como atores do setor público; parcerias e redes são tão importantes quanto relações hierárquicas intraorganizacionais (LOWNDES, 2009, p. 94, tradução da autora).

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

Na análise da política urbana, o quadro teórico neoinstitucionalista contribuiria, ainda, na investigação das suas regras gerais – que podem ser de caráter mais explícito, como as constituições, planos de ação e performance, contratos e acordos, etc, ou tomar a forma de códigos e costumes não escritos, como regras que suportam ou dificultam a liderança comunitária, um *ethos* de serviço público, a inclusão social, etc – e de seu padrão distribucional subjacente; de seu ambiente de natureza complexa – que pode estar embebido em relações normativas hierárquicas com outras escalas decisórias, *top-down* ou *bottom-up* –; e da sua mudança – considerando um padrão de coexistência entre novas e velhas instituições no plano local (LOWNDES, 2009). Perguntas como “de que forma redes e contratos coexistem com hierarquias burocráticas na provisão do serviço urbano?”, “como a opinião pública vota e como os cidadãos influenciam os políticos em relação às eleições locais e reuniões públicas?”, ou “os incentivos e fluxos de informações emanados de órgãos nacionais e supranacionais reforçam ou prejudicam regimes regulatórios existentes?”, seriam de especial interesse para um estudo neoinstitucional urbano (LOWNDES, 2009, p. 102).

Em sua variante histórica, os estudos urbanos neoinstitucionalistas garantiriam enfoque em como padrões de desenvolvimento socioeconômicos e políticos são estabelecidos, lançando luz para a persistência de determinadas estruturas sociais e assimetrias de poder no contexto local (DAVIES; TROUNSTINE, 2012, p. 59). Os arranjos institucionais estáveis em cada localidade, nesta perspectiva, são considerados à luz dos diferentes legados históricos das políticas locais (SORENSEN, 2014).

No processo de formulação de políticas, atores urbanos, impulsionados por uma racionalidade estratégica ou mesmo por modelos culturais estabelecidos, arranjam-se em relações que podem ser formalizadas ou não e podem agir imbuídos de interesses e assentes em visões de mundo (ou, neste caso, de cidades) que se aproximam ou se distanciam. Nesse contexto, a identificação de tais elementos pode em muito contribuir para uma melhor

compreensão acerca de como é, de fato, produzida a política da urbe, quais as coalizões necessárias para a sua realização e o que está em jogo para aqueles grupos sociais que aparecem como os principais envolvidos na sua promoção.

O diagnóstico de Lowndes acerca da necessidade de um maior aprofundamento teórico em relação às dinâmicas políticas da cidade desde um olhar neoinstitucionalista também é compartilhado por alguns pesquisadores brasileiros. A este respeito, Marques (2018a) identifica uma lacuna no desenvolvimento analítico daquilo que denomina de “políticas do urbano” – o Estado em ação sobre o tecido urbano – no Brasil. Se a cidade como objeto empírico foi, e ainda é, alvo de uma multiplicidade de estudos, situados nas mais diversas disciplinas, as instituições políticas, a política, e as políticas públicas típicas das cidades ainda careceriam de escrutínio no país:

De um lado temos os cientistas políticos, que se debruçam sobre o estudo das instituições e do poder político. De outro, temos o campo interdisciplinar dos estudos urbanos, para onde convergem geógrafos, planejadores e sociólogos, entre outros estudiosos das cidades. Em nenhum dos dois casos, os processos e instituições políticos das cidades são considerados como objetos dotados de dinâmicas próprias (MARQUES, 2016, p. 5).

Os cientistas políticos partiriam do pressuposto de que as políticas locais são apenas versões regionais dos processos supralocais, e os analistas da cidade, por sua vez, veriam o Estado e a política principalmente como epifenômenos de processos societais. No estudo das políticas do urbano, desta forma, são relevantes as instituições, agências e processos de produção de políticas; os atores políticos e os seus padrões de governança; e os legados existentes do Estado, dos atores e das cidades (MARQUES, 2018b).

## 4 UMA RECONSTRUÇÃO EMPÍRICA: OS CASOS EM ESTUDO

Após a discussão conceitual e a leitura teórica, neste capítulo é proposta uma apresentação, em detalhe, dos três casos em estudo. Como já adiantado, foram selecionados para a investigação casos brasileiros emblemáticos e exemplares das contemporâneas políticas de *waterfront regeneration*. Serão abordados, assim, os casos do Rio de Janeiro e o projeto “Porto Maravilha” (RJ), de Porto Alegre e o projeto “Viva Cais Mauá” (RS), e de Recife e os projetos “Porto Novo” e “Novo Recife” (PE), nesta ordem. O objetivo aqui consiste primordialmente em retratar a trajetória percorrida por tais políticas em cada uma das localidades, a partir de uma construção narrativa própria, amparada pelas informações que foram coletadas e reunidas com o trabalho de campo. Espera-se que, com isso, seja possível expô-las de maneira acurada, pavimentando o caminho para o debate analítico, que será realizado no capítulo seguinte.

### 4.1 Rio de Janeiro e o projeto “Porto Maravilha”

À semelhança daquilo que ocorrera com inúmeras cidades portuárias brasileiras, pelo menos desde a década de 60 o Porto do Rio passara a dar sinais de obsolescência e esvaziamento funcional frente às mudanças tecnológicas ocorridas no sistema global de trocas marítimas (BRASIL, 2008). A região portuária do Rio de Janeiro, composta pelos bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Caju, ocupa a 1ª Região Administrativa do Rio de Janeiro, contígua ao centro da cidade, e é marcada por uma história de grande significância local e nacional (Figura 18). A zona portuária fora a região onde ocorreram as primeiras ocupações da cidade a partir da chegada dos europeus à Baía de Guanabara no século XVI, e, séculos mais tarde, converteu-se em “um dos maiores portos negreiros de todas as Américas, por onde desembarcaram centenas de milhares de escravos africanos” (MARTINS, 2017, p. 102), motivo pelo qual é considerado hoje um espaço fortemente marcado pela memória, resistência e cultura negra (Figura 19).

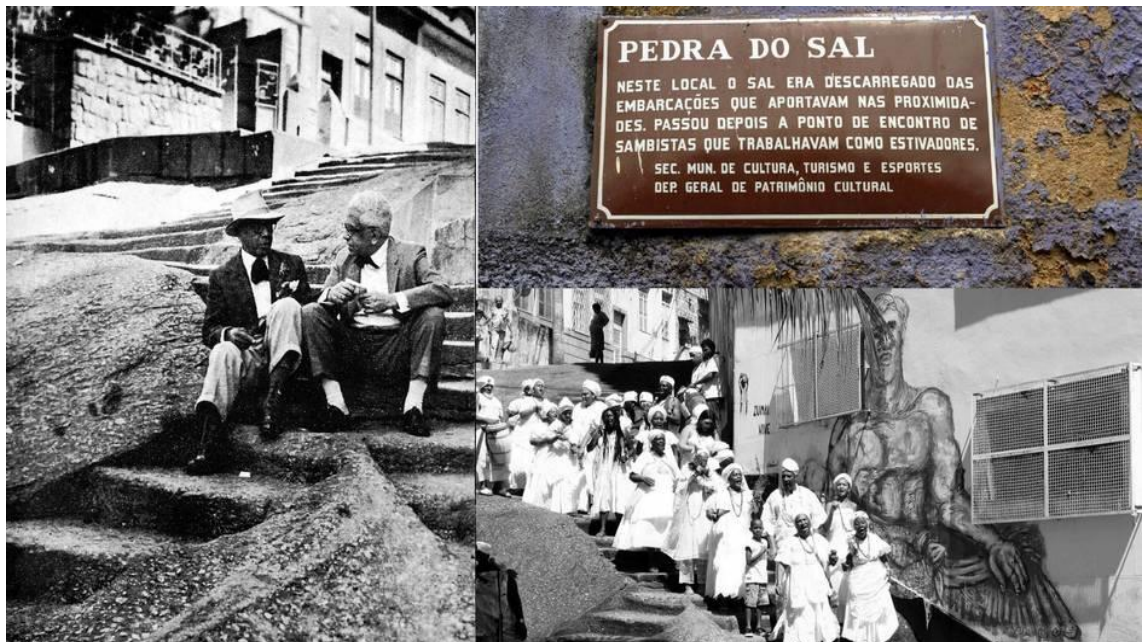


Figura 18 - Mapa da região portuária do Rio de Janeiro e seus bairros



Fonte: adaptado de GIANNELLA, 2015, p. 170

Figura 19 – Fotografias na Pedra do Sal, uma das referências da herança negra na região portuária do Rio de Janeiro



Fonte: < <https://acervo.oglobo.globo.com/incoming/origens-do-samba-20494829>>. Acesso em: 16 abr. 2019



No início do século XX, a “Reforma Passos”<sup>35</sup> foi responsável por promover no Rio de Janeiro, a partir dos ideários do saneamento, urbanismo e embelezamento, o popularmente chamado “bota-abaixo”, através do alargamento, construção e abertura de ruas e avenidas, e demolição de casarões e cortiços habitados pela população pobre. Na narrativa de Lamarão:

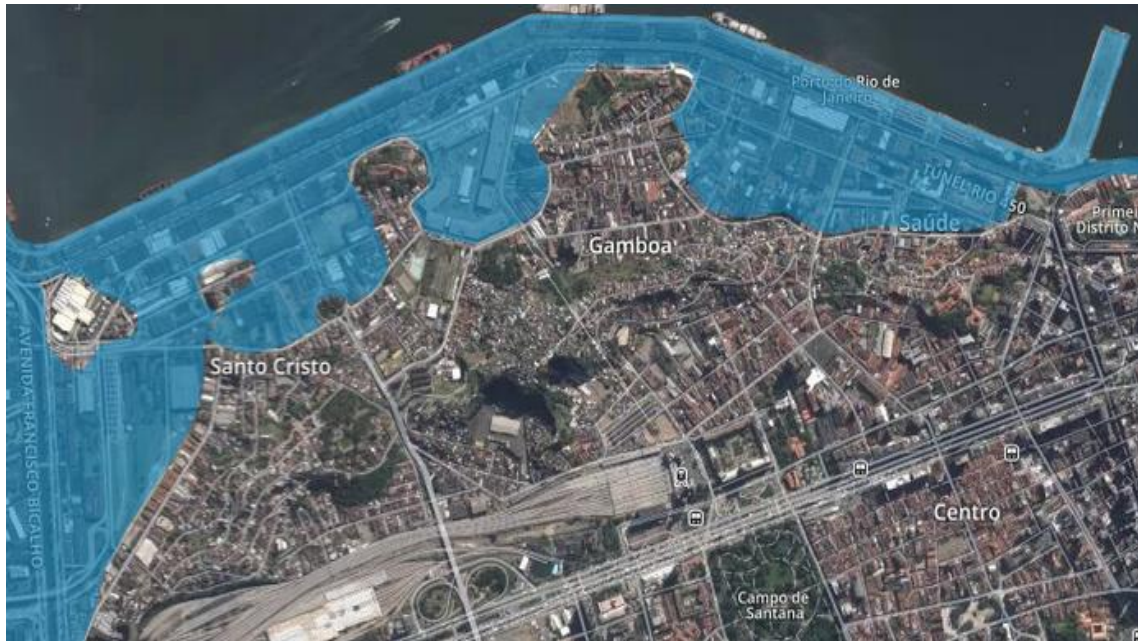
A ação do Estado reveste-se de alguns importantes aspectos. Num momento inicial, preparatório, ele faz tábula rasa da legalidade preexistente, introduzindo importantes modificações na legislação com o intuito de viabilizar o projeto, erguendo um novo aparelho legal que ratifique sua intervenção. O Estado faz tábula rasa do promíscuo espaço preexistente, limpando o terreno de trapiches, cortiços, e construindo em seu lugar um novo – e racional – espaço porto-cidade. Praticamente ao mesmo tempo, o Estado faz tábula rasa da demografia, limpando o terreno de gente perigosa (a repressão à Revolta da Vacina foi uma verdadeira operação de guerra), criando assim condições para a higiene física e moral da cidade moderna e civilizada que surgia dos escombros do espaço preexistente. (LAMARÃO, 2006, p. 164)

A região portuária do Rio de Janeiro ganhou sua configuração morfológica-espacial contemporânea como resultado desse processo (Figuras 20 e 21). O porto, inaugurado oficialmente em 1910, é consequência de “sete anos de obras que retilinizaram a costa aterrando uma área de 175.000m<sup>2</sup>” (GIANNELLA, 2015, p. 215). A partir de então, as atividades portuárias expandiram-se significativamente até meados do século XX, quando, em consonância com o que ocorrera em outras cidades portuárias do Brasil e do globo, começa a entrar gradualmente em declínio.

---

<sup>35</sup> Referência ao conjunto de reformas levadas a cabo pelo então prefeito do Rio de Janeiro, Francisco Pereira Passos.

Figura 20 – Aterros na zona portuária do Rio de Janeiro no início do século XX



Fonte: MARTINS, 2017, p. 104

Figura 21 – Imagem do Porto do Rio de Janeiro em 1910



Fonte: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/07/modernizacao-e-ampliacao-do-porto-do-rio-tera-cerca-de-r-16-bilhao.html>>. Acesso em: 16 abr. 2019

A ideia de uma “revitalização” da região portuária do Rio de Janeiro, por sua vez, é algo que se faz presente no imaginário local pelo menos desde a década de 1980. Nesse

período, oficializavam-se ações públicas de intervenção na região central da cidade<sup>36</sup>, incluindo a região portuária e os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. Foi marcante neste momento a criação do projeto SAGAS, uma proposta de iniciativa dos moradores dos três bairros, em conjunto com órgãos governamentais e entidades profissionais, voltada à proteção e valorização dos bens culturais da região (Figura 22). Produtos desse processo, a Lei Municipal n. 971/87 (RIO DE JANEIRO, 1987) demarcou uma Área de Proteção Ambiental (APA) dentro da região portuária – posteriormente transformada em Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) –, e o Decreto n. 7351/88 (RIO DE JANEIRO, 1988) estabeleceu as respectivas normas de uso do solo. À época, a criação de uma APA era considerado um movimento bastante inovador, na medida em que, ao invés de simplesmente reconhecer um imóvel como bem cultural, ela permitia o reconhecimento de conjuntos urbanos mais amplos. Como informa um membro da equipe de técnicos do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH):

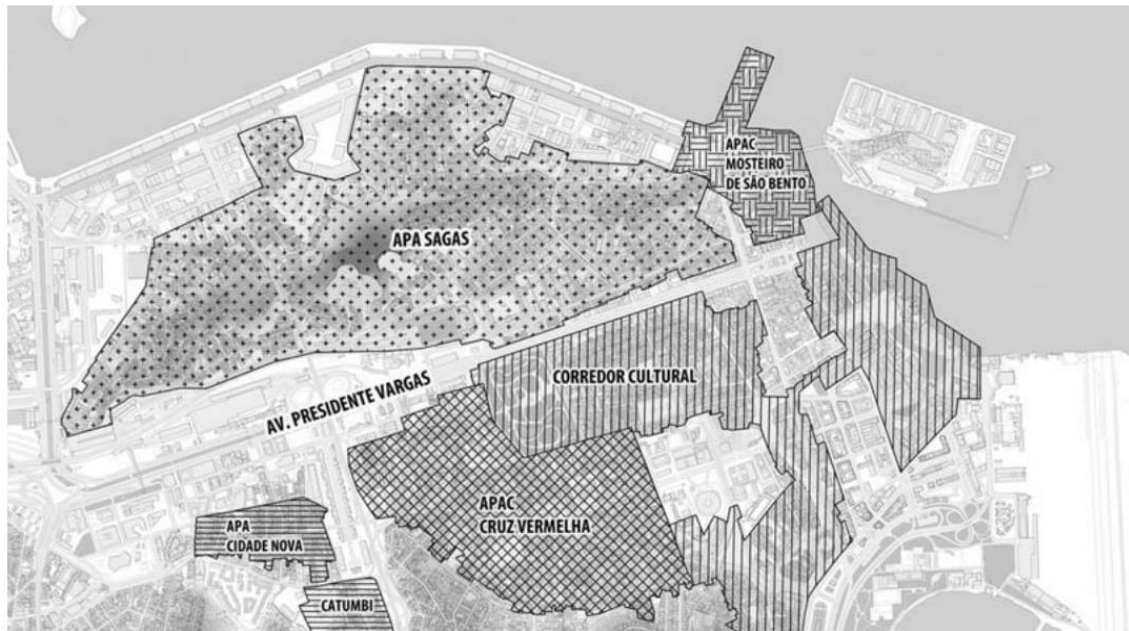
É, na realidade essa ideia do final de década de 70 no Município do Rio, início da década de 80, ela era uma visão, na época, muito de vanguarda, muito diferente. Por quê? Porque se tinha a ideia de tombamento. Até então era o tombamento feito por esferas tanto municipal, quanto estadual e federal, mas que se escolhia uma pérola, um bem muito importante, e se tombava esse bem, como é feito até hoje. E o Município continua utilizando essa ferramenta desse mesmo modelo. E o que se fazia? Se fazia uma área de entorno dessa pérola. Só que essa área de entorno, ela era feita visando à manutenção e a preservação daquela pérola. Não era tido como importante cada pontinho ali dentro. Era como se fosse uma área assim ‘aqui não se pode construir muito alto, porque se não vai tapar a visibilidade do bem em questão’, e assim ia, né. E com essa ideia das APAs, e depois APACs (só mudou o nome, mas o conceito é o mesmo), se protege a área, o importante é a área. [...] Então se estudou numa área e se determinou que essa área é importante historicamente, é importante culturalmente, então a importância não é unitária, é uma importância de conjunto. Então isso vem contrapor tudo o que se pensava em termos de patrimônio até então.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Exemplo importante de tais intervenções foi o projeto do “Corredor Cultural”, oficializado pela Lei Municipal n. 506/84 (RIO DE JANEIRO, 1984), de autoria da prefeitura, prevendo a proteção paisagística e ambiental de algumas áreas da região central da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>37</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Figura 22 – APA SAGAS e outras Áreas de Preservação, no Rio de Janeiro



Fonte: MATTOS, 2016, p. 216

Além dos bens tombados, a legislação criada permitia a demarcação de bens de preservação, com valor de conjunto urbano, mas com a possibilidade de modificações internas para, por exemplo, aumentar a sua densidade, isto é, a área útil dentro do imóvel histórico. Embora tal relação não possa ser afirmada assertivamente, existem pesquisas (ver, por exemplo, PARADEDA, 2015; WERNECK, 2016; BORBA, 2017) que veem na criação do projeto SAGAS uma resposta dos moradores da região a alguns movimentos organizados que projetavam transformações na zona portuária naquele momento.

O projeto de “reciclagem urbanística” proposto pela Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) também data da década de 1980 e ganhou certa repercussão na cidade à época. Em linhas gerais, a proposta projetava a implantação de um Centro Internacional de Comércio na zona portuária (WERNECK, 2016), com vistas à criação de um polo exportador de produtos na região (PARADEDA, 2015). A proximidade a equipamentos-chave, como o aeroporto, o próprio porto e o centro da cidade, assim como a disponibilidade de amplos espaços, fazia da zona portuária o espaço ideal para as projeções capitaneadas pela ACRJ (WERNECK, 2016).

A partir do ano de 1982, a ideia passou a ser disseminada e moldada, ganhando, ao longo do tempo, maiores contornos e materialidade (Figura 23). A “Semana Rio Internacional”, evento anual que reunia empresários e investidores dos mais diversos lugares, assim como representantes da administração pública e nomes nacionais conhecidos em termos



de reconfigurações urbanas<sup>38</sup>, foi estratégico para este fim (WERNECK, 2016). As discussões em torno da proposta de implementação do centro de comércio na zona portuária ganharam maior concretude quando, em 1985, criou-se uma comissão especial voltada especificamente para este fim. A celebração do ato ocorreu na sede da ACRJ e contou com a presença do Prefeito Marcello Alencar (PDT), do Secretário Estadual da Fazenda César Maia, além de diversos representantes da iniciativa privada carioca (WERNECK, 2016).

Figura 23 – Revistas da ACRJ e a campanha pelo Centro Internacional de Comércio na zona portuária



Fonte: adaptado de WERNECK, 2016, p. 32

O projeto de reciclagem, contudo, nunca fora posto em prática, e são pelo menos três os entraves de ordem político-institucional que podem ser associados a isso. Em primeiro lugar, a Companhia Docas, responsável pela administração do Porto do Rio, mostrava-se temerosa em relação à possibilidade da “privatização das instalações portuárias para maior ingerência dos empresários nas decisões de funcionamento do Porto do Rio” (WERNECK, 2016, p. 35). Os responsáveis pela reciclagem ainda previam a instalação de equipamentos na região, como torres comerciais e os próprios edifícios do Centro Internacional de Comércio, projetando a transferência da movimentação de cargas do porto para outras localidades. A Companhia Docas também se mostrava avessa a tais proposições, disputando a manutenção do Porto do Rio e de suas atividades operacionais (WERNECK, 2016). Por fim, além da

<sup>38</sup> O arquiteto Jaime Lerner, presente em um dos eventos, é um representante exemplar dentre estes (WERNECK, 2016).

Companhia Docas, para a implementação do projeto seria necessário o apoio e o suporte de outros atores, especialmente das administrações públicas federal, estadual e municipal, por conta da presença marcante de terrenos públicos na região, assim como de uma legislação urbanística rigidamente zoneada que precisaria ser modificada, fato este que não ocorreu na forma imaginada pelos investidores (WERNECK, 2016).

Embora tais projeções não tenham se materializado, a ideia de transformar e reconfigurar a região portuária permaneceu ativa nas agendas públicas e privadas da cidade. O tema adentrou oficialmente o executivo municipal em 1991, quando foi criado um grupo de trabalho voltado especificamente para pensar e definir os “parâmetros de uso e ocupação do solo para revitalização e desenvolvimento” da região (RIO DE JANEIRO, 1991a, art. 1º). O grupo era formado por representantes da Superintendência de Planos Locais da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, da Superintendência de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, da Superintendência de Parcelamento e Edificações da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, do Departamento Geral de Patrimônio Cultural da Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, da Diretoria de Desenvolvimento Econômico do Instituto de Planejamento Municipal (IPLANRIO), da Companhia de Engenharia de Tráfego da Secretaria Municipal de Transportes, da Secretaria Municipal de Governo, e da Superintendência de Recursos Externos do Gabinete do Prefeito (RIO DE JANEIRO, 1991a).

O resultado dos trabalhos capitaneados pela prefeitura foram publicados em um relatório em julho do mesmo ano, relatório este que previa a criação de uma câmara técnica que se responsabilizaria pela formulação de uma legislação específica de ocupação da área indicada como prioritária da região (WERNECK, 2016). A câmara contaria, assim, com a participação de representantes da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), do Sindicato dos Estivadores do Rio de Janeiro, do Sindicato dos Portuários do Rio de Janeiro, e da Associação Comercial do Rio de Janeiro, além dos membros do grupo de trabalho formado (RIO DE JANEIRO, 1991b). A esperada legislação se traduziu em mais um decreto emitido pelo executivo municipal (RIO DE JANEIRO, 1992), em um dos últimos atos da gestão de Marcello Alencar, prevendo a delimitação de uma Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) na zona portuária, sem, contudo, definir propriamente um regime urbanístico para o espaço<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> A definição de um regime urbanístico para a AEIU deveria ser concebida pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente e entregue ao gabinete do prefeito, em forma de minuta de projeto de lei, no prazo de 120 dias a contar da emissão do decreto (RIO DE JANEIRO, 1992).

O período da gestão de Marcello Alencar no Município do Rio de Janeiro foi importante na construção e deflagração da “revitalização urbana” da região portuária como agenda da administração pública na cidade. Naquele momento, a circulação internacional de ideias envolvendo as políticas de *waterfront regeneration* já se aproximava do Brasil, como rememora Alfredo Sirkis, à época vereador da cidade:

Bom, deixa eu te dizer, tudo começou nos idos de 91, se me lembro bem, talvez 92. Eu era vereador e o então prefeito Marcello Alencar tinha sido convidado para ir num congresso de revitalização de áreas portuárias, organizado pelo Città dell’acqua, em Veneza. E aí ele me perguntou se eu queria ir representando ele, embora eu fosse um vereador de oposição, mas a gente tinha uma boa relação, e eu topei e fui lá. E foi aí que eu tive contato pela primeira vez com o universo de revitalização das áreas portuárias, porque, naquele momento, eu estava em um ponto alto, você tinha vindo 10, 20 anos antes de uma mudança na tecnologia de operação portuária, os cais em linha tinham entrado em obsolescência, passaram a demandar profundidade para poder armazenar *container* e uma ligação ferroviária-rodoviária fácil para os *containers* poderem sair. E, nesse processo, as instalações portuárias do passado (os galpões, os armazéns e todo um tecido urbano conexo com ele) tinham caído em obsolescência, tinham sido abandonados, e algumas cidades tinham começado a revitalizar. Então ali em Veneza você tinha um painel onde houve vários tipos diferentes de modelos de revitalização de área portuária.<sup>40</sup>

Com a eleição de César Maia (PMDB/PFL) e início do seu mandato no ano seguinte, a perspectiva de uma transformação da região se fortaleceu. Nesse momento, foram notáveis uma série de eventos, alguns interligados, outros relativamente dissociados, que movimentaram a perspectiva já instaurada da “revitalização”. Já no início de sua gestão, o recém empossado prefeito contava com o apoio e influência da ACRJ, que não tardou em depositar esperanças em sua capacidade de intervir na região portuária. Em sua primeira edição do ano de 1993, a revista oficial da associação dedicou-se ao tema, introduzindo a matéria sobre a “revitalização” do porto da seguinte forma:

César Maia, economista, 47 anos, assumiu a prefeitura do Rio no dia 1º de janeiro com um firme propósito: recuperar a cidade econômica e socialmente. E, antes mesmo de sua posse, deu o primeiro passo neste sentido, encampando o projeto de revitalização da zona portuária defendido há mais de dez anos pelo presidente da ACRJ, Paulo Protasio. Compreendida entre os bairros da Saúde e Santo Cristo até São Cristóvão, a região, de valor histórico incalculável, encontra-se totalmente desfigurada. Mas, com a implantação do projeto de revitalização do porto, o conjunto arquitetônico será restaurado e poderá abrigar um moderno centro de comércio internacional, com lojas, teatros, parques e restaurantes. (ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO, 1993, p. 3)

No primeiro semestre de seu mandato, o novo prefeito não tardou em constituir novo grupo de trabalho visando a elaboração de texto legal especificando os parâmetros de uso e ocupação do solo na nova AEIU da zona portuária (RIO DE JANEIRO, 1993). Em sua

---

<sup>40</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

equipe, César Maia contava com a participação de Alfredo Sirkis, já familiarizado com as experiências internacionais de intervenções portuárias, na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, e Luis Paulo Conde, na Secretaria Municipal de Urbanismo, que facilitaria a integração das ideias catalãs e do chamado “Modelo Barcelona”<sup>41</sup> às perspectivas de “revitalização” da zona portuária do Rio de Janeiro.

Ainda em 1993, a prefeitura deu início à formulação do “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro” (PECRJ), em um acordo firmado com a ACRJ e com a Federação das Indústrias (FIRJAN). A proposta de um planejamento estratégico para a cidade tinha como objetivo instaurar uma nova forma de abordagem da urbe, a partir da identificação de potencialidades a serem desenvolvidas e de debilidades a serem minimizadas, desde tendências globais e locais para cidades competitivas (RIO DE JANEIRO, 1996a). Para a sua elaboração fora essencial a presença e participação ativa de consultores catalães<sup>42</sup>, especialmente da empresa Tecnologias Urbanas de Barcelona (TUBSA)<sup>43</sup>, assim como o financiamento da iniciativa privada (WERNECK, 2016).

O plano “Rio Sempre Rio”, lançado oficialmente em 1995, previa uma série de ações a serem levadas a cabo pelo Município, dentre as quais a “revitalização” da região central ocupava um espaço de relevo, assim como a possibilidade de candidatura da cidade para sediar os Jogos Olímpicos de 2004, considerada fundamental para a transformação e desenvolvimento da cidade como um todo (RIO DE JANEIRO, 1996a). No plano, propostas interventivas na região portuária apareceram, embora ainda de maneira tímida e pontual<sup>44</sup>. Em uma cena de descrição da cerimônia de aprovação do PECRJ, Vainer narra:

---

<sup>41</sup> Modelo de sucesso associado à experiência de urbanismo de Barcelona, que vivenciara um conjunto de intervenções de reestruturação urbana a partir da década de 80. Tais intervenções, catalisadas pela perspectiva da cidade sediar os Jogos Olímpicos de 1992, envolveram projetos urbanos complexos que, sob a perspectiva do planejamento estratégico, visavam tornar a cidade atrativa em âmbito internacional. A reestruturação da cidade é vista como um modelo, pois sua experiência passara a ser amplamente difundida pelo mundo, com especial incidência no continente Latino-Americano.

<sup>42</sup> O momento é descrito por uma funcionária da prefeitura à época: “Quando em 93 entrou o Conde, eu estava lá na Secretaria de Planejamento Urbano, o objetivo era transformar a cidade. Naquela época tinham disputas de cidades globais, se falava muito nesse conceito. E a prefeitura tentava inserir o Rio de Janeiro de qualquer maneira nesses espaços, nessa disputas por eventos. Então já naquela época disputava-se eventos. Inclusive em 93, a Olimpíada em Barcelona foi 92, o Conde trouxe os espanhóis, trouxe pra cá pra fazer um seminário e foi uma lavagem cerebral, com todo o corpo técnico da Secretaria de Urbanismo. Era uma coisa louca. Eu ficava assim ‘como que ele quer fazer uma coisa que está lá em Barcelona aqui no Rio?’ ” (trecho de entrevista concedida à autora).

<sup>43</sup> A empresa fora fundada por Jordí Borja, um dos principais nomes relacionados à difusão dos ideários do planejamento estratégico na América Latina.

<sup>44</sup> Uma proposta mais assertiva de revitalização da região portuária aparece no ano de 1996, no documento de candidatura do Rio de Janeiro ao Comitê Olímpico Internacional para sediar as Olimpíadas de 2004 (SARUE, 2015).



No nobre cenário oferecido pelos jardins internos do Palácio Itamaraty, o movimento daquela manhã ensolarada e fresca certamente surpreende os heráldicos cisnes, aposentados desde a transferência da capital para Brasília. Quem são, talvez se perguntem? São os homens bons (e também mulheres) da cidade, os cidadãos: empresários engravatados, personalidades da sociedade carioca, políticos e altos funcionários da burocracia estatal, dirigentes de organizações não governamentais festejadas pela mídia, jornalistas pautados que se acotovela para ouvir a última palavra do sociólogo que lidera a Campanha da Cidadania contra a Miséria e a Fome. Eles já se conhecem, encontram-se quotidianamente em outros cenários. São brancos, polidos, bem vestidos – elegantes, enfim. Aqui e ali alguns desconhecidos sentem-se suficientemente à vontade para aproximar-se do farto bufê e partilhar do desjejum. A sessão de instalação do Conselho da Cidade vai começar. Todos já se credenciaram, isto é, assinaram a lista de presença e receberam pastas e crachás. Hino nacional e, logo a seguir, o coral que entoia ‘Cidade Maravilhosa’. Discursam o presidente da ACRJ e o presidente da FIRJAN. Aplausos. É a vez do Secretário Municipal de Urbanismo. Aplausos. Eles nos falam da viabilidade da cidade e da importância dos cidadãos se unirem para recuperar a cidade. Dizem do vanguardismo e pioneirismo da cidade, que será a primeira, no Hemisfério Sul, a ter um plano estratégico. É a vez do Dr. Jordi Borja, Presidente da empresa consultora Tecnologias Urbanas Barcelona S.A.: retórica erudita de um acadêmico calejado, entremeada de elogio às potencialidades da cidade e ao espírito criativo de seu povo – Barcelona também é aqui. O Diretor Executivo do PECRJ traça um quadro da ascensão e declínio do Rio de Janeiro, para concluir ressaltando suas vantagens comparativas nesta era de competição e globalização. O Prefeito toma a palavra para, de forma solene, instalar o Conselho da Cidade. Imediatamente, o locutor oficial convida os conselheiros a dirigirem-se às escadarias do jardim, onde será tirada, como constava da programação, uma foto histórica. (VAINER, 2002b, p. 108-109)

Além das movimentações no plano municipal, a primeira metade da década de 90 também é marcante para o debate das “revitalizações” portuárias no nível federal. Mesmo antes da eleição de César Maia, a Companhia Docas, em uma aproximação com o Porto de Baltimore, iniciava propostas para a região portuária prevendo a desativação operacional do Cais da Gamboa e a disponibilização do patrimônio da região para atividades comerciais, turísticas, culturais e de lazer, de forma a gerar recursos para a modernização do Porto do Rio (WERNECK, 2016). No ano de 1993, foi aprovada a Lei de Modernização dos Portos (BRASIL, 1993), que instaurou a possibilidade de arrendamento de instalações portuárias e catalisou o interesse da Companhia Docas em uma intervenção nos espaços da zona do porto do Rio de Janeiro (SARUE, 2015).

No mesmo ano, a companhia assinou um convênio junto ao Ministério dos Transportes, vinculado à Presidência da República, que lançava o Programa Nacional de Revitalização de Áreas Portuárias (REVAP). Neste, o projeto para o Porto do Rio aparecia como plano piloto para alavancar intervenções na zona portuária (WERNECK, 2016). Nos estudos protagonizados pela Companhia Docas do Rio de Janeiro,

a participação do setor privado não se restringiria ao arrendamento das áreas, sendo também prevista a formação do consórcio Rioporto – constituído por instituições financeiras, órgãos governamentais, empresas imobiliárias, comunidade e as

proprietárias dos terrenos: Docas do Rio e Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), com vistas a coordenar a implementação do programa. (BRASIL, 2005 p. 28)

Havia, assim, um certo paralelismo de movimentos em relação à região portuária protagonizados por um lado pela prefeitura, e, por outro lado, pela companhia. Nos primeiros meses de 1994, Docas lançou edital de licitação visando à “revitalização”, chegando a declarar o único consórcio concorrente como vencedor (WERNECK, 2016). O projeto apresentado, contudo, foi negado pela prefeitura (WERNECK, 2016). Disso seguiram-se tentativas de cooperação entre os órgãos, mas sem muito sucesso.

Em uma parceria com o Ministério de Transporte, a companhia realizou, no ano de 1995, um seminário intitulado “Seminário Nacional de Revitalização de Áreas Portuárias – Projeto Rio de Janeiro”, voltado à discussão de um plano para a região portuária em termos de intervenções possíveis, metas, e fontes de financiamento (SARUE, 2015). O acúmulo de discussões, no entanto, nunca foram postos em práticas:

As obras de recuperação estrutural jamais foram iniciadas, em razão de uma série de impedimentos de natureza jurídica para a disponibilização da área pertencente à União. Por outro lado, as divergências entre a Docas do Rio e a prefeitura do Rio de Janeiro, tanto em torno do projeto arquitetônico do píer, quanto do projeto de reurbanização da região portuária – excetuando-se a área abrangida pelo SAGAS –, inviabilizaram a implementação do programa. (BRASIL, 2005, p. 28)

O decreto de número 15.404 de 1996, emitido pelo executivo municipal ao final da gestão de César Maia intensificou as divergências entre os atores ao desapropriar<sup>45</sup> uma série de imóveis da companhia para fins de utilidade pública (RIO DE JANEIRO, 1996b). As justificativas expostas no decreto amparavam-se no plano urbanístico da prefeitura para a região e na candidatura da cidade a sediar os Jogos Olímpicos de 2004 – expectativa que seria frustrada com a desclassificação do Rio de Janeiro na pré-seleção do Comitê Olímpico Internacional. O impasse gerado pelo conflito entre Companhia Docas e prefeitura é resumido por Werneck:

mesmo sendo a grande proprietária de imóveis da região, Docas prescindia do poder discricionário, exclusivo do Município, para legislar e definir o uso e a ocupação do solo urbano, o que viabilizaria a valorização de seu patrimônio e a execução de seu projeto; mas se a prefeitura detinha as competências urbanísticas e fundiárias para realizar a revitalização, não poderia modificar os parâmetros de uso e ocupação do solo sem elevar os custos de desapropriações e aquisições aos cofres municipais, uma vez que não possuía terrenos para promover a renovação da zona portuária. (WERNECK, 2016, p. 57)

---

<sup>45</sup> A medida causou certa confusão jurídica, e a Companhia Docas afirmava ser inconstitucional o ato, na medida em que entendia não ser admitido o município desapropriar bens indiretamente pertencentes à União (WERNECK, 2016).

Nos anos seguintes, o sucessor de César Maia, Luiz Paulo Conde (PFL), também tentou sem sucesso concretizar os anseios de uma “revitalização” do porto, cogitando, inclusive, uma intervenção de caráter mais sistêmico e propondo, pela primeira vez, a demolição do Elevado da Perimetral (PEREIRA, 2015). À época, o prefeito buscou investir na criação de empresas de capital misto, denominadas “Agências de Desenvolvimento Urbano”, que teriam a incumbência de gerir determinadas regiões da cidade (COMPANS, 1998). A “revitalização” de espaços considerados de especial interesse urbano e turístico, como era o caso da região portuária, aparecia como objetivo de uma dessas empresas (COMPANS, 1998). A fim de levar a cabo a transformação da região, a prefeitura parecia empreender uma estratégia dupla:

quanto à não-disponibilidade de terras, através de negociações diretas com os Ministérios da Agricultura e da Fazenda e com o próprio Presidente da República, no sentido de obter a liberação e a transferência desses imóveis ao domínio municipal; quanto à escassez de recursos para a realização de investimentos, através de parcerias com a iniciativa privada, que têm como contrapartida a concessão da exploração econômica dos equipamentos e espaços por ela financiados. (COMPANS, 1998, p. 100)

Apesar de todos os esforços empreendidos, a gestão de Conde se encerrou com a esperada intervenção apenas no plano das ideias. Em 2001, César Maia (PTB/PFL/DEM) retornou à prefeitura do Rio de Janeiro e lá permaneceu por dois mandatos, até o ano de 2008. Novamente em sua equipe, Alfredo Sirkis ocupava agora a posição de Secretário Municipal do Urbanismo e presidente do Instituto Pereira Passos<sup>46</sup> (IPP), sendo pessoalmente responsável por estimular a agenda de uma “revitalização” para a região portuária. Conforme seu próprio relato:

Depois, em 2000, fui candidato à prefeito no primeiro turno, perdi, apoiei o César Maia no segundo, e uma das condições que eu coloquei pra ele seria a revitalização da área portuária do Rio de Janeiro como uma prioridade. Aí ele ganhou a eleição e eu fui nomeado Secretário de Urbanismo e também demandei acumular a Presidência do Instituto Pereira Passos. Durante todos os meus cinco anos eu fui ao mesmo tempo Secretário do Urbanismo e Presidente do Instituto Pereira Passos. E no IPP eram feitos esses projetos. [...] Então a gente começou a imediatamente trabalhar em um projeto de revitalização, mais influenciado pelos conceitos do Kop Van Zuid, e não pela perspectiva de renovação urbana, pela perspectiva de revitalização.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> O Instituto Pereira Passos foi criado em 1999 e tem por objetivo contribuir no desenvolvimento de atividades de planejamento urbano, produção cartográfica e de estatísticas da cidade do Rio de Janeiro. A este respeito, ver: Conheça o Instituto. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/historia>>. Acesso em 18 abr. 2019.

<sup>47</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

A intervenção na zona portuária era, de fato, uma prioridade para o secretário, que reuniu uma equipe qualificada<sup>48</sup> junto ao IPP para formular uma nova proposta para o espaço:

a gente sempre tinha a perspectiva de que: [1] temos que combinar a introdução do novo com a recuperação do antigo, tem que haver essa coexistência; [2] não é um projeto meramente urbanístico-arquitetônico, ele tem que ter um forte conteúdo social e de dinamização da economia local, então não é simplesmente um capital que vem de fora, se instala, faz tábula rasa e ergue grandes superfícies envidraçadas, mas a ideia de você realmente injetar recursos na economia que já existe naquele local; e [3] também evidentemente a multiplicidade de usos, que é uma área que tenha equipamento cultural, que tenha residência, que tenha espaços de escritório.<sup>49</sup>

Inicialmente, foram realizados diversos estudos, que resultariam em um conjunto de projetos e intervenções em toda a região (Figuras 24 e 25):

a gente rapidamente desenvolveu 18 projetos de intervenção pública para a área portuária. A gente achava que a gente tinha que intervir e recuperar infraestrutura e dar uma atratividade ao espaço público, ao mesmo tempo deveríamos tentar recuperar o patrimônio arquitetônico e mudar o uso e revitalizar determinados prédios históricos da área portuária, conseguir implantar certos equipamentos culturais, desenvolver a moradia de classe média e também de baixa renda (mas nessa ordem, primeiro classe média, depois baixa renda), e ao mesmo tempo negociar com o sistema de créditos, o BNDES, no caso, formas de injetar recursos em cima da economia e da população que estava lá.<sup>50</sup>

Figura 24 – Projeção do IPP para a Praça Mauá



Fonte: WERNECK, 2016, p. 66

<sup>48</sup> Dentre outros, a equipe foi inicialmente composta pelos urbanistas Augusto Ivan Pinheiro e Nina Rabha, que possuíam notório conhecimento da região.

<sup>49</sup> Alfredo Sirkis, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>50</sup> Alfredo Sirkis, em trecho de entrevista concedida à autora.

Figura 25 – Projeção do IPP para o Viaduto da Perimetral



Fonte: WERNECK, 2016, p. 67

Ainda nos anos de 2001 e 2002, César Maia emitiu dois decretos (RIO DE JANEIRO, 2001; 2002) visando a delimitação de uma AEIU do Plano Porto do Rio – nome oficial do projeto de “revitalização” capitaneado pelo IPP –, e a criação de grupos de trabalho para elaboração dos parâmetros de ocupação do espaço, assim como para a avaliação do potencial do patrimônio imobiliário da região. Já no início de 2003 foram apresentadas as frentes de atuação do plano Porto do Rio pelo grupo de trabalho incumbido da função (SARUE, 2015). Nessa proposta, padrões edílios do espaço teriam de ser alterados, logradouros seriam reurbanizados, novas vias seriam abertas, e novos equipamentos seriam implantados (SARUE, 2015). Para sua realização, seria necessária a constituição de um Fundo de Investimentos Imobiliários e de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), além do financiamento pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de partes do projeto (SARUE, 2015).<sup>51</sup> Com o objetivo de conceber e gerir a “revitalização”, e inspirada no modelo de *Puerto Madero*, em Buenos Aires, a SPE

teria uma formação tripartite composta pela União, que integralizaria seu capital com terrenos; o Município do Rio de Janeiro, que contribuiria com as dívidas de terrenos da União, os terrenos do Município, isenções de crédito, recursos para desapropriações, e isenção de ISS de obras e serviços na região; e a empresa ou o

<sup>51</sup> Como se verá mais adiante, o Plano Porto do Rio já antecipava uma série de elementos que seriam propostos e implantados pelo projeto Porto Maravilha anos mais tarde.

consórcio de empresas privadas que realizaria projetos, obras e comercialização dos imóveis após a reurbanização. A ideia era que a incorporação da mais-valia produzida pela urbanização e pelas receitas de venda dos imóveis seria partilhada entre os três sócios de acordo com o valor integralizado. (SARUE, 2015, p. 46)

Algumas propostas desse período chegaram a ser concretizadas, como a “Cidade do Samba”, no bairro do Santo Cristo, e a “Vila Olímpica” da Gamboa (PEREIRA, 2015) – ambos instalados no Pátio da Marítima, terreno adquirido pela prefeitura no processo de liquidação da RFFSA (SIRKIS, 2012a) –, mas havia ainda um equipamento emblemático que passou a ser associado à “revitalização” da região portuária e que dividia opiniões. A implantação do Museu Guggenheim no Rio de Janeiro era algo que já vinha sendo discutido no período de gestão de Conde, e agora César Maia buscava levar a cabo a proposta (WERNECK, 2016). Para o prefeito, a instalação do museu seria um vetor indutor de peso – uma espécie de projeto âncora – da “revitalização” do restante da região.

Sirkis, que permaneceu à frente do projeto de intervenção na zona portuária, além de trabalhar junto à equipe de urbanistas que elaborava as transformações da área, também era um dos principais articuladores entre os diferentes setores sociais necessários para a viabilização da política. Como relata:

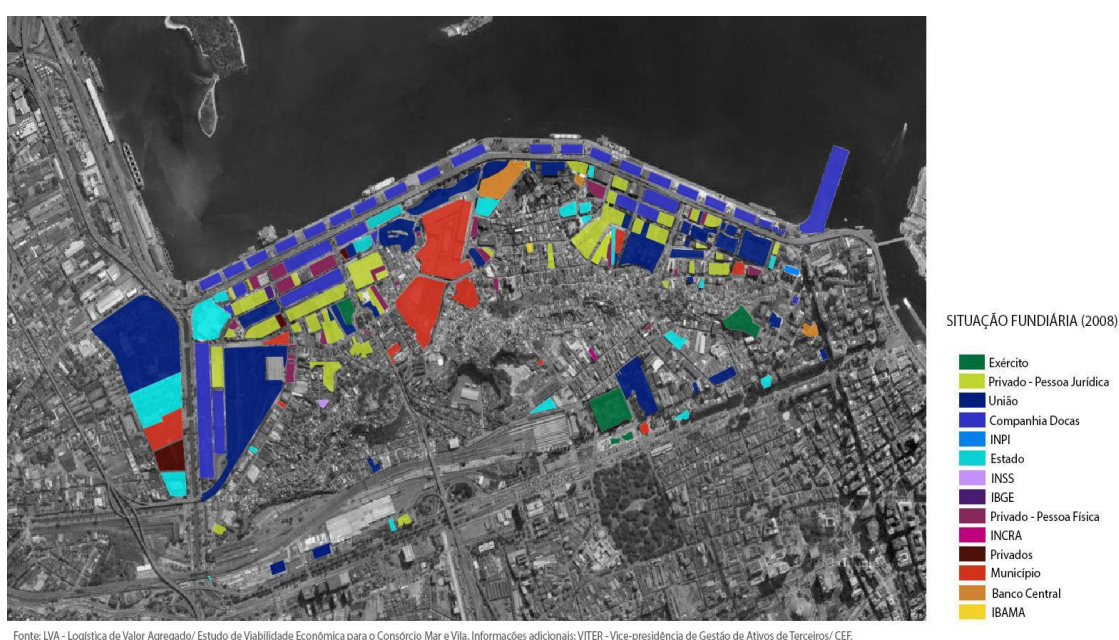
Desde o início tinha uma questão com o prefeito e desde o início tinha uma questão com o segmento empresarial da construção civil aqui do Rio de Janeiro. O segmento empresarial da construção civil aqui do Rio de Janeiro ele simplesmente não acreditava no centro como uma área que fosse interessante do ponto de vista do investimento deles. Eu, antes mesmo de tomar posse, eu fiz uma reunião com o pessoal da associação de classes deles, a ADEMI, nos reunimos e eu falei que a prioridade seria revitalizar o centro do Rio de Janeiro, e eles me olharam como se eu fosse um marciano, né. Porque, na ideia deles, a área de investimento no Rio, de investimento imobiliário, era a Barra da Tijuca e, quem conseguisse algum terreno, a Zona Sul, mas nunca qualquer outro ponto da cidade, porque não fazia sentido economicamente na cabeça deles. Aí eu falei ‘bom, tudo bem, se não quiserem investir eu vou trazer o pessoal de São Paulo, o pessoal de fora do Brasil para investir, porque em todo o mundo está se revitalizando as áreas portuárias e o empresariado tá investindo, e se vocês não querem investir, realmente, é a falta de visão de vocês, mas o futuro dirá que eu tenho razão’. Bom, com o prefeito, o prefeito nunca foi assim muito entusiasta desse negócio. O que ele queria era um equipamento cultural carismático que, de certa forma, marcasse a gestão dele. E naquele momento pensava-se no Museu Guggenheim, porque tinha sido um sucesso fantástico em Bilbao, uma cidade sem graça que tinha de repente aparecido no mapa das cidades interessantes. Havia um grande entusiasmo naquele momento, e o Conde, o antecessor dele, queria realmente. Só que o Conde pensava nos lugares assim impossíveis, tipo o Posto 6 de Copacabana, Parque do Flamengo, quer dizer, uma doidera atrás da outra. Eu falei: ‘Não, tem que fazer o Guggenheim. Se é isso né que o prefeito atual e o anterior querem, mas faz no Píer Mauá, porque vai ser o elemento âncora para estimular a revitalização’. Eu não achava que era indispensável você ter uma intervenção desse tipo, mas achava que ajudaria. Então juntou a vontade que o César tinha de fazer o Guggenheim com a vontade que eu tinha de revitalizar a área portuária, com pesos diferentes na cabeça de cada um. Eu tava fundamentalmente interessado na revitalização da área portuária e ele tava



fundamentalmente interessado no Guggenheim. Isso veio a ter consequências mais a frente.<sup>52</sup>

Além do convencimento do segmento empresarial investidor e do próprio prefeito, a equipe que atuava no desenvolvimento de um projeto de “revitalização” do porto reconhecia um outro interlocutor necessário para a realização de suas projeções: os Governos Estadual e Federal, especialmente este último. O Governo Federal e suas autarquias sempre foram os principais detentores de imóveis na região (Figura 26), e sem a sua colaboração seria bastante dificultoso colocar em prática o plano esboçado.

Figura 26 – Situação fundiária da área portuária do Rio de Janeiro antes da intervenção



Fonte: WERNECK, 2016, p. 122

Assim, ademais do diálogo inicialmente traçado com BNDES e CEF, as tentativas de aproximação com o Governo Federal começaram desde cedo. Ainda em 2002, o Governo Federal de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) promulgou decreto presidencial dispoendo sobre as áreas do Porto Organizado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2002). Segundo Werneck,

separando as áreas propriamente portuárias das áreas urbanas, o decreto possibilitou a emissão de decretos desapropriatórios para a liberação, dentre outras áreas, do Pêr Mauá – o que, em meio às negociações do Museu Guggenheim, foi um ato de fundamental importância. (WERNECK, 2016, p. 77)

<sup>52</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Com o ingresso do governo Lula (PT) no plano federal, essa articulação adquiriu novos contornos, especialmente a partir da criação do Ministério das Cidades e do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. No ano de 2004, o Governo Federal criou Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de “realizar estudos, elaborar e analisar propostas de uso de imóveis de propriedade da União ou de órgãos ou entidades da administração pública federal, para revitalização da região portuária do Porto do Rio de Janeiro e adjacências” (BRASIL, 2004b, art. 1º). Faziam parte os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Cidades, da Justiça, além da Casa Civil da Presidência da República, da Companhia Docas do Rio de Janeiro, da Companhia Nacional de Abastecimento, da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BRASIL, 2004b).

O relatório desenvolvido pelo GT Interministerial apresentou uma resposta, por meio de considerações e diretrizes, ao plano desenvolvido em âmbito municipal, inclusive identificando algumas revisões necessárias:

A proposta da prefeitura do Rio de Janeiro demonstra a disposição e a preocupação do Poder Público local em reverter o processo de degradação da região. A estratégia adotada pela prefeitura está ancorada na implementação de vários projetos e intervenções pontuais, tanto em espaços públicos como privados, não estabelecendo entretanto um plano global para a área que contorne possíveis efeitos negativos para o patrimônio edificado, para as populações e as atividades econômicas presentes na região. [...] Na proposição do Governo Federal, a moradia é o elemento fundamental na proposta da Área Portuária que liga os diversos projetos de melhoria urbana previstas para a região. Entretanto, devem ser incorporados ao Projeto formas de financiamento que promovam a permanência da população residente no local, buscando evitar sua expulsão no caso de eventual valorização imobiliária. (BRASIL, 2005, p. 28 e 32)

Neste relatório constavam algumas condições para utilização de imóveis da União (seguindo as diretrizes do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais), propostas de intervenção direta do Governo Federal (como a disponibilização de terras públicas para a produção de unidades habitacionais para faixas de renda diversas), e também o indicativo de constituição de convênio entre prefeitura e Governo Federal para o seguimento dos trabalhos (SARUE, 2015). Este último podendo, por sua vez, “resultar no estabelecimento de uma SPE ou Consórcio Público para viabilizar a implementação das ações previstas” (SARUE, 2015, p. 49).

No plano municipal, com término de seu primeiro mandato e início do segundo, em 2005, César Maia adotou uma postura mais hostil em relação a possibilidade de intervenção na zona portuária. Sua ambição de instalação do Museu Guggenheim foi frustrada por força de uma forte oposição popular, artística e parlamentar e, com isso, o prefeito encerrou os



projetos para a área que se encontravam em fase de licitação, anunciando o fim dos investimentos na zona portuária (SARUE, 2015).<sup>53</sup>

O resultado dos esforços despendidos pelo GT Interministerial apareceu no ano de 2006, quando Governo Federal e Prefeitura do Rio de Janeiro assinaram um Acordo de Cooperação Técnica para reabilitação da região portuária, com a interveniência da Companhia Docas e a participação do BNDES e da CEF (BRASIL, 2005). O acordo firmado compreendia a área formada pelos bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo, São Cristóvão, Benfica, Vasco da Gama e Caju, e propunha como objetivo central a “melhoria dos acessos rodoferroviários, a execução de empreendimentos habitacionais em imóveis públicos da União e a transferência de terrenos públicos na área Portuária para usos sociais e projetos de reabilitação” (BRASIL, 2005, p. 34). Na ocasião, estavam presentes figuras de relevo dentro do quadro do Governo Federal, incluindo o próprio Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, que discursava:

Agora, o que a gente percebe é que durante muito tempo se falou que durante muito tempo os portos brasileiros estiveram abandonados. Vocês se lembram como que era este Porto, aqui. E, agora, quando a gente resolve fazer a recuperação deste Porto, quando o governo resolve colocar 232 milhões de reais num convênio com a prefeitura para fazer um conjunto de obras, a gente está dizendo para o companheiro Gilberto Gil, a gente está dizendo para os artistas brasileiros... Aqui no Rio de Janeiro tem uma música muito famosa, dizendo que o Rio de Janeiro continua lindo, o Rio de Janeiro que é, possivelmente, a cidade mais abençoada por Deus pela sua beleza natural. A geografia deu ao Rio de Janeiro o que não deu a nenhuma outra cidade no mundo, e o Rio de Janeiro vai perdendo isso na medida em que as pessoas não cuidam daquilo que a natureza nos deu. Então, a gente lê notícias de praias poluídas, a gente lê notícia de violência, lê notícia de coisas se degradando. E esta parte do Porto pode virar um grande ponto de encontro cultural do povo do Rio de Janeiro, tornar isto aqui um cartão de visita do Rio de Janeiro, é isto que nós estamos tentando fazer. E não é uma coisa do presidente Lula, do prefeito César Maia, não é uma coisa do Ministro da Cultura, uma coisa do Presidente do BNDES ou da Caixa Econômica. Essas coisas nós temos que fazer em função de quem virá depois de nós, nós temos que fazer essas coisas sabendo que ou nós fazemos agora ou daqui a um tempo não tem mais conserto, teremos que fazer tudo novamente.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Este momento particular de tensão é vivamente descrito por Sirkis: “Era um problema atrás do outro e a gente ia correndo atrás dos problemas e tentando desmontar os problemas. E como o prefeito também tinha uma relação meio atritada com um grupo considerável de vereadores na câmara, e a oposição que era movida contra ele era uma oposição muito feroz, os caras não tinham a menor preocupação em estar atingindo coisas boas para a cidade, o negócio deles era fazer oposição mesmo, e finalmente acabou que o Guggenheim revelou-se um parceiro muito difícil. [...] E aí começou uma campanha violenta, teve um vereador do PT que conseguiu uma liminar. [...] Bom e aí ele conseguiu essa liminar e o César, que tava também em atrito com o pessoal do TJ, não conseguiu derrubar a liminar. Um belo dia, e isso já estamos falando do ano de dois mil e... não me lembro muito bem, mas acho que já estamos falando do ano 2004, talvez 2005, ele me chamou e falou, quando estavam para ser abertos os envelopes das licitações todas, que a gente tinha feito, ele me chamou e falou ‘Sirkis, o negócio é o seguinte, eu não consegui derrubar a liminar que proíbe o Guggenheim, eu não vou fazer é mais porra nenhuma na área portuária’. Aí, eu ainda consegui salvar duas coisas, que foi a Cidade do Samba, que interessava ele por causa... enfim, do carnaval, e a Vila Olímpica da Gamboa, foi as duas coisas que foram feitas no governo do César, foi executado. O resto ficou abandonado” (trecho de entrevista concedida à autora).

<sup>54</sup> Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/10-mandato/2006/24-03-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na>

Contudo, faltava na cerimônia uma presença fundamental: o próprio prefeito César Maia. Além de não se fazer presente no evento, César Maia exonerou, no mesmo dia, Alfredo Sirkis do cargo de Secretário Municipal do Urbanismo e emitiu, na sequência, um decreto de especial importância. Em um de seus textos, o ex-secretário, que compareceu à cerimônia, relata:

A precipitada exoneração de todos os secretários candidatos (menos de uma...) deixou-me numa sinuca de bico em relação à cerimônia de assinatura do Termo de Cooperação Técnica para o Programa de Revitalização da Área Portuária com o governo federal, na presença do presidente da república... na mesma sexta-feira em que saiu a publicação do DO. Há três anos, vinha negociando esse acordo, fundamental para o futuro do Programa Porto do Rio, ainda que inicial e limitado. Nas reuniões do GT federal para a área portuária, na presença do ministro das Cidades, Marcio Fortes de Almeida, alertei, várias vezes, que me parecia prematura uma cerimônia de muita visibilidade com a participação do presidente Lula. Por outro lado, ao contrário do que o governo federal procurou fazer crer, esse Termo de Cooperação ainda é um acordo preliminar. Abre caminhos, mas não soluciona nenhum dos problemas que entravam, há muitos anos, o processo. Não implica, ainda, repasses de verbas ou investimentos concretos de recursos federais nem disponibilização prática de terrenos e imóveis. Apesar disso, significa um avanço importante, pois consolida o GT federal com participação da prefeitura, representa a adoção pelo governo federal de nosso programa desenvolvido pelo IPP e abre perspectivas de novos convênios que, esses sim, contemplarão recursos e terrenos. A própria presença de Lula no ato, em que pese suas eventuais intenções eleitoreiras, é um fato histórico, pois, justiça seja feita, é a primeira vez que um presidente da república vem respaldar, pessoalmente, a revitalização da área portuária do Rio! Por isso fiquei pasmo quando soube que o prefeito não compareceria, recomendei inutilmente que fosse, apesar de compartilhar algumas das críticas que fazia. Por outro lado, teria sido um vexame institucional se, independente das pendengas políticas, ninguém da Prefeitura aparecesse na cerimônia. Política é política, relação institucional é relação institucional. (SIRKIS, 2012b, p. 277-278)

O decreto emitido por César Maia alguns meses depois da assinatura do acordo junto ao Governo Federal demarcou uma repentina guinada na proposta de intervenção na zona portuária do Rio de Janeiro. Datado de 08 de agosto de 2006, o decreto de n. 26852/06 (RIO DE JANEIRO, 2006a), trouxe significativos regulamentos e diretrizes relativos ao destino da “revitalização” ambicionada. Em primeiro lugar, o prefeito demarcou uma nova AEIU da região portuária, revogando a AEIU estabelecida anteriormente, e estabelecendo a nova área traçada como objeto de estudos para intervenção. Além disso, também demarcou todos os imóveis internos à AEIU “não edificadas ou se edificadas, não ocupadas, sub-utilizadas ou sem conservação adequada” (RIO DE JANEIRO, 2006a, art. 2º) como imóveis de utilidade pública para fins de desapropriação, excetuando-se aqueles indispensáveis às operações portuárias.

Mais que isso, com base nas leis das parcerias público-privadas (BRASIL, 2004c) e das concessões e permissões (BRASIL, 1995a; 1995b), o decreto fixou prazo para empresas privadas requererem autorização do Município para efetuar “os estudos de modelagem necessários para viabilização de uma concessão ou parceria público-privada no intuito de implementar a intervenção requerida para a área, bem como a operação e a manutenção do sistema viário pelo período a ser contratualmente estabelecido” (RIO DE JANEIRO, 2006a, art. 4º).<sup>55</sup> Em sua justificativa, o decreto aduz que “as intervenções, revitalizações e renovações urbanas bem sucedidas nas áreas portuárias deram-se sempre mediante parceria público-privada precedida da articulação entre o Município e a Autoridade Portuária” (RIO DE JANEIRO, 2006a). Neste mesmo documento, o prefeito também autorizou a constituição de grupo de trabalho, regulado pelo decreto de n. 26866/06 (RIO DE JANEIRO, 2006b), vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito, com a finalidade de acompanhar os referidos estudos.

As possíveis razões para tal reação por parte do gestor são variadas. Sirkis, por exemplo, indica que o prefeito não havia desenvolvido uma boa relação com o Governo Federal:

E o problema é que o prefeito tinha uma má relação. Não tinha uma boa relação com o governo Fernando Henrique e tinha uma má relação com o governo Lula. E eu ali no meio daquela situação tentando... como um cara de esquerda ali dentro do governo do César tentando convencê-lo de que não era só o Guggenheim, que era a revitalização em si.<sup>56</sup>

Na mesma linha, mas adicionando outras razões possíveis, Augusto Ivan Pinheiro, sucessor de Sirkis na Secretaria Municipal do Urbanismo ainda na gestão de César Maia, relata:

Então nós fizemos esse plano, esse plano que você vai ver lá. [...] Só que acaba o governo, o César Maia não se interessou. Ele disse ‘só se os empresários entrarem que a prefeitura entra regulamentando, faz uma parceria’. Daí surgiu essa chamada no diário oficial. [...] É porque ele não acreditava. Primeiro que a gente talvez não tenha feito a coisa, digamos, que fosse sedutora politicamente. Nós não propusemos demolir a Perimetral, por exemplo. Não teve um gesto, um arrombo, que o Eduardo Paes que foi o prefeito seguinte teve. Ele usou aquilo para entrar com o time em campo, primeira escola de samba a desfilando na avenida, entendeu? É o porto. [...] Mas o César Maia não quis, creio eu, porque... ah, final de governo, ele estava mais desestimulado, ele dizia que não acreditava nos empresários, e que só acreditaria nos empresários se os empresários assumissem os investimentos através de uma PPP, e fez aquela manifestação pública, aquele projeto de manifestação de interesse. Ele chegou até esse ponto.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> A nomenclatura oficial para este modelo de chamamento é “Procedimento de Manifestação de Interesse”, iniciativa esta que também aparecerá nos casos de Porto Alegre e Recife.

<sup>56</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>57</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Como resposta ao decreto, o grupo consorcial “Rio Mar e Vila”, composto inicialmente pelas empresas Odebrecht, OAS, Carioca Engenharia e Andrade Gutierrez<sup>58</sup>, solicitou e foi autorizado a realizar os referidos estudos. Em março de 2007, o prefeito César Maia emitiu decreto (RIO DE JANEIRO, 2007) fixando prazo para entrega dos estudos pelo consórcio e criando o grupo de trabalho municipal responsável por acompanhar e analisar as proposições privadas e também por dialogar com a Autoridade Portuária do Rio de Janeiro e com a Secretaria do Patrimônio da União.

O resultado de tais trabalhos foi publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, em janeiro de 2008 (RIO DE JANEIRO, 2008). O relatório final do grupo de trabalho municipal, o “GT Portuária”, expunha o resumo das atividades desenvolvidas pelo grupo privado e pelo GT desde o início da realização dos estudos, apresentava as principais propostas das empresas para a AEIU, e, por fim, tecia considerações a respeito.

A intervenção proposta pelo consórcio privado teria como conceito-base para a criação de uma nova imagem para o espaço a ideia de “preservação com ruptura”, sugerindo: (i) preservação com ruptura, conjugar o novo com o tradicional; (ii) ruptura da impermeabilidade (demolição do Elevado da Perimetral, nova estruturação viária, novo sistema de transporte e novo desenho para a orla marítima); (iii) ruptura com as funções portuária e industrial; (iv) estímulo à apropriação dos espaços e adensamento (renovação, renovação parcial e preservação); (v) projetos especiais a serem objeto de concursos públicos; (vi) diversificação do perfil populacional; e (vii) incentivos às atividades relacionadas ao turismo (RIO DE JANEIRO, 2008). O núcleo da realização e financiamento da intervenção residiria na restrição do potencial construtivo da AEIU Portuária e no lançamento de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)<sup>59</sup>. Por meio de uma Operação Urbana, viabilizada financeiramente pelos valores a serem obtidos nos leilões dos CEPACs e pela doação dos terrenos federais, seria constituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para gerir e fiscalizar a intervenção. A sociedade anônima de economia mista teria a Prefeitura e o Governo do Estado<sup>60</sup> como cotistas e seus objetivos consistiriam no desenvolvimento do projeto macro para a área, na constituição de um Fundo de Investimento para administrar seu patrimônio, e na fiscalização do cumprimento dos contratos relativos à intervenção (RIO DE JANEIRO, 2008).

---

<sup>58</sup> Esta última deixou de participar do consórcio logo após a sua formação (SARUE, 2015).

<sup>59</sup> Ferramenta prevista na seção que trata das Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001, art. 34).

<sup>60</sup> A quem deveriam ser cedidos os terrenos federais.

O grupo de trabalho municipal, responsável por analisar as propostas, concluiu o relatório de forma a considerar a maior parte das propostas do Consórcio para a área e indicar à prefeitura os passos seguintes necessários para a sua viabilização, incluindo a continuidade da interlocução entre os atores envolvidos e a visita da experiência de cidades como São Paulo e Buenos Aires (RIO DE JANEIRO, 2008). Além disso, o grupo também expôs alguns aspectos de dissenso entre o corpo técnico da Prefeitura e o Consórcio, dentre os quais estava a contrariedade à criação de novo aterro na área (RIO DE JANEIRO, 2008). Augusto Ivan, que à época estava à frente da Secretaria Municipal de Urbanismo, analisa a proposta em relação aos desenvolvimentos anteriores realizados pelo IPP:

Essas três empresas entraram, ganharam e aí remodelaram o projeto de ocupação. Basicamente o que está lá é muito parecido com o primeiro, mas com uma densidade imensamente superior. Prédios de 40 andares, 50 andares, a gente nunca tinha proposto nenhum núcleo de prédios com essa altura. Acho que chegava no máximo a 20. Até porque eu acho que a gente achava que morar no Rio de Janeiro não tem hábito de viver em prédios de 50 andares. A nossa cultura não é muito dessa. E a gente sabe que, em algumas cidades, não tem vocação para isso. A nossa principalmente por conta da paisagem natural. Então a gente era contra essa coisa dos prédios altos.<sup>61</sup>

Além do problema do adensamento, Alberto Silva, que viria a ocupar anos mais tarde a presidência da companhia responsável por gerir a intervenção na região portuária<sup>62</sup>, destaca outros aspectos críticos dos estudos realizados por ocasião do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI):

Apresentava uma proposta de revitalização da região, mas não era um projeto urbanístico, era um modelo de negócios: ‘Olha, eu quero fazer isso aqui, você me paga e eu faço’. E a Prefeitura não tinha dinheiro para pagar. Segundo, o quê que eles propunham? Para você ter uma ideia, o marco mais importante era ampliar o aterro sobre o mar. O que significa tirar o porto dali. Não teria mais o porto do Rio onde ele é, se avançaria para o mar, com deck, inclusive com área de exploração imobiliária. [...] O impacto ambiental seria muito maior, o impacto econômico para a cidade seria muito maior. E aí teria a questão, não sei se você conhece a piada do futebol de ‘você tem que conversar com o zagueiro’. Você tem que conversar com Docas se ela queria. Tava entrando numa área que não era de domínio da Prefeitura. Eles já propunham a demolição da Perimetral, mas a solução viária era ‘tira a perimetral e ponto’. Com todo o horror da perimetral ela tinha uma função de conexão. [...] Então o projeto não resolvia essas coisas. Tinha de cara um problema: a solução urbanística gerava um impacto ambiental e urbano grande. Não significava resolver questões das cidades de mobilidade, moradia no centro, essas coisas. E caro. A Prefeitura não tinha dinheiro para fazer. [...] Então a grande discussão era como se pagava a conta.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>62</sup> A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP), que será introduzida na sequência.

<sup>63</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Em 2008, quando já demarcada a guinada municipal em relação às propostas de articulação interfederativa, as negociações junto ao Governo Federal foram interrompidas (WERNECK, 2016). Ao mesmo tempo, foi dado início a mais um período eleitoral, momento em que o tema da intervenção portuária passou a ocupar programas de diferentes candidatos à Prefeitura do Rio de Janeiro. Durante este período, os estudos realizados foram encaminhados a cada candidato através da ACRJ (SARUE, 2015). Cenas dos bastidores<sup>64</sup> desse período indicam que o Consórcio de empreiteiras já se mostrava bastante confiante acerca da possibilidade futura de implementação da sua proposta. O depoimento de Raquel Rolnik, que prestou consultoria em reabilitação de áreas centrais ao BNDES à época, é revelador:

Em 2008, o Élvio Gaspar me liga e pede para eu ir na OAS para o Léo Pinheiro mostrar o que eles estão fazendo sobre o porto. [...] Ao chegar lá, eu vejo o projeto urbanístico do Porto Maravilha quase todo pronto: já tinha um plano, os projetos de leis todos montados etc. Ele estava extremamente interessado, pois sabia que isto podia se transformar em um modelo e, a partir dali, abrir um mercado totalmente novo para as empreiteiras, que é o das PPPs de desenvolvimento urbano.<sup>65</sup>

Eduardo Paes (PMDB) elegeu-se em 2009 já com a intervenção na zona portuária em sua agenda de governo. Durante o período eleitoral, o candidato prometera transformar o Porto em área turística e investir na promoção da cidade externamente (O GLOBO, 2008). Com a sua vitória, abria-se no Rio de Janeiro um cenário novo e singular de alinhamento entre os três níveis federativos – o governador Sérgio Cabral pertencia ao mesmo partido que o novo prefeito, partido este que, por sua vez, havia se tornado o principal partido político da base aliada do PT de Lula, na Presidência da República. Ao fim das eleições, a cobertura da imprensa já noticiava:

Paes apareceu para celebrar a vitória ao lado do Governador do Estado, Sérgio Cabral, a quem dedicou a vitória no segundo turno. Abraçado ao governador, Paes agradeceu também ao presidente Lula e disse que o povo do Rio verá um trabalho de parceria entre o governo federal e a prefeitura. [...] Paes voltou a agradecer a Cabral e principalmente ao presidente Lula. Ele disse que a população do Rio pode esperar ter presidente, governador e prefeito ‘trabalhando juntos’. (G1, 2008)

Em 2009, com a posse de Eduardo Paes, o tema da “revitalização” portuária voltou à agenda pública com força. O novo prefeito mostrava-se interessado e decidido em promover diversas transformações na cidade e, em específico, na região do porto:

<sup>64</sup> O bilhete encontrado de Léo Pinheiro, presidente da OAS, dizendo que “o presidente da República e o governador não só tomaram conhecimento como já desencadearam ações de apoio ao projeto”, datado de 2007, é um exemplo. A este respeito, ver: Empreiteiro relata lobby para fazer obra no porto do Rio. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1558759-empresiteiro-relata-lobby-para-fazer-obra-no-porto-do-rio.shtml>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

<sup>65</sup> Depoimento publicado em reportagem da Agência Pública, em 2016. A este respeito, ver: A outra história do Porto Maravilha. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/08/a-outra-historia-do-porto-maravilha/>>. Acesso em: 22 abr. 2019

Quatro dias depois da eleição o Eduardo Paes me liga. [...] Aí ele me ligou e disse ‘ô Sirkis, tal, pô, você me desculpe qualquer coisa durante a campanha, mas, veja bem, eu adoro esse seu projeto do Porto do Rio, vem aqui, na Fundação Getúlio Vargas, eu to aqui com a minha equipe de transição e queria realmente conhecer o projeto porque eu vou executar o projeto’. Aí eu fui lá, estava ele e o Felipe Goes, que veio a ocupar a presidência do IPP, eu passei umas cinco horas lá trancado com ele passando todo o projeto, os power point, tudo que eu tinha, e explicando tim tim por tim tim como é que era.<sup>66</sup>

Tão logo empossado, Eduardo Paes reuniu uma nova equipe para ocupar o executivo municipal e estabeleceu algumas mudanças institucionais no corpo da prefeitura (WERNECK, 2016). Dentre tais alterações, destaca-se a criação da Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Econômico (SEDE), voltada a atração de novos negócios para a cidade. A recém-criada secretaria ficara a cargo de Felipe Goes, que possuía experiência com o mercado privado e que ocuparia, simultaneamente, o cargo da presidência do IPP. Já no dia primeiro de janeiro de 2009, Eduardo Paes instituiu um grupo de trabalho da prefeitura, sob liderança de Goes, que seria responsável por reunir e avaliar as propostas para a “revitalização” da região portuária, além de definir as diretrizes para a sua viabilização e implementação (RIO DE JANEIRO, 2009a). Os estudos do grupo deveriam considerar um planejamento urbanístico e adequado ordenamento urbano da região; o aproveitamento do potencial turístico e econômico da região, com atração da iniciativa privada; o estabelecimento de parcerias com o Estado do Rio de Janeiro, a União e particulares; e a garantia da ordem e da segurança pública da região (RIO DE JANEIRO, 2009a, art. 1º). Washington Fajardo, que fez parte dessa equipe de trabalho, relata o momento:

O governo anterior, ele já estava dedicado à região portuária, mas havia uma enorme dificuldade política de entendimento entre o prefeito César Maia e o Governo Federal. Aquela famosa história, que o Lula veio, o César Maia nem foi receber, etc. Então havia uma briga política, uma crítica do prefeito em relação ao presidente, e isso atrapalhava muito porque sessenta por cento dessa área aterrada, que é a área que tem possibilidade de renovação, sessenta por cento pertencia à União. [...] Então a prefeitura anterior, apesar de ter dado prioridade também para a área portuária, e inclusive ter contratado projetos de reurbanização para uma área, ela avançou muito pouco, por causa dessa falta de entendimento. Na administração Eduardo Paes, é a primeira vez em muitos anos que consegue ter um alinhamento entre União, Governo do Estado e Prefeitura do Rio de Janeiro, primeira vez que isso consegue estar alinhado politicamente, PT e PMDB, é exatamente essa junção que faz com que tenha esse alinhamento. Então isso faz com que também o prefeito Eduardo Paes tome uma decisão muito executiva de ‘não, eu não vou perder esse trabalho que a prefeitura anterior fez’, e ele então dá continuidade ao trabalho. [...] Mas obviamente ele sabedor dessa possibilidade, ele então faz esse grupo de trabalho e a gente começa a trabalhar. O trabalho do IPP, e do Felipe Goes, é decisivo, pelo perfil do Felipe, como um gestor vindo da iniciativa privada, com uma altíssima capacidade de gestão, então ele consegue pegar esses grupos do GT, SMH, Urbanismo, Obras, Procuradoria, depois a gente da Cultura, vários órgãos, ele

---

<sup>66</sup> Alfredo Sirkis, em trecho de entrevista concedida à autora.

consegue reunir isso tudo e chegar numa definição de um programa que viria a ser depois o Porto Maravilha.<sup>67</sup>

Já em fevereiro de 2009 foi consolidada uma nova candidatura da cidade para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, com a “revitalização” do porto como uma das promessas do legado olímpico (BORBA, 2017). Ao mesmo tempo, a confirmação do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014, com o Rio de Janeiro como uma das cidades favoritas para receber partidas, também contribuía para catalisar o imaginário de inúmeras transformações possíveis no Município.

Nesse momento inicial, ao menos dois movimentos – movimentos estes que podem ser lidos como antagônicos ou complementares –, foram realizados pelo prefeito em relação à “revitalização” da região portuária. De um lado, Eduardo Paes retomou o contato com o Governo Federal, dialogando com o Ministério das Cidades através de uma série de reuniões com o então ministro Márcio Fortes (WERNECK, 2016). Nos primeiros diálogos de 2009, a expectativa do executivo federal parecia ser ainda aquela desenvolvida nos anos anteriores pelo GT Interministerial, com especial ênfase na construção de um Consórcio Público, composto pelos três níveis de governo, para a condução da reabilitação. Neste modelo, os Governos Federal, Estadual e Municipal teriam ingerência direta no projeto e, com a captação da valorização imobiliária, seria possível garantir a destinação de parte dos terrenos públicos para fins sociais e habitação popular:

Todas as etapas de redação e validação das minutas já tinham sido superadas nos três níveis de governo. Estava tudo muito bem estruturado, inclusive politicamente, para fazer a assinatura do documento que oficializaria a minuta do consórcio, a ser aprovada posteriormente nas câmaras legislativas dos três entes [...] Faltava apenas a última reunião para bater o martelo sobre a concordância política final.<sup>68</sup>

De outro lado, o prefeito abriu também o canal de diálogo junto às empreiteiras que haviam proposto um projeto próprio para o porto por ocasião da PMI, entre 2007 e 2008. Nesta modelagem, como visto, teriam sido incorporados elementos tanto do projeto desenvolvido pelo IPP, no início dos anos 2000, assim como da proposta do Governo Federal, capitaneada pelo Ministério das Cidades, mas com uma diferença fundamental: as negociações para a intervenção se dariam direta e unicamente com os poderes locais. O papel da União, neste caso, seria o de abrir mão dos terrenos para a incorporação imobiliária:

---

<sup>67</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>68</sup> Depoimento de Renato Balbim, ex-coordenador do Programa de Reabilitação de Áreas Centrais do Ministério das Cidades, publicado em reportagem da Agência Pública, em 2016. A este respeito, ver: A outra história do Porto Maravilha. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/08/a-outra-historia-do-porto-maravilha/>>. Acesso em: 22 abr. 2019



Já no início do governo, o consórcio procura a prefeitura, o prefeito eleito, não sei se na transição ou na época em que ele tomou posse, e fala ‘olha, tá aqui, a gente fez esse estudo, recebemos essa crítica aqui e a gente se propõe a adequar o projeto a tudo que foi apontado de ruim, a gente pode melhorar, pode ser?’. Aí o Eduardo fala ‘tá bom, eu topo’, e revalida a Manifestação de Interesse. Só que, diferente do que aconteceu no primeiro momento, o prefeito cria, em 2009, por decreto, um grupo para acompanhar esse trabalho. Foi diferente do que aconteceu na primeira fase, que o Consórcio ficou lá fazendo seus estudos e chegou com o trabalho pronto. Ele falou ‘não, vou ter uma equipe aqui da prefeitura que vai acompanhar e vai orientar esse trabalho de vocês’. [...] Ao longo de 2009 teve a evolução do projeto e aí nesse processo é que se coloca a ideia, vou chamar assim, de utilizar o instrumento da Operação Urbana Consorciada para viabilizar a operação urbana. [...] E aparece também a ideia de fazer isso por meio de uma PPP.<sup>69</sup>

Efetivamente, o modelo do Consórcio privado parece ter saído “vencedor”<sup>70</sup>, embora tenha vindo a sofrer algumas modificações com o trabalho da nova equipe da prefeitura. Como relata Gisele Raymundo, integrante da equipe do IPP à época:

O Eduardo, desde a campanha, sabendo disso, aproveitou aquele trâmite burocrático todo e ao longo do primeiro ano do seu governo, com a gestão do Felipe Goes aqui no IPP, ele transformou isso, essa PMI, no Porto Maravilha. [...] Foi totalmente gestado aqui em colaboração obviamente com a SMU, que é quem de fato escreve a legislação e tudo mais. Então era uma parceria entre a SMU, que na época tava responsável pela legislação em si, e o IPP que tava responsável pela questão da montagem física e financeira, da estruturação institucional e financeira daquela PMI e PPP.<sup>71</sup>

Em junho de 2009, ainda no primeiro semestre de seu mandato, Eduardo Paes conseguiu concretizar o lançamento oficial da primeira etapa do projeto de “revitalização” da região portuária. A cerimônia de celebração envolveu a assinatura de um conjunto de documentos que vinham sendo elaborados pelo executivo municipal nesses primeiros seis meses de gestão e contou com a presença do Presidente Lula e do Governador Sérgio Cabral (Figura 27), além de representantes de instituições que mais longínqua ou recentemente tiveram algum papel na construção imagética da “revitalização” – entre estas, a CEF, o BNDES, o Ministério das Cidades, a Companhia Docas, a ACRJ, a FIRJAN, etc (WERNECK, 2016).

<sup>69</sup> Alberto Silva, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>70</sup> O relato de Renato Balbim para a equipe de reportagem da Agência Pública demonstra uma certa surpresa por parte do Ministério das Cidades com relação às escolhas realizadas pelo executivo municipal, embora o órgão já estivesse familiarizado com a existência da proposta das empreiteiras: “Apesar de até então tudo indicar que o consórcio público tinha total aprovação dos três níveis, simplesmente de um dia pro outro percebemos que não iria mais se levar adiante essa modelagem. Foi uma decisão cuja explicação escapa à área técnica”. A este respeito, ver: A outra história do Porto Maravilha. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/08/a-outra-historia-do-porto-maravilha/>>. Acesso em: 22 abr. 2019

<sup>71</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Figura 27 – Sérgio Cabral, Lula e Eduardo Paes na cerimônia de lançamento do Porto Maravilha



Fonte: < <http://informativorio.blogspot.com/2009/06/lula-cabral-e-paes-lancam-o-projeto.html>>. Acesso em: 23 abr. 2019

Dentre os documentos, estavam o “Protocolo de Cooperação Federativa entre o Governo Federal, Estadual e a Prefeitura do Rio de Janeiro” e também já o pacote de projetos de lei a serem encaminhados à Câmara Municipal para viabilização da política.<sup>72</sup> Fruto da absorção da proposta do Consórcio privado e do trabalho do GT municipal em exercício, o conjunto de projetos de lei envolvia: uma lei que delimitava nova AEIU da Região do Porto (Figura 28) e que criava a Operação Urbana Consorciada<sup>73</sup> (OUC) da Região Portuária – a

<sup>72</sup> A lista completa de documentos era a seguinte: (i) o Protocolo de cooperação federativa entre governo federal, estadual e prefeitura para acompanhar a execução do projeto e definir modelo de gestão conjunta; (ii) o Protocolo de lançamento dos editais de licitação das obras de reurbanização da Praça Mauá, das principais vias do entorno, com a criação de um novo espaço público; (iii) o Decreto municipal que cria a Comissão Especial de Licitação da garagem subterrânea na Praça Mauá; (iv) o Memorando de início das obras do novo acesso ao Porto do Rio, a partir da Avenida Brasil; (v) o Decreto municipal de desapropriação do edifício Dom João VI para a criação da Pinacoteca do Rio; (vi) o Termo de cooperação entre a Prefeitura do Rio, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal para a implementação do projeto Novas Alternativas que prevê a criação de 499 novas residências, a partir da recuperação de imóveis antigos subutilizados nesta área da cidade; (vii) o Termo de concessão de uso do Pter Mauá pelo município entre a Prefeitura do Rio, a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e a Companhia Docas; (viii) a Entrega da carta consulta do Prodetur pelo governador Sérgio Cabral e o prefeito Eduardo Paes ao ministro do Turismo, Luiz Barretto, para a inclusão do projeto Porto Maravilha no Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo, que utiliza verbas do governo federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); (ix) o Convênio entre a Prefeitura do Rio e a Fundação Roberto Marinho para a implantação da Pinacoteca do Rio e termo de cooperação para a implantação do Museu do Amanhã; e (x) a Entrega à presidência da Câmara Municipal de projeto de lei que institui a operação urbana consorciada na Zona Portuária, através de um conjunto de leis que estabeleça regras de ocupação de solo e padrões urbanísticos na região a longo prazo, permitindo a emissão de certificados de potencial adicional de construção (GIANNELLA, 2015).

<sup>73</sup> Instrumento de política urbana previsto no Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001, art. 32-34).

futura Lei Complementar 101/2009 (RIO DE JANEIRO, 2009b); uma lei que criava uma sociedade de economia mista voltada à promoção do desenvolvimento da AEIU da Região do Porto, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) – a futura Lei Complementar 102/2009 (RIO DE JANEIRO, 2009c); e uma lei que concedia benefícios fiscais aos empreendimentos lançados na região nos primeiros anos da operação – a futura Lei Municipal 5128/2009 (RIO DE JANEIRO, 2009d). Além destas, uma quarta lei se mostraria importante para a viabilização da operação, a Lei Complementar 105/2009 (RIO DE JANEIRO, 2009e), que instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (PROPAR-RIO).

Figura 28 – Mapa com delimitação da AEIU do Porto do Rio de Janeiro, do SAGAS e da AEIS do Morro da Providência



Fonte: < <http://www.portomaravilha.com.br/artigosdetalhes/cod/15>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Com menos de quatro meses de tramitação, em outubro de 2009 o pacote de leis encaminhado por Eduardo Paes foi aprovado na Câmara Municipal.<sup>74</sup> O pedido de urgência amparava-se no fato de o Rio de Janeiro estar em vias de ser escolhido para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 (Figura 29) e a operação fazer parte do plano de legado da cidade (SARUE, 2015). Além disso, o executivo contava com ampla maioria na câmara, o que, contudo, não o isentou de realizar um trabalho de convencimento dos vereadores desde cedo:

<sup>74</sup> À época, discutia-se a revisão do Plano Diretor do município, processo este que só fora concluído algum tempo depois. A opção por tratar separadamente da região portuária garantia uma aprovação mais rápida das transformações almejadas.

- Lembra, que ele chamou os vereadores para um café da manhã, ainda durante o recesso?
- Foi um almoço.
- Ah, foi um almoço. E aí foi a primeira vez que se falou objetivamente em projeto Porto Maravilha. Ele fez o almoço com os vereadores, o Eduardo Paes.
- [...]
- E um projeto que a gente vê que foi colocado na mão dele. Entendeu? [...] Um projeto muito bonito, impressionando todo mundo. Por quê? Nesse almoço ele fez a apresentação num data show, ao mesmo tempo num trabalho de convencimento das mensagens que ele iria enviar para a Câmara Municipal do Rio de Janeiro para facilitar exatamente a arrancada do projeto de revitalização da zona portuária.<sup>75</sup>

Figura 29 - Comemoração da escolha do Rio de Janeiro como cidade-sede para os Jogos Olímpicos de 2016



Fonte: PARADEDA, 2015, p. 112

O momento também é revivido por Washington Fajardo:

O Porto Maravilha, ele vai se estabelecer a partir de um tripé legal, que são três leis que estão conectadas, mas que são autônomas. Isso é um modo de evitar que uma intervenção legislativa viesse a desmontar o programa. Então uma lei vai regulamentar a CEPAC. Uma outra lei vai criar a empresa CDURP. E a outra lei vai criar a OUC. Esse tripé dá sustentabilidade legislativa, legal, jurídica, ao programa. Havia um ambiente político favorável na câmara dos vereadores, mas a gente sabe como é, então isso era uma preocupação de criar algo que pudesse de fato ser vitorioso. [...] E no final de 2009, o primeiro ano, a partir de 2010, a cidade já está com a capacidade de investimento, e aí vem a notícia das Olimpíadas, né, claro, final de 2009, que vai mudar tudo em termos de percepção e imagem da cidade. E obviamente dentro dessa dimensão política de alinhamento. Então a Olimpíada ela vai significar uma dimensão dessas três dimensões político-partidárias, e onde o Rio de Janeiro passa a ser o palco dessa grande celebração, dessa grande realização.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Eliomar Coelho, vereador pelo PSOL à época, e seu assessor, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>76</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Assim, o primeiro ano de Paes à frente da prefeitura se encerrou com muitos avanços no tocante à política de “revitalização” da região portuária, agora conhecida e chamada “Porto Maravilha”. Já no início de 2010 foi criada e estruturada a CDURP, que passaria a conduzir o processo de implementação da proposta. Inicialmente, a companhia foi confiada à Jorge Arraes, engenheiro de formação e ex-diretor imobiliário do fundo de pensão dos funcionários da Caixa Econômica Federal (FUNCEF):

E como é que se chega no nome do Jorge Arraes para isso? O Eduardo Paes ele procurando, não sei qual foi, por exemplo, a influência do Felipe Goes nisso, mas ele precisava de alguém que entendesse de mercado imobiliário, já que se tratava de uma operação urbana, para tocar o processo. Então ele consultou um monte de gente e o nome do Jorge Arraes foi sugerido ao Eduardo Paes, que não conhecia o Jorge. Eles conversaram em dezembro de 2009 ainda, e o prefeito faz o convite.<sup>77</sup>

Criada e delimitada a equipe de trabalho que estaria à frente da CDURP, os próximos passos envolveram a preparação do Edital de Licitação para Concessão de Serviços e Obras Públicas na Região Portuária, em regime de Parceria Público-Privada, e a definição da modelagem financeira do projeto e da instituição que coordenaria a emissão dos CEPACs. Além disso, também é nesse momento que foram realizadas negociações tanto com a União e o Estado do Rio de Janeiro para tratar dos terrenos que seriam incorporados na operação quanto com privados proprietários de terrenos de interesse e possíveis investidores (CDURP, 2010a).

No plano federal, se antes o Ministério das Cidades buscava protagonizar a negociação com o poder local para a garantia de determinados interesses no processo de “revitalização” da região, a partir de então as tratativas direcionaram-se diretamente à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), que havia mobilizado certo esforço na catalogação dos terrenos disponíveis existentes na área. Como relata Eduardo Moraes, ex-superintendente da instituição:

A SPU ela tem um cadastro que é um queijo suíço. Você não consegue identificar quase nada ali de forma mais qualitativa, sempre muito varejo ‘ah, aquele imóvel, aquele imóvel’, mas você não consegue muito falar quantos imóveis tem nessa área, qual é o total, você não consegue. Então foi feito um trabalho operacional ali que foi a Marina, que foi a superintendente anterior, fez. O quê que ela fez? Ela montou uma equipe no gabinete dela que esqueceu da SPU e foi só fazer mapeamento no porto. Então o porto passou a ser o único lugar no Rio de Janeiro que de fato tinha uma planilha, vamos dizer assim, minimamente explicativa dos terrenos, tamanho, essas coisas.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Alberto Silva, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>78</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.



Já no plano municipal, a prefeitura também passara a reunir esforços desde cedo para garantir o sucesso da operação. Em primeiro lugar, o executivo iniciara um conjunto de intervenções na região que visavam incentivar e assegurar que a esperada “revitalização” de fato ocorreria – obras identificadas como a “primeira fase” do projeto Porto Maravilha.<sup>79</sup> Além disso, o executivo municipal também criou, através da Secretaria Municipal de Urbanismo, um Grupo de Trabalho Especial (GTE), reunindo representantes de diversas secretarias e órgãos municipais, voltado especificamente ao licenciamento das intervenções a serem realizadas na região portuária. O objetivo do grupo consistia, basicamente, em “agilizar a avaliação e aprovação dos projetos a serem implementados na região” (CDURP, 2010a, p. 2).

Em julho de 2010 foi lançado o edital de licitação para a Parceria Público-Privada (PPP), preparado em uma colaboração entre a equipe da CDURP, técnicos da prefeitura, e representantes das empresas que haviam desenvolvido o PMI no ano de 2007, posteriormente ratificado por Eduardo Paes (CDURP, 2010a). O diálogo com estes últimos mostrava-se de especial importância, na medida em que aportavam a *expertise* necessária para a viabilização da operação nas proporções desejadas pelos promotores do projeto:

A PMI era muito ampla, não eram só projetos gráficos, eram também apoio de todo o tipo de advogado necessário para a discussão desse arcabouço legal e institucional como foi criado. Com um tipo de investimento necessário que a gente não tinha como a prefeitura pagar isoladamente. Como é que eu vou contratar um escritório de advocacia especialista em legislação urbana ou a legislação de Docas ou a legislação da PPP da Água Espreada? Então a gente teve um apoio, um aporte da PMI, no sentido da expertise necessária para o desenvolvimento de todo esse arcabouço legal, sim. E não cessou no dia que ficou pronto. A gente precisou depois de todo esse arcabouço legal para fazer, construir os leilões, construir os CEPACs, entregar isso para o mercado, porque a concessão em si só acontece em 2011. São dois anos dentro da CDURP, a CDURP bancada durante esses dois primeiros anos com recursos próprios municipais, já trabalhando em parceria com a vencedora da PMI para lançar o leilão e o CEPAC e a licitação, basicamente isso. É que nesse caso, o que é muito comum em PMIs, o próprio consórcio, vencedor da PMI, ganhou a licitação, o que é muito comum. E é previsto e é permitido pela lei de concessões e pela lei de PPPs.<sup>80</sup>

O Consórcio Porto Novo, formado por OAS, Odebrecht e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, foi o vencedor da licitação, tendo concorrido apenas com a empresa Queiroz Galvão, desclassificada por não apresentar toda a documentação necessária. Já no segundo semestre do ano de 2010 seriam formalizadas todas as etapas necessárias à aprovação da concessão e assinatura do contrato de PPP para realização das obras e serviços no âmbito da

---

<sup>79</sup> Para esta etapa de intervenções, a prefeitura realizou uma licitação que delegou ao Consórcio Saúde-Gamboa (composto pelas empresas OAS, EIT e Odebrecht) a execução de obras infraestruturais na região.

<sup>80</sup> Gisele Raymundo, em trecho de entrevista concedida à autora.

operação – a chamada “segunda fase” do Projeto Porto Maravilha. Luiz Antônio Guaraná, vereador por muitos anos no Rio de Janeiro, que trabalhou na Casa Civil no governo de Eduardo Paes e que foi responsável por organizar o Conselho das Parcerias Público-Privadas da cidade, relata o momento:

Eu vou te falar uma coisa, eu fui presidente do Conselho das PPPs. Você, pra fazer uma PPP, você precisa passar no Conselho, a Lei das PPPs define isso. Então a gente criou o Conselho na prefeitura, montou o regime interno e tal, e depois foi aprovar. E os membros desse conselho, secretário de obras, secretário de urbanismo, procurador-geral, então assim, na sua grande maioria, funcionários públicos de carreira. E eu, na verdade eu estava na Casa Civil ali, fiquei pouco tempo, mas foi justamente na época da aprovação dessa PPP. Além de ser presidente do conselho da CDURP, eu era do Conselho das PPPs. E aí eu pensava assim ‘vai ser um milagre se a gente conseguir aprovar esse troço aqui’. Porque basicamente o que aconteceu ali foi uma certa privatização de todo os serviços públicos: da coleta de lixo, da manutenção de vias, da operação de trânsito, da iluminação, de tudo. E existe no setor público uma certa resistência a esse tipo de coisa. Mas aprovou. Com todos os pareceres... Passou no Tribunal de Contas, enfim. Foi redondo. Acho que é um caso legal de sucesso.<sup>81</sup>

Com um valor inicial de R\$ 7.609.000.000 (sete bilhões e seiscentos e nove milhões de reais), a contratação do Porto Maravilha se tornaria, naquele momento, a maior PPP do Brasil. Com a previsão de 15 anos de duração, o contrato de PPP, na modalidade concessão administrativa, previa a delegação de serviços públicos na região como a limpeza urbana, a coleta de lixo, a manutenção e reparo da iluminação pública e calçadas, o monitoramento e controle de tráfico, manutenção e conservação de áreas verdes, praças, monumentos históricos, do sistema viário e das redes de infraestrutura, etc (RIO DE JANEIRO, 2010, anexo V). Além disso, previa uma série de obras de urbanização, como a reurbanização e a implantação de novas vias e trechos de ciclovia, a implantação de novas redes de esgotamento sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, telefonia e gás encanado, a demolição do Elevado da Perimetral, a construção de túneis, a implantação de mobiliário urbano, a construção do Museu do Amanhã, etc (RIO DE JANEIRO, 2012).

Apesar de todos os avanços para a implementação da política realizadas até então, o ano de 2011 reservaria ainda uma série de decisões de relevo para a garantia de sua execução. Definida e devidamente constituída uma instituição para administrar a operação, bem como um grupo privado responsável por executar o projeto, restava necessário estabelecer e assegurar a viabilidade financeira do negócio.

Como visto, a utilização dos CEPACs para financiar a operação e a constituição de um Fundo de Investimento Imobiliário para operar os ativos já compunham o repertório do projeto havia um certo tempo, mas era preciso delimitar como de fato isso iria ser posto em

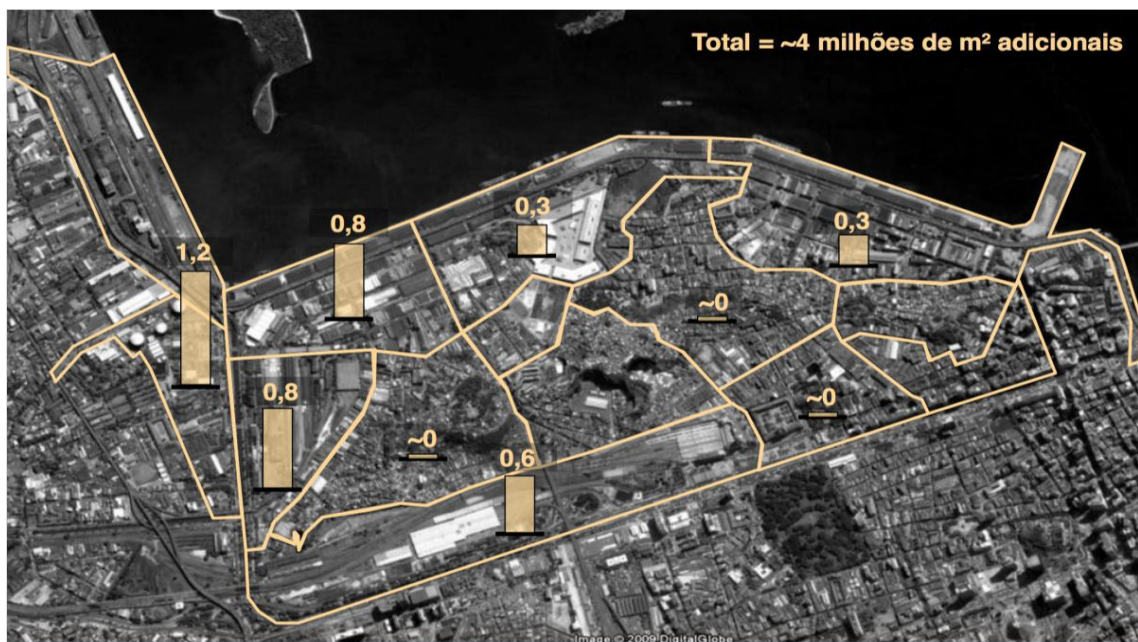
---

<sup>81</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

prática. Ainda em 2010, a equipe da CDURP passara a negociar a participação da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) no financiamento da operação (CDURP, 2010b). Esse movimento levou a uma resolução, no âmbito do FGTS, de especial relevância para a OUC do Porto Maravilha: em junho de 2010, o Conselho Curador do FGTS aprovou, por autorização da CEF, a possibilidade de investimento em Operações Urbanas Consorciadas, para além do tradicional direcionamento de recursos a projetos de habitação, saneamento e infraestrutura realizado pelo fundo (CONSELHO CURADOR DO FGTS, 2010).

No início de 2011, a CDURP criou o Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária (FIIRP), que seria responsável pelo pagamento das contraprestações do contrato de PPP. O fundo seria controlado pela CDURP e administrado pela CEF, e recebeu como ativos o total de CEPACs emitidos pela prefeitura na criação da OUC – 6.436.722 CEPACs de R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais) cada, criando um potencial de 4 milhões de metros quadrados na região (Figura 30) – e também o correspondente em terrenos da utilização de 75% dos CEPACs (SARUE, 2015). Ao mesmo tempo, também foi criado o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM), desta vez pela CEF, que passou a controlá-lo e administrá-lo. O único cotista do FIIPM seria o FGTS, que aportaria o valor necessário para a compra dos CEPACs (WERNECK, 2016).

Figura 30 – Potencial construtivo adicional na Região Portuária do Rio de Janeiro (milhões de m<sup>2</sup> por setor)



Fonte: SARUE, 2015, p. 72



Com o registro de ambos os fundos, estavam, assim, lançadas as bases para a venda dos CEPACs, que se daria através da realização de um leilão público. O edital para a oferta pública continha os termos negociados entre CDURP e CEF e impunha exigências onerosas à participação de outros investidores (WERNECK, 2017). Desta forma, em junho de 2011 foi realizado um leilão de lote único em que o FIIRP disponibilizava a quantidade total de CEPACs e o direito de prioridade de compra dos terrenos correspondentes a 60% do uso desses certificados. O FIIPM, por sua vez, através do aporte de recursos do FGTS, arrematou a totalidade da oferta pelo valor de cerca de 3,5 bilhões de reais (Figura 31).

Figura 31 – Jorge Arraes (CDURP), Jorge Hereda (CEF) e Eduardo Paes (Prefeitura do Rio de Janeiro) em cerimônia após o leilão da OUC Porto Maravilha



Fonte: WERNECK, 2017, p. 126

Jorge Arraes, que ocupava a presidência da CDURP à época, explica um pouco do contexto em que tais deliberações foram tomadas:

Mas a gente preferiu correr esse risco por duas razões principalmente. Primeiro, seguinte: o mercado imobiliário estava pujante nessa época. Se fosse hoje, inviável fazer. Pujante. O Rio de Janeiro, não tinha oferta, como se tem hoje, de terrenos Zona Sul e Zona Centro. Só tinha Barra da Tijuca e o Porto. Barra é outro mercado imobiliário, é outra lógica. Então fazia muito sentido gerar uma oferta aqui no centro porque existia uma demanda reprimida enorme, sobretudo no setor comercial. O mercado estava pagando preços estratosféricos. Então, levando em conta isso, e levando em conta o fato de que o prefeito dizia 'quero viabilizar tudo no meu governo', eu disse 'ó, se a gente partir isso a gente não vai conseguir viabilizar'. Então a gente começou a fazer uma espécie de uma escuta no mercado para saber se de fato fazia sentido, nós estamos falando de dinheiro lá daquela época, em três bilhões e meio de reais, praticamente cash, não era totalmente cash, mas, como era

um leilão, o comprometimento era cash. E aí, como eu te disse, empresas americanas disseram que compravam, o Eike dizia que comprava, [...], até que o fundo imobiliário da Caixa, até que a Caixa, a área de fundos da Caixa, que faz a gestão de recursos do FGTS, falou ‘não, a gente tem interesse em estruturar se for um fundo imobiliário’. E aí a gente falou ‘tá legal’. E aí nós levamos o ano de 2011 inteiro negociando com eles as condições desse leilão. Porque era um leilão público, então tinha um risco deles também de ter um concorrente, feito na bolsa de valores, etc. [...] E então a gente correu esse risco e correu um outro risco. Esse eu tive que conversar com o prefeito e dizer ‘olha, esse aqui a gente sabe que ele existe, a gente tem que aferir para você o que é que é mais razoável’. Que é o seguinte: ao vender o lote dos CEPACs inteiro, o Município estava de certa forma abrindo mão do protagonismo do mercado imobiliário na região, porque passa a ser de responsabilidade e do direito de quem comprar o CEPACs fazer, dentro da legislação, aquilo que ele quiser fazer. Passa a ser dono. E ele falou ‘não, tudo bem, no final das contas o projeto vai ter que entrar pela prefeitura mesmo, a gente vai ter que aprovar, se vier alguma coisa absurda a gente nega, vamos abrir mão disso e vamos deixar, fazer um leilão único’. Aí tivemos que aprovar [...] tivemos que aprovar a operação urbana e a modelagem na CVM para poder autorizar o leilão e poder autorizar o fundo imobiliário. E tivemos que aprovar a parte de PPP nas instâncias internas do Município, mas também no Tribunal de Contas, que era um contrato de 8 bilhões de reais. Acho que hoje ainda é o maior contrato de PPP do Brasil, eu acho. [...] Outra coisa muitíssimo importante foi o alinhamento político-institucional das três instâncias de governo. Então do prefeito, do governador e do presidente, na época, foi muito importante. E eu continuo achando, claro, o mercado tem que estar favorável, mas, ainda que o mercado estivesse favorável, se não houvesse esse entendimento, eu continuo achando que aí foi o ponto crucial. Essa coisa de um querer ajudar o outro efetivamente, entendeu?<sup>82</sup>

A lógica do arranjo financeiro desenhado foi a seguinte: A CDURP, constituída para viabilizar e gerir a “revitalização”, necessitava de recursos para (i) cumprir as obrigações assumidas com a Concessionária Porto Novo durante o período de 15 anos da PPP, através do pagamento das obras e serviços orçados em cerca de 7,6 bilhões, conforme consta no contrato assinado; (ii) custear suas próprias despesas operacionais, com 5% dos recursos obtidos com a venda dos CEPACs, como consta na lei da OUC; e (iii) realizar investimentos em ações de valorização do patrimônio cultural material e imaterial na região, com 3% dos mesmos recursos, conforme consta na lei da OUC. Considerando que o valor estimado a ser arrecadado com o total de CEPACs emitidos seria em torno de 3,5 bilhões, calculou-se que a soma global de investimentos necessários para a realização da operação como um todo resultaria em cerca de 8 bilhões de reais. Para que fossem cobertas todas as despesas, a CDURP contava com a valorização futura dos CEPACs, o que significa que se estes fossem vendidos integralmente pelo valor de mercado que tinham à época do leilão, o valor arrecadado não seria suficiente para arrecadar o montante necessário. Assim, era preciso um comprador que se disponibilizasse a pagar os 8 bilhões estimados. Por outro lado, este comprador precisaria garantir a possibilidade de venda e valorização dos CEPACs a serem adquiridos, e um dos empecilhos à época era o fato de que 75% de tais certificados recaíam

---

<sup>82</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

em terrenos públicos da região, a maioria pertencentes à União. Era preciso, desta forma, garantir que tais terrenos públicos fossem à mercado. Considerando tais premissas, o acordo realizado entre CDURP e CEF, formalizado no leilão entre FIIRP e FIIPM, era o de que, por um lado, o FIIRP realizaria a venda da totalidade de CEPACs emitidos, pelo valor de mercado à época, e também ofereceria “opções de compra”, pelo mesmo valor despendido em sua aquisição, sobre um conjunto de terrenos públicos que fossem suficientes para absorver 75% do estoque dos certificados. O FIIPM, por sua vez, se comprometeria com o pagamento dos 8 bilhões estimados em um processo de amortização dividido em dois ciclos. No primeiro ciclo, seriam pagos os 3,5 bilhões, referentes ao valor total dos CEPACs disponibilizados. O segundo ciclo, chamado “Prêmio da Opção de Compra” (PCO), abrangeria o pagamento dos 4,5 bilhões restantes, em razão da disponibilização dos direitos de compra dos terrenos, nos termos expostos acima. No primeiro ciclo, deveriam ser disponibilizadas opções de compra de terrenos que correspondessem à 60% dos CEPACs, e no segundo opções referentes aos 15% restantes. O montante total da negociação seria disponibilizado pelo FIIPM à medida em que fossem ofertadas opções de compra dos terrenos públicos da região, sendo este repasse em etapas também condicionado às necessidades imediatas do FIIRP de recursos para a operação. Além disso, o acordo também previu que, se o exercício do direito de opção de compra fosse realizado, isto é, se o FIIPM efetivamente adquirisse um ou mais terrenos disponibilizados pelo FIIRP, o valor da aquisição seria abatido do montante total da sua obrigação de pagamento de cerca de 8 bilhões.<sup>83</sup>

No arranjo institucional e financeiro da OUC Porto Maravilha, portanto, o executivo municipal buscou garantir, através dos CEPACs, títulos que podem ser negociados no mercado e que geram o aumento do potencial de construção de setores da região, o custeio da política, incluindo o pagamento das contraprestações da PPP que envolve obras e serviços na região junto ao Consórcio Porto Novo. Contudo, os termos da negociação acabaram por onerar a administração pública municipal, na medida em que esta teria de negociar e adquirir terrenos da União<sup>84</sup> correspondentes à absorção de 75% dos certificados. Além disso, o

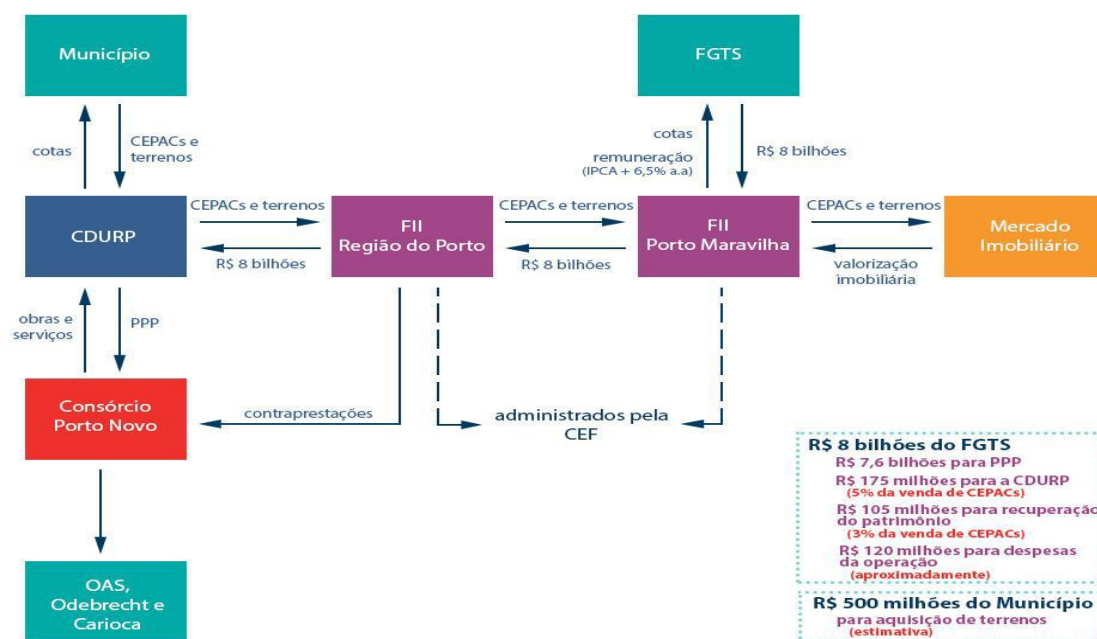
---

<sup>83</sup> Uma outra forma de compreender a equação é a seguinte: o montante de cerca de 8 bilhões foi estabelecido pela CDURP como o valor global necessário para custear a operação. Para se chegar nesse valor, criou-se o preço dinâmico do “Preço por Opção de Compra” (POC). O valor do POC, que deveria ser pago pelo FIIPM, corresponde à diferença entre os cerca de 8 bilhões e o valor pago pelos CEPACs somado ao valor pago pelos terrenos efetivamente adquiridos. Assim, se o valor despendido para a compra de terrenos fosse o de 500 milhões, considerando que o valor pago em CEPACs foi cerca de 3,5 bilhões, o POC equivaleria a 4 bilhões. Se o valor para a compra de terrenos fosse de 1 bilhão, o POC valeria 3,5 bilhões. E assim por diante. Para maiores detalhamentos a respeito do arranjo financeiro, ver PEREIRA, 2015.

<sup>84</sup> Nesse contexto, importa destacar o fato de que o Governo Federal, já em 2010, aprovava legislação (BRASIL, 2010a) autorizando a venda direta de imóveis da União aos demais entes públicos (CDURP, 2010c).

desenho contratual realizado fez dos terrenos públicos mais do que algo a ser pago pela administração pública municipal, tornou-os determinantes para a realização dos fluxos financeiros da operação. À CEF, que administra os recursos do FGTS, e, mais especificamente, ao FIIPM, caberia o pagamento em etapas dos cerca de 8 bilhões contratados, garantindo assim o interesse da gestão municipal de realização da operação e de seu início imediato. Além do monopólio da comercialização dos CEPACs em etapas, possibilitando uma valorização de seu preço à medida que a operação caminhasse, este agente também acumulava a possibilidade de adquirir um estoque de terrenos relativos à utilização de 75% desses certificados pagando os mesmos 8 bilhões. O arranjo estabelecido à época é reproduzido de forma esquemática por Werneck (2016) na Figura 32:

Figura 32 – Arranjo Institucional-Financeiro do Porto Maravilha realizado em 2011



Fonte: WERNECK, 2016, p. 128

Jorge Arraes explica as razões da CDURP no momento de definição da modelagem, comparando-a com aquela proposta por ocasião do PMI:

O PMI a proposta era outra, de arranjo financeiro. Era uma coisa muito preocupada com o viés também empresarial de você ter o que eles chamavam do ‘pote’. Um ‘pote’ cheio de dinheiro ou de água, fazendo a analogia, na medida em que o pote enchia, a gente liberava para fazer uma quantidade x de obra, depois enchia... Ou seja, eles queriam uma segurança absoluta de que ia ter o recurso para fazer aquele trecho de obra. E a nossa lógica foi: ‘não, vamos viabilizar tudo de uma vez, pelo menos o que for fundamental, estruturante. E vamos garantir o diferencial, que é não só a execução das obras, é a operação, a execução dos serviços públicos urbanos durante os 15 anos da PPP’. Esses eram os dois nortes do arranjo financeiro. Por isso

a gente optou em fazer um lote só de CEPACs, por isso a gente optou de botar os terrenos públicos juntos, que não tava também na modelagem. Por quê? Porque quem fosse adquirir, ele precisa do CEPAC como insumo para poder utilizar o potencial adicional, mas ele precisa do terreno como matéria prima. Então se o cara tem... em São Paulo o dificultador foi esse. Alguém tinha um terreno e alguém tinha um CEPAC. Como eram duas figuras diferentes, ou havia um entendimento, ou o empreendimento não saía. Claro que a gente procurou fazer o seguinte: 'não, ok, quem comprar o lote inteiro de CEPACs, vai também ter a prioridade na compra dos terrenos, dos terrenos públicos'. Porque aí a prefeitura adquiriu esses terrenos no Governo Federal, um ou dois eram nossos, um ou dois do Estado. Compramos e vendemos pelo mesmo preço para o Fundo Imobiliário da Caixa que nos pagou em obra. Então eles pagaram o terreno e pagaram os CEPACs.<sup>85</sup>

Por outro lado, diferente do discurso dos agentes da CDURP, Pereira (2015), por exemplo, chama a atenção para os benefícios que o investidor adquiriu com o modelo, em detrimento do Município e da Companhia:

Além de facilitar a aquisição dos terrenos, a modelagem financeira criada nessa operação urbana também blindou o investidor de outro risco: o de que o pagamento feito ao órgão público não se convertesse efetivamente em obras na região, uma hipótese que poderia prejudicar o processo de valorização dos CEPACs. Como explicado anteriormente, o pagamento dos CEPACs pelo fundo não foi realizado de uma vez, mas feito gradativamente de acordo com os limites do "valor disponibilizado" e tendo sua liberação atrelada às despesas imediatas da CDURP. Essa sistemática afastou o risco de que a empresa viesse a gastar os recursos auferidos com a venda dos CEPACs de uma maneira que pudesse comprometer a execução integral do contrato de PPP. O fluxo de pagamentos foi estruturado de modo a haver sincronia entre os desembolsos feitos pelo fundo e o pagamento das despesas do contrato de PPP, não havendo margem para que esses recursos fossem destinados a outras finalidades. [...] O modo como o fluxo de pagamentos foi estruturado nesse contrato proporcionou ainda uma outra vantagem ao FII Porto Maravilha. Como previu-se que os CEPACs não seriam pagos de uma vez, o aporte inicial de R\$ 3,5 bilhões feito pelo FGTS no FII Porto Maravilha pôde ser reinvestido, o que permitiu ao fundo apropriar-se dos ganhos financeiros proporcionados pela retenção desses recursos ao longo do período de amortização do "Preço do CEPAC". Assim, além de estimular a aceleração do repasse de terrenos e de dar segurança quanto à efetiva implantação da infraestrutura, essa sistemática de pagamento também privilegiou o FII Porto Maravilha em detrimento da CDURP ao fazer com que os ativos líquidos envolvidos nessa transação permanecessem por mais tempo sob seu controle. (PEREIRA, 2015, p. 206-207)

Embora as vantagens e desvantagens do modelo sejam percebidas de maneira distinta, o arranjo selado pode ser lido como o passo final para a viabilização da transformação da região portuária projetada há tanto tempo. Com o acordo realizado, restava apenas por em prática a série de decisões tomadas até então:

O leilão aconteceu em um dia, dois dias depois nós demos a ordem de início no contrato de PPP. Porque já se tinha a garantia dos recursos para poder começar a tocar a obra. E a medida em que a obra começa a efetivamente acontecer, aí o círculo começa a girar produtivamente. E como é um contrato de 15 anos, que é o contrato aí da concessão do porto, isso tava mostrando ao mercado imobiliário como tem início, meio e fim.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>86</sup> Alberto Silva, em trecho de entrevista concedida à autora.

O cenário, hoje, já é bastante distinto daquele de 2011 e desde então um conjunto de ações, eventos e intervenções garantiram novas feições à região portuária do Rio de Janeiro. A CDURP continuou o processo de aquisição de terrenos para cumprir suas obrigações e foi dada sequência ao licenciamento e negociação para alocações de novos empreendimentos imobiliários na região (Figura 33). A companhia também buscou organizar e promover as ações de cunho cultural e de desenvolvimento local que havia projetado, através dos programas Porto Maravilha Cidadão e Porto Maravilha Cultural. Investiu-se na ampla divulgação e apresentação do projeto Porto Maravilha em espaços diversos, de forma a veicular a política como um modelo exemplar, inovador e, em certa medida, paradigmático.<sup>87</sup>

Figura 33 – Alguns empreendimentos imobiliários do Porto Maravilha – *Aqwa Corporate* (acima, à esquerda); *Port Corporate* (abaixo, à esquerda); Edifícios Nova e Vista Guanabara (à direita).



Fontes: <<http://tishmanspeyer.com.br/comercial/aqwa-corporate>>;  
<<http://blog.mercadoimoveis.com/2014/11/primeiro-predio-do-projeto-porto.html>>;  
<<https://rioportunidadesdenegocios.com.br/produtos/noticias-de-impacto/amil-troca-a-barra-pelo-vista-guanabara-no-porto/5bec572dd4f78d1a00f95f85>>. Acesso em: 29 abr. 2019

Foram realizadas uma série de obras de infraestrutura, de recuperação do patrimônio histórico e de instalação de novos equipamentos na região (Figuras 34-43), alguns deles desenvolvidos fora do âmbito formal da operação urbana, mas vistos e promovidos como partes complementares e necessárias da mesma (Figuras 44 e 45).

<sup>87</sup> Todas estas atuações da companhia ao longo do desenvolvimento da operação são detalhadas nos relatórios publicados no portal da transparência de seu *website* oficial. A este respeito, ver: Relatórios Trimestrais. Disponível em <[http://portomaravilha.com.br/relatorios\\_trimestrais/](http://portomaravilha.com.br/relatorios_trimestrais/)>. Acesso em: 28 abr. 2019.



Figura 34 – Obras de demolição do Elevado da Perimetral, na Região Portuária



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/12/pagina/1](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/12/pagina/1)>. Acesso em: 28 abr. 2019

Figura 35 – Novo túnel Prefeito Marcello Alencar



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/21](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/21)>. Acesso em: 28 abr. 2019

Figura 36 – O AquaRio, na Região Portuária



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/55/pagina/1](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/55/pagina/1)>. Acesso em: 28 abr. 2019

Figura 37 – O Museu do Amanhã, no Píer Mauá



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/43](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/43)>. Acesso em: 28 abr. 2019



Figura 38 – O Museu de Arte do Rio



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/32](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/32)>. Acesso em: 28 abr. 2019

Figura 39 – Trecho da Orla Conde



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/15/pagina/2](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/15/pagina/2)>. Acesso em 28 abr. 2019

Figura 40 – A Praça Mauá



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/26](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/26)>. Acesso em: 28 abr. 2019

Figura 41 – Fachada do Centro Cultural José Bonifácio, restaurado pelo Programa Porto Maravilha Cultural



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/4/pagina/1](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/4/pagina/1)>. Acesso em: 28 abr 2019

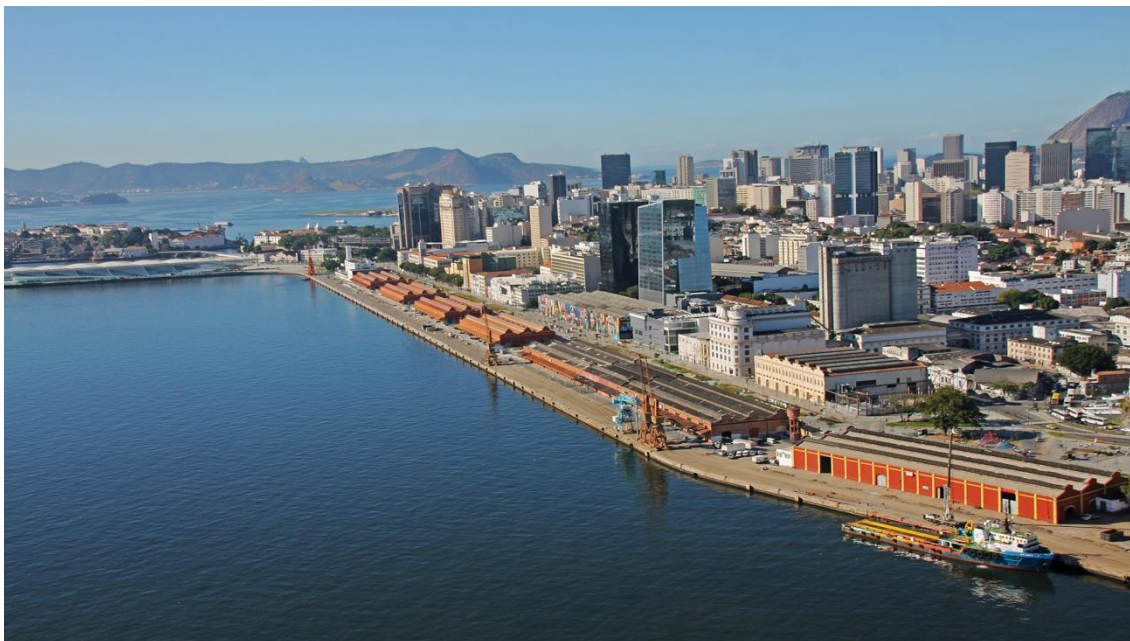


Figura 42 – Restauro dos Galpões da Gamboa



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/5](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/5)>. Acesso em: 28 abr. 2019

Figura 43 – A Região Portuária do Rio de Janeiro vista do mar



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/22](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/22)>. Acesso em: 28 abr. 2019

Figura 44 – O Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) na Região Portuária, que conta com uma licitação e PPP exclusiva



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/9](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/9)>. Acesso em: 28 abr. 2019

Figura 45 – O Teleférico do Morro da Providência, parte do Programa Morar Carioca, da Prefeitura do Rio de Janeiro



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/20](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/20)>. Acesso em: 28 abr. 2019

Ao longo da realização das obras, desvelaram-se os antigos Cais da Imperatriz, construído no século XIX e, sob este, o Cais do Valongo (Figura 46), construído no século



anterior (CDURP, 2011). Tais descobertas levaram à criação do Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana, e, posteriormente, à sua declaração como Patrimônio da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (CDURP, 2017c).

Figura 46 – O Cais do Valongo, declarado Patrimônio da Humanidade pela UNESCO



Fonte: <[http://portomaravilha.com.br/fotos\\_videos/g/56/pagina/2](http://portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/56/pagina/2)>. Acesso em: 29 abr. 2019

Durante este período, também se buscou elaborar um Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS-Porto), projeto este que, até o momento, não gerou muitos resultados.<sup>88</sup> Na verdade, a OUC Porto Maravilha acabou por gerar algumas remoções durante a execução das obras e negociação de imóveis da região (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Em 2016, a região portuária foi ainda uma atração nos tão esperados Jogos Olímpicos que ocorreram na cidade. Criou-se o chamado “Boulevard Olímpico” na Orla Conde e a “Pira Olímpica” no Largo da Candelaria (Figura 47). Nesse momento, o Porto Maravilha sediou algumas atrações e transmitiu as principais provas olímpicas em telões instalados na área (CDURP, 2016).

---

<sup>88</sup> A este respeito, ver, por exemplo: Habitação Social do Porto Maravilha: cadê?. Disponível em: <<http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/habitacao-social-do-porto-maravilha-cade/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

Figura 47 – *Boulevard Olímpico*, no Porto Maravilha, em 2016



Fonte: < <https://audienciacarioca.com.br/2018/05/18/ambev-tera-arena-com-telao-no-boulevard-olimpico-durante-a-copa/>>. Acesso em: 29 abr. 2019

Em 2017, com a troca de gestão municipal, uma nova direção assumiu a CDURP e divulgou um cenário pouco favorável para as finanças da OUC, diante da declaração de iliquidez do FIIPM (CDURP, 2017a). Desde então, a CDURP anuncia a realização de reuniões junto à CEF com vistas a retomar o fluxo de repasses para a remuneração da PPP, que fora interrompido em mais de uma ocasião, gerando inclusive a suspensão dos serviços pela Concessionária na região (CDURP, 2017a; 2017b; 2017c; 2017d; 2018a; 2018b; 2018c). O último relatório da companhia disponível até o momento aponta para a continuidade do impasse e das negociações entre os grupos envolvidos para continuidade da operação (CDURP, 2018c). De acordo com este relatório, os resultados, em números, da OUC até então é traduzido da seguinte forma:

O percentual acumulado de avanço das obras da Parceria Público-Privada (PPP) até 30 de setembro foi de 87,77%, incluindo as de urbanização, infraestrutura, viárias e do Museu do Amanhã. [...] Já foram entregues 8.374 m de túneis; 25.303 m de vias com novas redes de infraestrutura de água, esgoto, drenagem, energia elétrica, iluminação pública, telecomunicação e gás natural, além de reurbanização, com implantação de novos padrões de pavimentação de vias e calçadas, nova sinalização viária e novo mobiliário urbano. Além disso, foram urbanizados 309.162 m<sup>2</sup> de praças, incluindo a Orla Prefeito Luiz Paulo Conde. (CDURP, 2018c, p. 1)

Com relação à comercialização dos CEPACs, até o momento é registrado o consumo total de 8,93%, e, por consequência, a disponibilidade de 91,07% do estoque de certificados (CDURP, 2018c).

Por fim, também cabe destacar o fato de que todas essas transformações não se realizaram de forma absolutamente consensual na cidade. Parcela da população, organizada em movimentos sociais, residentes da região ou mesmo analistas da política trouxeram críticas relativas ao Porto Maravilha ao debate público e mobilizaram-se na denúncia daquilo que viam como injustiças urbanas, assim como na reivindicação de direitos neste processo. Exemplo disso foi o Fórum Comunitário do Porto (FCP), mobilização que reuniu acadêmicos e moradores da região, especialmente do Morro da Providência, para inicialmente discutir os possíveis impactos da operação Porto Maravilha (GIANNELLA, 2015). Através do FCP, que buscou a Defensoria Pública a fim de evitar violações de direitos nesse processo, moradores do Morro da Providência lograram a promoção de mudanças nas intervenções propostas para a área e interromperam parte das obras do Programa Morar Carioca que implicavam em algumas remoções na região.

Além do fórum, também merece destaque a mobilização social que resultou nos projetos de moradia popular Quilombo da Gamboa, organizado pela Central de Movimentos Populares (CMP) e pela União Nacional por Moradia Popular (UNMP), e Mariana Criola, organizado pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Ambos os projetos, que serão executados na região portuária, são fruto da negociação direta entre representantes de tais movimentos e a SPU. Igualmente, salienta-se a contínua resistência negra na região, que mais recentemente logrou, por exemplo, a criação da Área de Especial Interesse Cultural (AEIC) do Quilombo da Pedra do Sal.

#### **4.2 Porto Alegre e o projeto “Viva Cais Mauá”**

Em Porto Alegre, a construção do porto no início do século XX representou uma das maiores obras de infraestrutura da cidade e um marco dentro de um primeiro período mais amplo de intensas reformas urbanas. Explorado até então em estado quase natural (Figura 48), o moderno Cais do Porto da capital do Rio Grande do Sul nasceria de um processo de pelo menos três décadas de projeção e construção:

A construção desse equipamento, verdadeira interface da cidade com o Guaíba, provocou muitas discussões, gerou diversos projetos e planos que resultaram numa proposição concreta que modificou completamente a histórica relação da cidade com rio. Mas estas obras não transformaram somente a materialidade física do espaço, elas também modificaram as práticas sociais e a própria forma de sentir e pensar a cidade. (ALVES, 2005, p. 9)

Figura 48 – Antigos trapiches de movimentação de mercadorias no final do século XIX, em Porto Alegre



Fonte: ALVES, 2005, p. 79.

Segundo Alves (2005), a construção do porto entre os anos de 1895 e 1930 simbolizou o imaginário de “modernização” e de “progresso” da cidade e do Estado, atuando como elemento estratégico do Governo Republicano, que se mostrava atento ao potencial comercial e industrial de Porto Alegre à época. As funções de “circular”, “sanear” e “embelezar”, típicas de um urbanismo moderno e higienista, segundo o autor, teriam encontrado correspondência nos discursos motivadores e justificadores das obras portuárias.

Concluído em 1937, o projeto do cais do porto logrou novas feições, contando agora com uma estrutura de grande extensão e uma série de equipamentos voltados às atividades portuárias, como um pátio central, docas, armazéns, guindastes, linhas férreas, um edifício administrativo, calçamentos e aterros (FERNANDES, 2019, p. 116). O conjunto de instalações construído em etapas fez nascer a primeira das três seções que viriam a compor o complexo do porto fluvial de Porto Alegre: o Cais Mauá (Figura 49).



Figura 49 – O Cais Mauá em 1937



Fonte: VIVIAN, 2016, p. 40

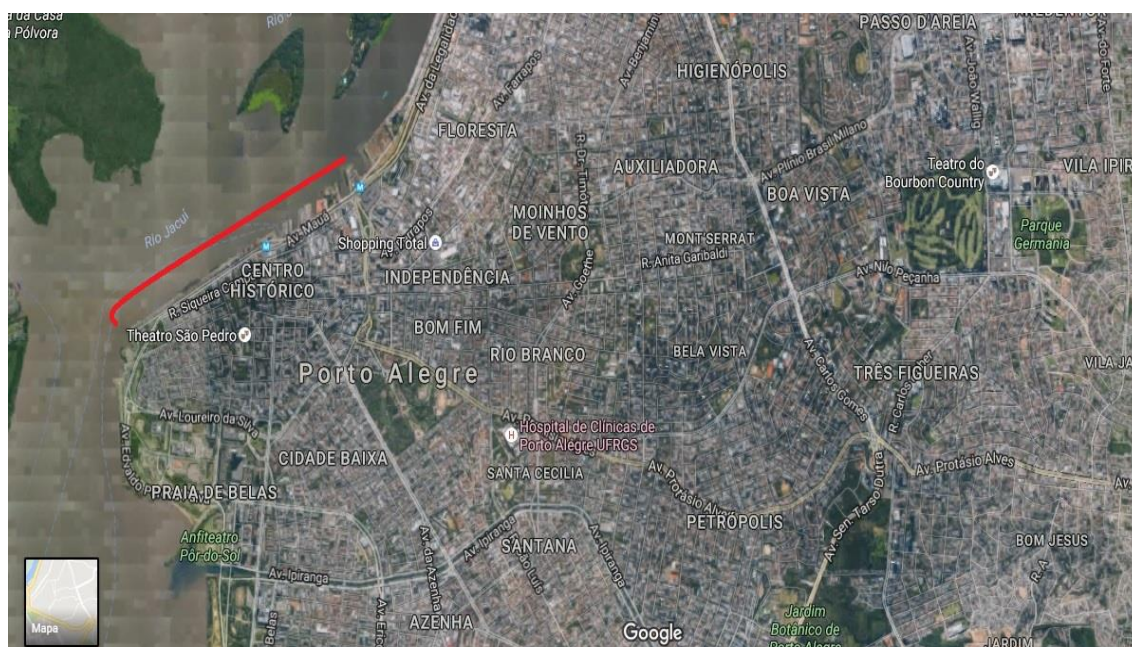
O Cais Mauá, que historicamente operou como um importante polo de atividades portuárias na cidade (Figura 50), situado no Centro Histórico, hoje ocupa uma área que ultrapassa os 180 mil metros quadrados e se estende por de mais de 3.200 metros ao longo da orla do Guaíba, no trecho localizado entre a Estação Rodoviária e a Usina do Gasômetro (Figura 51). Em seu auge, dezenas de milhares de embarcações eram movimentadas anualmente, e o porto protagonizou, em grande medida, a expansão da economia de Porto Alegre (VIVIAN, 2016, p. 40-41).

Figura 50 - Trecho do Cais Mauá, em Porto Alegre, visto de cima



Fonte: < <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/eleicoes-2016/noticia/2016/09/sem-consenso-entre-candidatos-para-o-cais-do-porto-na-capital-7536470.html>>. Acesso em: 19 jun 2019.

Figura 51 – Localização e extensão do Cais Mauá



Fonte: VIVIAN, 2016, p. 39.

Nas décadas seguintes, seriam também planejadas e executadas as construções dos Cais Navegantes e Cais Marcílio Dias, entre os anos de 1947 e 1962 (FERNANDES, 2019, p. 116), de forma a completar e solidificar a estrutura portuária da cidade (Figura 52). Os novos

trechos instalados viriam a cumprir futuramente um papel fundamental nas atividades de escoamento e circulação de mercadorias de Porto Alegre, à medida em que o Cais Mauá, localizado no coração da região central da cidade, via serem diminuídas paulatinamente suas operações.

Figura 52 – Cais Mauá, Navegantes e Marcílio Dias, em Porto Alegre



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 31.

A partir de fins da década de 1970, aspectos como o avanço do transporte rodoviário para cargas e passageiros no Rio Grande do Sul, o desenvolvimento do megaporto de Rio Grande – que viu crescer sua importância estratégica nas dinâmicas econômicas do Estado –, a ausência de investimentos públicos, além da própria obsolescência das suas instalações portuárias frente à modernização do sistema de transportes fluviais (cf. FERNANDES, 2019; VIVIAN, 2016; VIEIRA, 2011; entre outros), fizeram com que o Cais Mauá fosse pouco a pouco diminuindo sua capacidade operacional. Separado da cidade por conta de um longo muro projetado a partir de uma grande enchente ocorrida no ano de 1941 (Figuras 53 e 54), o Cais Mauá seria protagonista de novos imaginários porto-alegrenses.<sup>89</sup> Se antes este representava a chegada da modernidade à cidade, agora passaria a conformar sentimentos ambíguos da população, materializados pela construção do muro da Avenida Mauá: visto do

<sup>89</sup> Bulhões (2004) também destaca o papel da instalação do Trensurb, na década de 80, com linhas férreas que acabaram por seccionar a relação do Guaíba e do cais com o restante da cidade, a partir do Pórtico Central do Cais Mauá em direção a Navegantes.



centro da cidade, por um lado, consolidava o ideário de que “Porto Alegre crescera de costas para o Guaíba”, e, visto desde o Guaíba, por outro, simbolizava o cartão de visitas da cidade, configurando uma identidade histórica fortemente marcada pela imagem dos armazéns do cais.

Figura 53 – A enchente de 1941, em Porto Alegre



Fonte: FERNANDES, 2019, p. 117

Figura 54 – O muro separando a Av. Mauá do cais



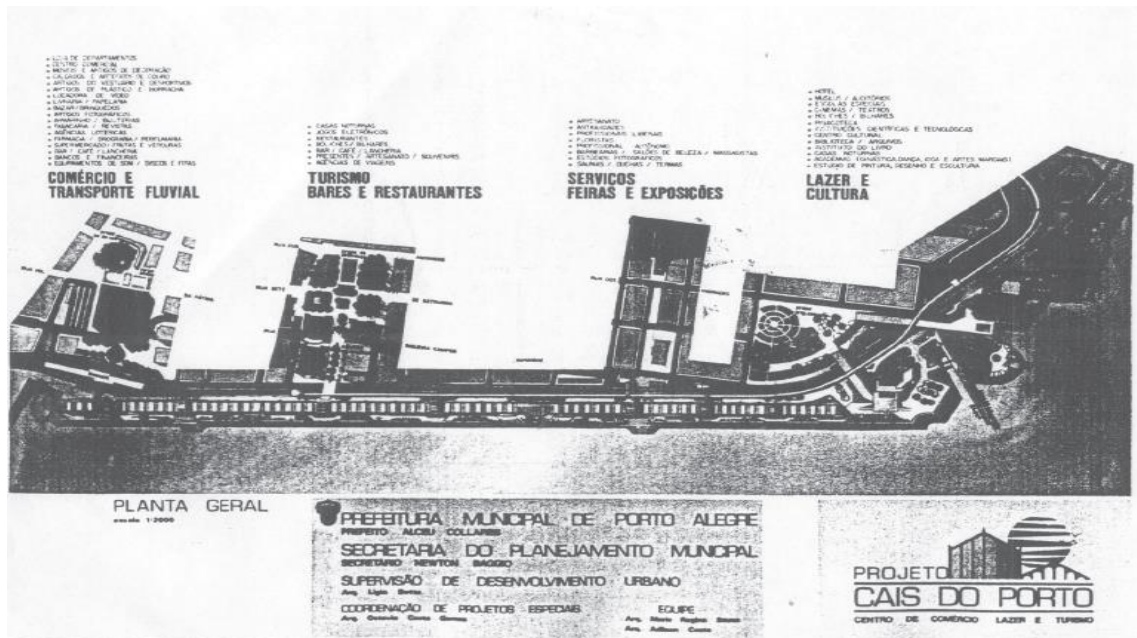
Fonte: <<https://www.sul21.com.br/cidades/2015/10/muro-do-cais-maua-volta-ao-debate-depois-da-cheia-do-guaiba/>>. Acesso em: 19 jun 2019.

O conteúdo simbólico do Cais Mauá, cada vez mais compartilhado entre os habitantes da cidade, em parte traduziu-se no tombamento do seu conjunto de galpões a partir da década de 1980 (BULHÕES, 2004, p.53). Nesse período também se tornava cada vez mais frequente o uso do espaço para eventos de cunho cultural e artístico, na medida em que as atividades antes ali desenvolvidas eram desativadas ou transferidas para os cais contíguos (VIVIAN, 2016, p. 41). Novas projeções para o espaço começavam a surgir e diferentes atores participaram da formação de um novo imaginário em relação ao Cais Mauá.

O espaço passara a ser alvo do olhar atento de universidades, organizações, e da administração pública, entre outros que, por meio de estudos e propostas concretas, começaram a conceber novos usos possíveis de serem desenvolvidos ali. O primeiro plano oficial apresentado foi iniciado em fins dos anos 80, pelo Governo Municipal de Alceu Collares (PDT). O projeto “Cais do Porto” (Figura 55) previa intervenções não apenas na área do Cais Mauá, como também em espaços adjacentes da região central da cidade, como o Mercado Público e os eixos Sepúlveda, Praça Padre Thomé e Rua dos Andradas (BULHÕES, 2004, p. 103). A ideia de reconquista das áreas portuárias como modelo global aparece já nesta primeira proposta, que projetava a reciclagem dos armazéns com vistas a incrementar a economia e o turismo local (BULHÕES, 2004). O novo “complexo urbano”, contudo,

dependeria, nas palavras de seus idealizadores, de “um entendimento com o Governo Estadual para viabilizar a implementação dos planos do município” (BULHÕES, 2004, p. 111).

Figura 55 – O projeto “Cais do Porto”



Fonte: BULHÕES, 2004, p. 114.

Apesar de não ter saído do papel, o projeto “Cais do Porto” fora um passo importante na consolidação de novos imaginários para a região do cais.<sup>90</sup> Em 1991, com Collares no Governo do Estado e Olívio Dutra (PT) na Prefeitura, o executivo municipal lançou uma nova ideia, que também acabara não sendo efetivada. O anteprojeto “Caminho do Porto” propunha a instalação de dois restaurantes, um turístico e um popular, de uma escola de alfabetização para jovens e adultos, um museu da memória portuária e a recuperação da estação hidroviária para turismo em alguns dos armazéns do cais (TREVISAN, 2004, p. 136). Já em 1992, aventou-se a possibilidade de transferência de terminais de ônibus do Centro Histórico para o interior do Cais Mauá e a utilização do porto para uma espécie de integração dos transportes rodoviários, hidroviários e Trensurb, proposta esta que também não fora concretizada – desta vez, por conta de forte resistência das autoridades portuárias (BULHÕES, 2004, p. 114-116). Em 1994, o concurso “Muro da Mauá” foi realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – departamento do Rio Grande do Sul (IAB-RS), com o suporte da Prefeitura, visando premiar

<sup>90</sup> Trevisan (2004) também destaca a proposta elaborada em 1990 pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre, o “Projeto de Urbanização do Cais”, que previa a instalação de equipamentos de lazer e comércio na área. Apesar de entregue ao governador na época, a proposta não fora levada adiante.

projetos interventivos para o muro da Mauá. A ideia do concurso era a de incentivar a proposição de respostas criativas à separação entre o Guaíba e a cidade, garantindo a manutenção do muro, mas possibilitando o acesso da população ao Cais (BULHÕES, 2004, p. 117).

Com mais uma proposta não executada, o ano de 1995 demarca uma passagem de protagonismo, da Prefeitura para o Governo do Estado, no que toca a proposições de intervenções na área do Cais Mauá. A partir de então, reiterados decretos são editados “nos quais todos os chefes do executivo estadual manifestam o interesse do respectivo governo em revitalizar o Cais Mauá, em que pesem as diferenças político-partidárias” (VIVIAN, 2016, p. 42). São eles: o Decreto Estadual n. 36.140, de 30 de agosto de 1995, do Governo Antônio Britto, PMDB (RIO GRANDE DO SUL, 1995); o Decreto Estadual n. 39.454, de 30 de abril de 1999, do Governo Olívio Dutra, PT (RIO GRANDE DO SUL, 1999); o Decreto Estadual n. 42.256, de 22 de maio de 2003, do Governo Germano Rigotto, PMDB (RIO GRANDE DO SUL, 2003); e o Decreto Estadual n. 45.187, de 27 de julho de 2007, do Governo Yeda Crusius, PSDB (RIO GRANDE DO SUL, 2007).

O primeiro dos decretos, de autoria do governador Britto, tinha como prioridade o desenvolvimento de atividades de turismo e lazer no cais, e previu a criação de um grupo de trabalho, formado por quatro secretarias do executivo estadual (dos transportes, do turismo, da cultura, e do desenvolvimento e dos assuntos internacionais), o qual deveria realizar os estudos necessários para a “revitalização” (RIO GRANDE DO SUL, 1995). No ano seguinte à formação do grupo de trabalho, Britto lançou o “Concurso Público de Arquitetura para o Cais Mauá do Porto de Porto Alegre – Porto dos Casais”, um concurso de abrangência nacional (VIEIRA, 2011, p. 165). O edital do concurso fazia alusão ao Programa de Revitalização de Áreas Portuárias (REVAP), do Ministério dos Transportes da Presidência da República, e apresentava um conjunto de pressupostos básicos aos futuros concorrentes: para o “Plano Diretor do Cais Mauá”, (i) a retomada e ligação dos espaços entre o cais e o Guaíba e entre o cais e o Centro Histórico, (ii) a integração entre o porto e alguns equipamentos-chave da região central da cidade, (iii) a acessibilidade de pessoas e veículos à região futuramente revitalizada, (iv) o estabelecimento de habitantes e turistas como público alvo da intervenção, (v) a oferta de condições para alojamento de equipamentos multifuncionais no espaço, (vi) o descarte do uso habitacional como prioritário, (vii) a consideração da imagem paisagística do cais, (viii) a garantia da ambiência e visibilidade da Usina do Gasômetro, (ix) a consideração de um espaço para a sede da Orquestra Sinfônica de Porto Alegre, (x) a incorporação de fluxos de turismo diversos; (xi) a concepção da revitalização como um empreendimento a ser



desenvolvido pela iniciativa privada, e (xii) a consideração das variáveis econômicas em conformidade com o REVAP (BULHÕES, 2004, p. 127-132).

Embora o desenho da esperada “revitalização” estivesse em aberto, o edital de convocação para o concurso já deixava clara a intenção do Governo Estadual de transferir ao setor privado a incumbência de levar à cabo a intervenção, transferência esta que se daria por meio de um arrendamento da área – a execução e exploração da “revitalização” caberia à iniciativa privada, e os recursos repassados ao Estado deveriam financiar a modernização do Cais Navegantes (ZERO HORA, 1996). A proposta em parte conquistou a população local, que se interessava pela possibilidade de um novo contato com o Guaíba (FUNDAÇÃO JOSÉ BONIFÁCIO, 1999) e que se tornava otimista em relação às previsões de início imediato das intervenções após o concurso, com conclusão planejada para o ano de 2001 (ZERO HORA, 1996).

O projeto vencedor escolhido (Figura 56), no mesmo ano, previa a implantação de equipamentos turísticos e culturais diversos, incluindo casas noturnas, *shoppings*, marinas, heliporto, hotéis e restaurantes (VIEIRA, 2011, p.165). Diferente dos demais, o projeto Porto dos Casais logrou avanços efetivos, especialmente após a seleção de um desenho para o espaço. Ainda em 1996, as mídias locais já noticiavam um possível convênio entre a Secretaria dos Transportes do Estado do Rio Grande do Sul e a administração do Puerto Madero, em Buenos Aires, visando a troca de tecnologias e experiências para a “revitalização” do Cais Mauá (CORREIO DO POVO, 1996). À época, destacava-se o fato de Puerto Madero ter firmado convênio com a Prefeitura de Barcelona para realização do projeto e também de haver executado um concurso de propostas, ponto semelhante na trajetória de ambos os projetos.

Figura 56 – O projeto “Porto dos Casais”



Fonte: < <https://www.ufrgs.br/arqconcursos/acervo/1996-2/porto-dos-casais-cais-maua-1o-lugar/>>. Acesso em: 19 jun 2019.

Nos anos seguintes, o Estado empenhou-se na realização de estudos e na articulação necessária para viabilizar a implementação da “revitalização” vencedora.<sup>91</sup> Ao menos mais dois decretos foram emitidos pelo executivo estadual visando a efetivação da política: o decreto estadual de n. 36.873, que mudava a denominação da área do Cais Mauá para “Porto dos Casais” (RIO GRANDE DO SUL, 1996), e, posteriormente, o decreto estadual de n. 38.477, que instituiu um “Comitê de Implantação do Complexo Porto dos Casais”, a fim de garantir a concretização da proposta e fornecer assessoramento técnico e administrativo ao arrendamento (RIO GRANDE DO SUL, 1998). Contudo, se a gestão Britto mostrava-se otimista em relação à execução do empreendimento, o mesmo não ocorria em outros níveis e espaços envolvidos. Já na época em que fora lançado o edital para o Concurso Público, o Conselho da Autoridade Portuária (CAP), entidade de representação da comunidade portuária e do poder público, expressou publicamente preocupação e certa reticência com a proposta do Estado para o Cais Mauá, já que desconsiderava a possibilidade de continuidade das atividades econômico-portuárias ali (FUNDAÇÃO JOSÉ BONIFÁCIO, 1999).<sup>92</sup> Além disso,

<sup>91</sup> Em 1997, a prefeitura candidatou-se à administração do porto, gerando discussões em torno da execução do projeto Porto dos Casais (TREVISAN, 2004, p. 143), mas esta acabou sendo delegada pelo governo federal ao Estado do Rio Grande do Sul, pelo período de 25 anos, através de um convênio de delegação (BRASIL, 1997).

<sup>92</sup> Acerca das críticas ao encerramento das atividades portuárias no Cais Mauá pelo projeto Porto dos Casais, vale a leitura da consultoria realizada pela Fundação José Bonifácio da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. De acordo com o documento, tiveram grande participação na discussão junto ao CAP tanto a prefeitura como o

receios de ordem técnica foram levantados por membros do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (IPH-UFRGS) que destacaram a necessidade de estudo técnico frente à projeção de derrubada do muro da Av. Mauá, em representação encaminhada ao Ministério Público (CORREIO DO POVO, 1997).

Mas a principal resistência ao plano Porto dos Casais parece ter vindo da Prefeitura, inicialmente sob a gestão de Tarso Genro, e, logo após, de Raul Pont, ambos vinculados ao PT, que apontava problemas urbanísticos e ambientais no projeto vencedor. Além disso, o executivo municipal pautava a necessidade de realização de maiores estudos antes de sua implementação ser levada a cabo, principalmente no tocante ao traslado de operações para o Cais Navegantes e aos impactos ambientais do projeto (TREVISAN, 2004, p. 143-144). A ausência de alinhamento entre Prefeitura e Governo do Estado resultou no engessamento do projeto para o Cais Mauá, que teve seu desenvolvimento adiado até a troca de gestão estadual (BULHÕES, 2004, p. 140). À ocasião, o Secretário Municipal do Planejamento, Newton Burmeister, expressava que “sonhar não é proibido, mas diante da realidade, os sonhos se redimensionam” (JORNAL DO COMÉRCIO, 1996).<sup>93</sup>

O ano de 1999 demarca a troca de gestão do Governo do Estado, que passara a Olívio Dutra (PT). O início do ano é ainda marcado pelos ânimos acirrados e discordâncias em relação à proposta vigente para o porto, como mostram os registros das mídias locais à época. Em março, Lauro Schirmer, jornalista e apoiador do Porto dos Casais, expressava:

Com Tarso Genro na prefeitura, o Porto dos Casais teve os primeiros problemas, mas a altura prevista para o hotel foi reduzida e o projeto pode seguir adiante. Foi então que surgiu um obstáculo intransponível: a partir do ensarilhar de armas entre Britto no Piratini e o PT no paço municipal, a prefeitura passou a obstaculizar tudo que se referisse ao Porto dos Casais, que poderia se tornar grande trunfo eleitoral ao governador. Exemplo escarrado disso foi o engavetamento do processo de construção do novo Teatro da Ospa, que integrava o Porto dos Casais. Pois para surpresa nossa, agora que a Administração Popular não tem mais motivos para obstaculizar uma obra que passará a ser do Governo Popular e Democrático, eis senão quando este governo se apressa em parar, mais uma vez, o sonho de tornar o cais do Porto da Mauá um cartão de visitas da capital gaúcha. (ZERO HORA, 1999a)

---

bloco dos trabalhadores portuários, que viam na revitalização e nos novos usos propostos a perda da sua fonte de emprego (FUNDAÇÃO JOSÉ BONIFÁCIO, 1999).

<sup>93</sup> Importa destacar, no entanto, que, apesar de não-executado, o projeto Porto dos Casais logrou uma série de avanços procedimentais que todas as propostas e ideias anteriores não chegaram a alcançar. Em 1997, foram lançados dois editais para realização dos estudos exigidos pela prefeitura. Em 1988, um acordo entre prefeitura e estado foi acertado, a fim de garantir o início das obras, além de haver sido lançado o edital de pré-qualificação das empresas e consórcios interessados na execução do projeto. No mesmo ano o governo do estado prestou esclarecimentos acerca dos aspectos urbanísticos do projeto ao legislativo municipal, através de audiência pública, e, ainda, publicou o edital da segunda etapa de licitação pública para concessão do empreendimento (TREVISAN, 2004, p. 143-47).

No mesmo mês, Newton Burmeister, Secretário do Planejamento de Porto Alegre, por sua vez, afirmava:

O projeto, decorrente de um concurso público, apresenta-se como um plano piloto para o porto, Cais Mauá, com estudos de volumetria e utilização dos armazéns, reciclados com atividades não completamente consolidadas. Junto à Usina, na ponta do Gasômetro, em áreas de manutenção do Deprc, previu-se um aterro de 100 mil metros cúbicos, cujos impactos ambientais não foram e não estão suficientemente esclarecidos. As funções previstas neste aterro, marina, hotel cinco estrelas (que privatiza a orla), shopping, centro empresarial e teatro, polarizam de tal forma aquela área, que a questão da acessibilidade, não abordada no projeto, é identificada como um dos pontos impactantes em uma estrutura urbana já saturada. (ZERO HORA, 1999b)

Com Prefeitura e Governo do Estado sob o mesmo partido, contudo, novas projeções para a área do Cais Mauá foram conformadas. Já no início do governo de Olívio Dutra, o decreto de n. 39.454 (RIO GRANDE DO SUL, 1999) revogou os decretos da gestão anterior em relação ao Cais Mauá e criou novo grupo de trabalho para estudar a questão sob novas bases. O decreto destacava a importância de participação da Prefeitura, daqueles envolvidos diretamente com a questão portuária, e da população local na definição de um plano para a área, e desta vez o grupo fora composto por representantes de ambos os níveis de governo (RIO GRANDE DO SUL, 1999, art. 2º). Uma série de reuniões ocorreram ao longo do ano e foram aventadas diversas possibilidades de novos usos para o espaço (TREVISAN, 2004, p. 149-156).<sup>94</sup>

Durante o período da gestão de Dutra, ao menos três movimentos são importantes em relação à “revitalização”. Em primeiro lugar, tem-se um movimento da Prefeitura que, por meio da Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC), licita o Pavilhão das Tesouras, localizado junto à Usina do Gasômetro, para exploração comercial, nos anos 2000. O projeto “Dado Píer” – uma referência criada pelo empresário vencedor da licitação, dono da microcervejaria Dado Bier –, teria representado uma ruptura da nova administração pública em relação aos planos da gestão anterior para o Cais Mauá, na medida em que o plano Porto dos Casais previa a demolição do pavilhão (BULHÕES, 2004, p. 156). A proposta, entretanto, não foi levada adiante, por conta de um incêndio que tomou conta do espaço no início do ano de 2001.

O segundo movimento, por sua vez, foi protagonizado pelo Governo do Estado, que também nos anos 2000 anunciou a criação do chamado “Complexo Industrial Cais de

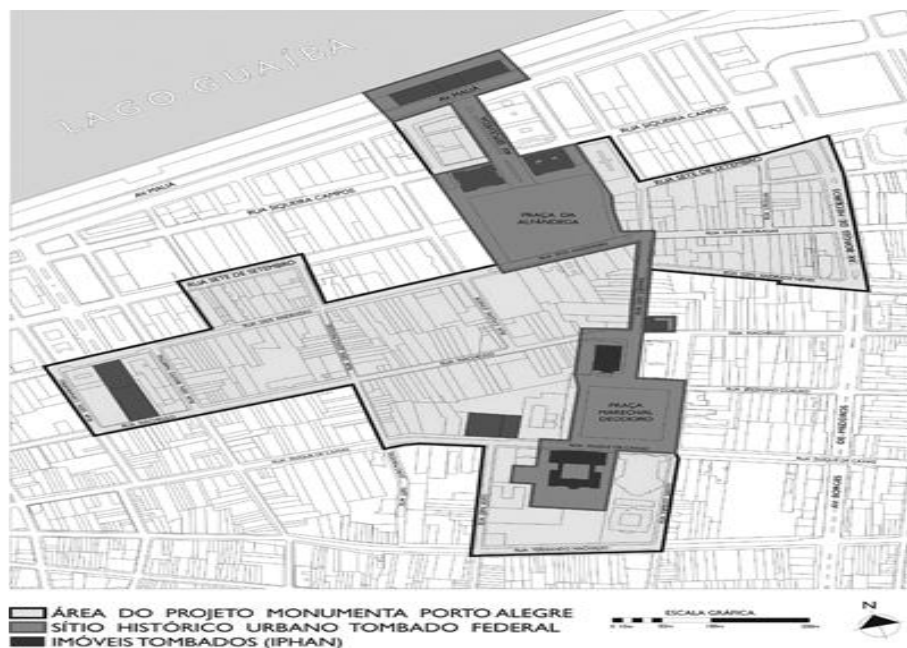
---

<sup>94</sup> Ainda em 1999, governo do estado e prefeitura contrataram uma consultoria a fim de verificar a viabilidade econômica de transformar parte da área em um espaço de lazer, conjugando ações comerciais e industriais no cais (TREVISAN, 2004, p. 151). A consultoria teria chegado à conclusão da viabilidade de abdicação do Cais Mauá por parte do porto de Porto Alegre (TREVISAN, 2004, p. 153).

Cinema” para a área do Cais Mauá. A proposta consistia basicamente na instalação de equipamentos no cais voltados à promoção do audiovisual gaúcho. Previa-se a implantação de um laboratório cinematográfico, de uma cinemateca, de estúdios, centros técnicos audiovisuais e espaços para formação profissional no campo, tendo por base os armazéns e demais edificações do cais (BULHÕES, 2004, p. 160). O corte nas verbas para o setor cultural em 2001, aprovado pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, contudo, atingiu diretamente o Cais de Cinema, que acabou não sendo executado (ZERO HORA, 2001).

O terceiro movimento de destaque deste período é, por sua vez, iniciado pelo Governo Federal com o Programa Monumenta. Lançado em 1999, o programa vinculado ao Ministério da Cultura tinha por objetivo selecionar cidades para a preservação de áreas do patrimônio histórico e artístico urbano do país. No ano de 2001, a Prefeitura de Porto Alegre iniciou um processo de discussão com diversos grupos da cidade e do Estado, que resultou em uma carta-consulta encaminhada ao Ministério, e na posterior aprovação da proposta de “revitalização” de seu Centro Histórico (BULHÕES, 2004, p. 164-165) – Figura 57. Apesar de não dizer respeito à área do Cais Mauá propriamente, as obras do Monumenta iniciaram na cidade com a restauração do pórtico central do cais e dos armazéns A e B adjacentes (BRASIL, 2010b).

Figura 57 – Área de atuação do Programa Monumenta em Porto Alegre



Fonte: KRUSE, 2011, p. 127.

Com o fim da gestão de Olívio Dutra, o ano de 2003 demarca uma nova guinada no Governo do Estado do Rio Grande do Sul. O novo governador eleito, Germano Rigotto (PMDB), reabre a discussão relativa ao Cais Mauá criando novo grupo de trabalho para estudar o tema, por meio de decreto (RIO GRANDE DO SUL, 2003). O objetivo do governo era o de retomar os termos do plano Porto dos Casais, elaborado e levado a cabo pelo governo de Antonio Britto, de mesma legenda, anos antes. O resultado do trabalho desenvolvido pelo grupo, ao longo de 2003, apareceu no ano de 2004, quando, ainda em fevereiro, foi entregue ao governador um primeiro relatório técnico da comissão (Figura 58). O documento propunha a implantação do antigo projeto com os ajustes necessários.

Figura 58 – Governador Rigotto em cerimônia de entrega do relatório para a “revitalização” do Cais Mauá, junto à maquete do projeto Porto dos Casais, em 2004



Fonte: < <https://estado.rs.gov.br/rigotto-recebe-relatorio-de-estudos-do-porto-dos-casais>>. Acesso em: 20 jun 2019.

A recepção do relatório teve ares bastante cerimoniais, e envolveu um percurso para as autoridades presentes, que partiram do cais do porto até a sede náutica do clube Grêmio Náutico União, na Ilha do Pavão (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2004). Na ocasião, o governador declarou prioridade à “revitalização” do Cais Mauá, orçada em aproximadamente 150 milhões de reais. Rigotto também comunicou que havia conversado com o prefeito João Verle (PT) a fim de estabelecer um consenso para viabilização do projeto, manifestando uma abertura para as sugestões do executivo municipal: “o Estado, a Prefeitura,

e a Câmara de Vereadores deverão andar juntos nas definições” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2004), afirmou.

Após tentativas de consenso político, no segundo semestre de 2004 novas polarizações entraram em cena com as eleições municipais de Porto Alegre. Se até o início do processo eleitoral o governador não havia se manifestado, com um segundo turno estabelecido entre José Fogaça, candidato pelo PPS e antigo político do PMDB, e Raul Pont, candidato pelo PT, o mesmo não ocorreu. Rigotto declarou apoio à Fogaça – que de fato acabaria vencendo as eleições e interrompendo o ciclo de prefeituras petistas que durara 16 anos – e manifestou ter discutido com o candidato a questão da “revitalização” do Cais Mauá (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

Já no início do ano de 2005, com o novo cenário político da cidade, o governador oficializou a transferência das operações portuárias do Cais Mauá para o Cais Navegantes (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2005a), encerrando oficialmente as atividades antes desenvolvidas ali. No ato, Rigotto afirmou o interesse prioritário na “revitalização” do espaço e anunciou a formação de uma comissão, constituída por representantes do Estado e do Município, para tratar do tema (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2005a).<sup>95</sup> A comissão seria coordenada por Edegar Tutikian, à época diretor de desenvolvimento e *marketing* da Caixa-RS, que teria a função de mediar a relação entre os dois níveis de governo na determinação de uma “revitalização” para o Cais Mauá. Como rememora:

Essa foi a visão do governador Rigotto naquele período, que inteligentemente viu que começava pela transferência das operações portuárias. E isso foi feito naquela época. E ele decidiu criar um grupo de trabalho, que fosse de comum acordo com a Prefeitura municipal, e que tivesse um nome que fosse aceito pela Prefeitura e fosse aceito pelo Governo do Estado, um nome que equilibrasse os dois poderes, e o meu nome foi indicado. E eu já tinha relações com eles de trabalho, porque tava envolvido na gestão pública há muito mais tempo, e acabei sendo indicado para compor esse grupo de trabalho. E aí começou, foi exatamente dessa maneira. Foi muito interessante, porque se fez o lançamento do grupo e se disse assim ‘não tem dinheiro’, não tinha recurso, e ‘vamos fazer uma revitalização’. Como se faz uma revitalização dessa forma? E aí nós começamos a trabalhar num grupo da Prefeitura, num grupo do Governo do Estado, e mais algumas pessoas da sociedade, tentando primeiro entender o que era a revitalização.<sup>96</sup>

A primeira reunião da comissão ocorreu ainda em abril de 2005, ocasião em que as autoridades participantes sinalizaram a necessidade de uma busca por investimento privado para viabilizar o novo Porto dos Casais. Também se definiu que a proposta deveria ser

<sup>95</sup> A comissão foi formada através do Decreto Estadual de n. 43.730 (RIO GRANDE DO SUL, 2005), que alterou os órgãos participantes do grupo de trabalho formado em 2004.

<sup>96</sup> Edegar Tutikian, em trecho de entrevista concedida à autora.



desvinculada da “revitalização” da área central de Porto Alegre como um todo, embora uma certa comunicação fosse necessária (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2005b). A ressalva destacada pelos membros da comissão parece ter relação direta com o convênio firmado entre Prefeitura de Porto Alegre e Ministério das Cidades, ainda em 2004, para reabilitação do centro histórico da cidade, no âmbito do Programa de Reabilitação de Centros Urbanos do Governo Federal (BRASIL, 2005, p. 68-69).

Além da busca por investimentos, a comissão teria pelo menos mais duas tarefas de especial importância a serem realizadas a partir de então. Primeiramente, a identificação dos limites legais à implementação de uma política de transformação daquele espaço, que envolveria não apenas o conhecimento acerca dos regramentos patrimoniais e urbanísticos do Cais Mauá, mas também a determinação fundiária da área, ainda incerta para os membros da comissão:

Não tinha a titularidade da área, de quem era o terreno, não tínhamos matrículas. A área era uma enorme discussão: se essa área era federal, ou se essa área era estadual. A quem pertencia a área? Você não pode fazer licitação sem ter a titularidade de uma área. Começamos a tentar descobrir a quem pertencia essa área, não pertencia a ninguém, ninguém sabia a quem pertencia. E aí depois, olha, ficamos um ano, no mínimo, pesquisando isso... Os registros, tentando identificar alguma coisa que falasse da área. Não tinha nada.<sup>97</sup>

Após um processo longo de busca, a conclusão da comissão, nas palavras de Edegar Tutikian, foi a seguinte:

E aí numa última visita, numa última tentativa ao Patrimônio da União, descobrimos que essa área havia sido dada ao Governo Federal em garantia, em pagamento dos empréstimos que vieram do Governo Federal para construção do porto. Isso em 1921, mil novecentos e vinte e poucos. Então o Governo Federal fez o porto, fez os aterros, fez os cais, e foi dada a área em pagamento. Mas no governo Getúlio Vargas, em 1950, 51... Naquele período que teve, ele foi eleito, ele revisou essas doações todas e devolveu aos Estados as áreas. Fez um decreto devolvendo as áreas. E foi com base nesse decreto que nós abrimos, através da Vara dos Registros Públicos, as matrículas do Cais Mauá. E é uma coisa que é controversa até hoje, porque tem muita gente do Governo Federal que insiste em dizer que essa área é federal, porque ela está dentro de uma poligonal portuária, de operação portuária. O Governo Federal te delega poderes para exploração da área, mas não precisa ser dono da área. Eu te delego poderes de operações portuárias. Isso sim. O Governo Federal delega ao Rio Grande do Sul, dentro dessa poligonal. Quem determina a poligonal é o Estado, quem diz o tamanho que quer do seu porto.<sup>98</sup>

Ademais dos estudos acerca dos limites legais à “revitalização”, a comissão também realizou, durante este período, um conjunto de visitas a outras experiências de “revitalizações” portuárias, conhecendo, pessoalmente, os casos do porto de Lisboa, em

<sup>97</sup> Edegar Tutikian, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>98</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Portugal, de Puerto Madero, em Buenos Aires, Argentina, e da Estação das Docas, de Belém do Pará, no Brasil. Com este conhecimento e com os estudos realizados, a comissão pôde dar início à definição das bases para um Estudo de Viabilidade Urbanística (KRUSE, 2011, p. 132). Neste momento, a comissão solicitou à Comissão Técnica de Análise Urbanística e Gerenciamento da Prefeitura (CAUGE) – um grupo formado por representantes de diversas secretarias e departamentos do executivo municipal, voltado à análise técnica de EVUs de Projetos Especiais de impacto – parecer quanto às diretrizes do referido estudo. Tais diretrizes foram emitidas no parecer de n. 101 de 2006, que tratou de aspectos como o uso e a ocupação do solo, o patrimônio cultural, a mobilidade urbana, a infraestrutura geral, etc (CAVALHEIRO, 2008, p. 28-31).

O ano de 2006 terminou, desta forma, com passos importantes dados em direção à “revitalização” do Cais Mauá, e com Prefeitura e Governo do Estado alinhados em relação ao modelo que vinha sendo desenhado (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006). Em 2007, a troca de gestão estadual, que passara à Yeda Crusius (PSDB), fez tal processo caminhar ainda mais rápido. Os avanços formais obtidos pela comissão de “revitalização” até então pareciam ter garantido um *status* mais robusto e amadurecido à proposta, ao mesmo tempo em que esta se mostrava compatível às afinidades ideológicas da nova gestão do Estado. Além disso, a comissão e sua coordenação indicavam-se firmes e decididas em seu propósito de fazer a “revitalização”, de fato, acontecer.

Em julho de 2007 fora emitido um novo decreto estadual voltado ao Cais Mauá. Desta vez, contudo, o ato não determinava a criação de novo grupo de trabalho para voltar a estudar o tema. Crusius preferiu retomar o processo de onde ele havia parado, convocando, agora, a iniciativa privada a apresentar propostas para a “revitalização”. O decreto de n. 45.187 (RIO GRANDE DO SUL, 2007), assim, apresentou “Solicitação para Manifestação de Interesse”, convocando empresas ou consórcio de empresas interessadas a exibirem “estudos técnicos, econômicos-financeiros, jurídicos e de viabilidade econômica destinados à estruturação da modelagem e implementação do Projeto de Revitalização do Cais Mauá” (RIO GRANDE DO SUL, 2007). Os estudos desenvolvidos seriam passíveis de utilização na confecção do edital e contrato pelo Governo do Estado para realização da “revitalização”.

O decreto ainda estabeleceu uma comissão técnica, composta por representantes do executivo estadual e municipal, que seria responsável por avaliar os estudos apresentados e selecionar aquele que fosse considerado de maior qualidade e viabilidade. A comissão seria presidida por Edemar Tutikian, que já coordenava a comissão de “revitalização” durante a gestão de Rigotto, e que agora integrava a Secretaria de Desenvolvimento e dos Assuntos

Internacionais (SEDAI) do Estado (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2007a). Acerca da Manifestação de Interesse, Tutikian comenta:

Porque a manifestação de interesse, pra que que ela serve? Tu nunca pode pegar uma manifestação de interesse e dizer ‘eu gostei disso, eu vou licitar isso’. Não. A manifestação de interesse, ela serve pra tu ires ao mercado e buscar conhecimento. Aquele conhecimento que tu não tens. Então nós fomos ao mercado buscar conhecimento. Ela tinha um mínimo de balizamento, mas muito pouco. Nós fomos perguntar ‘como é que vocês acham que pode ser uma licitação?’, ‘como é que vocês acham que o meio ambiente tem de ser tratado?’, ‘como é que vocês acham que o sistema de limpeza tem de ser tratado?’, ‘como é que o sistema de esgoto deve ser tratado?’, ‘como é que deve ser a entrada e saída de carros aqui?’, ‘quantos metros quadrados que vocês acham que dá pra construir?’. São informações. Eu nunca busco um projeto, busco só conhecimento. Tem desenho? Sim, tem desenho, porque ninguém pensa alguma coisa sem pensar no desenho. Mas tu não usa aqueles desenhos. Tu sabe o que é aquele desenho, mas não é aquilo que tu busca, tu busca é o conhecimento. Aí tu pega o teu conhecimento, e mais o conhecimento do ente de fora, e faz o regramento.<sup>99</sup>

Os planos para a “revitalização” foram entregues ainda em 2007 (Figura 59), com um total de seis consórcios participantes: o Business Consulting Group, o Moreira & Associados – Auditores, o Magna – MAC, a Equipe Porto Alegre – Cais Mauá, a Andrade Gutierrez e Odebrecht, e a Beck de Souza Engenharia Ltda (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2007b).

Figura 59 - Os secretários do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, Nelson Proença, do Turismo, Esporte e Lazer, Luis Augusto Lara, da Infra-Estrutura e Logística, Daniel Andrade e o coordenador executivo do projeto Cais Mauá, Edegar Tutikian, na recepção de propostas para a “revitalização”



Fonte: < <https://www.estado.rs.gov.br/midia/imagem/modernizacao-do-cais-maua-201706211731>>. Acesso em: 22 jun 2019.

<sup>99</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Destes, quatro foram habilitados (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2008a), e três acabaram efetivamente entregando os estudos contendo o plano de negócios para a intervenção (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2008b). A modelagem selecionada foi aquela desenvolvida pelo consórcio liderado pela M. Stortti Consultores, em parceria com a Construtora Camargo Corrêa, uma das maiores do Brasil; o escritório Jaime Lerner Arquitetos Associados, do ex-prefeito de Curitiba; e outras três empresas espanholas (VIEIRA, 2011, p. 168). Na ocasião, a governadora declarava que

trata-se de um modelo de parceria público-privada e o processo não representa custos para o Governo do Estado. A parceria público-privada pode exigir, por exemplo, fornecimento de energia, telecomunicações, enfim, investimentos complementares. Mas a revitalização do Cais do Porto é uma obra privada e, como tal, o Estado dá a infra-estrutura e as licenças necessárias para que ela funcione gerando lucro a todos que vierem a participar do empreendimento. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2008c)

O plano de negócios apresentado previa a reforma dos antigos armazéns para comportarem equipamentos comerciais, a implantação de torres comerciais no setor das docas (próximo à rodoviária de Porto Alegre), a instalação de um *shopping center*, hotel de luxo e centro de convenções ao lado da Usina do Gasômetro, um trem elétrico ligando todo o empreendimento, além de estacionamentos, em um investimento de mais de 400 milhões de reais (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2013). À época, projetava-se concluir a execução da “revitalização” até o ano de 2014, com a perspectiva de Porto Alegre ser escolhida como uma das cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol. À vontade de sediar o megaevento somava-se o espírito compartilhado entre Prefeitura e Governo do Estado de fazer Porto Alegre uma “cidade do futuro”<sup>100</sup>.

Já em 2009, a comissão trabalhava na proposta vencedora da manifestação de interesse, com vistas a adequar o conteúdo proposto em um arcabouço jurídico que permitisse, enfim, a concessão da área para a “revitalização”. Articulado com os Governos do Estado e do Município, o então vereador Valter Nagelstein (PMDB) criou a “Frente Parlamentar do Cais Mauá”, que tinha por objetivo impulsionar a proposta junto ao legislativo municipal (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2009a). Em maio de 2009, o

---

<sup>100</sup> Ainda em 2008, a cidade sediou um ciclo de debates intitulado “Porto Alegre: uma visão do futuro”, que deu origem a um livro com o mesmo nome. O evento contou com a presença de Jordi Borja, um dos maiores representantes do planejamento estratégico catalão, além do arquiteto Jaime Lerner, que participou ativamente da proposta arquitetônica de “revitalização” do Cais Mauá, e do norte-americano Charles Duff, diretamente envolvido com a “revitalização” do porto de Baltimore. A este respeito, ver: Lançado livro Porto Alegre – Uma visão de futuro. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/lancado-livro-porto-alegre-uma-visao-de-futuro>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul entregou à Prefeitura de Porto Alegre o resultado dos estudos da comissão técnica, a partir do plano de negócios proposto pelo consórcio privado (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2009b). Fizeram parte de tais resultados um conjunto de diretrizes básicas para o edital de arrendamento dos imóveis que compunham a área e uma proposta de projeto de lei municipal com novos regimes urbanísticos para o Cais Mauá (VIVIAN, 2016, p. 43). Na cerimônia de entrega (Figura 60), o prefeito Fogaça comemorava: “O que aconteceu aqui foi que os dois governos convergiram, quiseram e, sobretudo, cooperaram. Quando acontece esse milagre da cooperação, as coisas andam tranquilamente” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2009b). Ao tratar dos futuros equipamentos sugeridos, Tutikian, por sua vez, salientou: “É preciso dar sustentabilidade ao local, uma área pública de exploração pela iniciativa privada. Não queremos aqui o que já aconteceu em outros locais, onde o processo começou e não se sustentou” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2009b). A governadora Crusius, por fim, anunciou:

Ainda temos de ver a manifestação de interesse da Fifa por Porto Alegre. Acho que não terá problemas. Mas a revitalização do Cais Mauá passa a ser essencial como forma de mostrar a preparação do Rio Grande do Sul. Que seja um elemento a mais para nos motivar para a Copa 2014 em Porto Alegre, frisou. Mas a Copa passa, o Cais, não, acrescentou. Os investimentos nas obras do Cais serão realizados 100% pela iniciativa privada. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2009b)

Figura 60 – Governadora Crusius e Prefeito Fogaça, em cerimônia de entrega do relatório da comissão técnica para a “revitalização” do Cais Mauá



Fonte: <<https://www.estado.rs.gov.br/yeda-crusius-entrega-ao-prefeito-de-porto-alegre-plano-diretor-para-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

Após trâmite do material junto ao executivo municipal, incluindo novamente a passagem pela CAUGE, que emitiu novo parecer<sup>101</sup> aprovando o conteúdo do documento, a proposta para a transformação do Cais Mauá veio, pela primeira vez, à discussão pública. No mês de setembro, foi realizada uma audiência pública, no Plenário Otávio Rocha, da Câmara Municipal de Porto Alegre, que tinha por tema a “revitalização” planejada (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2009).

Após o evento lotado, foi discutida e votada na Câmara Municipal de Vereadores uma nova lei para regerar o espaço. No dia 21 de dezembro de 2009, às 22h42min, foi aprovado, por ampla maioria, um novo regime urbanístico para a área do Cais Mauá (VIEIRA, 2011, p. 168). Valter Nagelstein, que, desde a formação da frente parlamentar, mostrava-se diretamente envolvido com a questão, relata os bastidores para a aprovação da legislação:

Eu era vereador, era líder do governo, e fui pessoalmente responsável pela aprovação dessa lei. Porque eu fui buscar com o prefeito, José Fogaça, a lei do Palácio Piratini, porque o governo deveria entregar ao Município. Eu fui buscar a lei, eu recebi a lei aqui, e durante os nove meses eu tentei colocar a lei na ordem do dia. E eu nunca conseguia porque a bancada do PT e a bancada do PSOL não davam acordo para que eu pudesse botar a lei. Até que chegou em dezembro, e nós temos uma figura aqui no regimento que permite que o vereador possa escolher um projeto de lei, independentemente de acordo, um projeto que ele queira, e coloca em

<sup>101</sup> Parecer n. 061/09.

votação. E foi então, em dezembro de 2009, que eu consegui colocar o regime urbano do Cais. E nós aprovamos por 23 votos, eu acho. Aquele projeto de lei que, uma vez saído daqui, voltou para o Governo do Estado, e que pode organizar a licitação a partir, então, da existência do regime urbano. Antes, sem regime urbano, não poderia haver nada, nenhum projeto de revitalização do cais.<sup>102</sup>

Sofia Cavedon (PT), que, por sua vez, fazia parte da bancada de oposição, também avalia o momento:

A câmara de vereadores, e aí é um outro momento de tensão que nós tivemos... Porque essa área, que foi concedida, é uma área institucional, ela não tinha regime urbanístico, ela tinha a definição de área institucional, ela não tinha autorização para construir, pelo Plano Diretor. Então foi necessário um projeto de lei. Foi mandado para essa casa, e foi esse o momento de grande tensão aqui, que a gente também tentou através do projeto de lei evitar as construções dos espigões, construção do shopping, né... A única coisa que a oposição conseguiu... Basicamente o PSOL, o PCdoB, que tinha ainda uma vereadora, e o PT, que fizeram exigências, e duras críticas, e tentaram evitar essa autorização para construir. Então nós fizemos emenda condicionando ao rebaixamento, e a emenda não passou (ao rebaixamento das vias, né). A única emenda que passou foi a proibição de moradia na orla, para não virar uma comercialização de apartamentos em um espaço público, que foi uma emenda minha. As outras tentativas...<sup>103</sup>

Sancionada pelo prefeito, a Lei Complementar de n. 638 (PORTO ALEGRE, 2010a), conhecida como “Lei de Usos para o Cais Mauá”, setorizou a região do Cais Mauá para fins de determinação do regime aplicável – a cada um dos setores caberia um regime diferente, com alturas, taxa de ocupação e índice de aproveitamento condizentes com os equipamentos que vinham sendo propostos para a “revitalização” (Figuras 61-64).

---

<sup>102</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>103</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

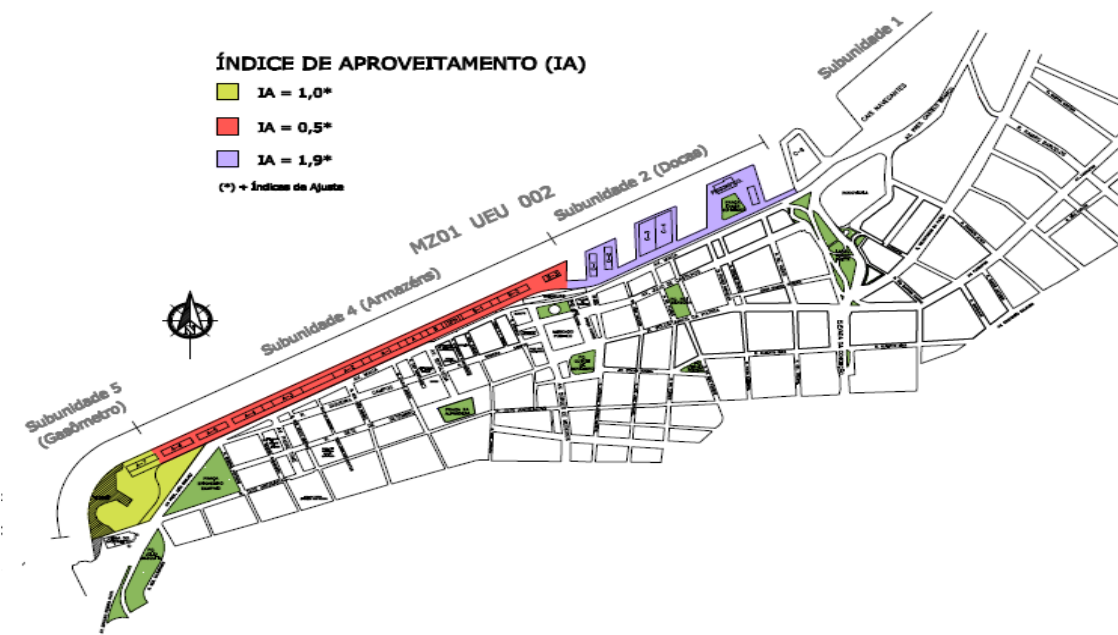


Figura 61 – Setorização para a “revitalização” do Cais Mauá



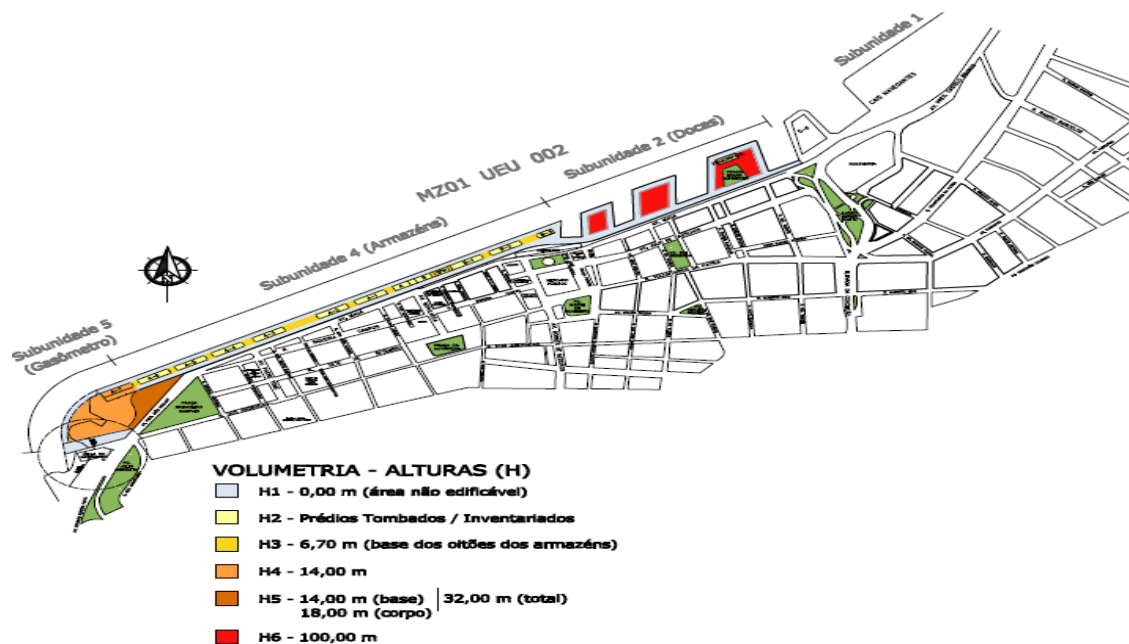
Fonte: Anexo de PORTO ALEGRE, 2010a.

Figura 62 – Índices de aproveitamento para a “revitalização” do Cais Mauá



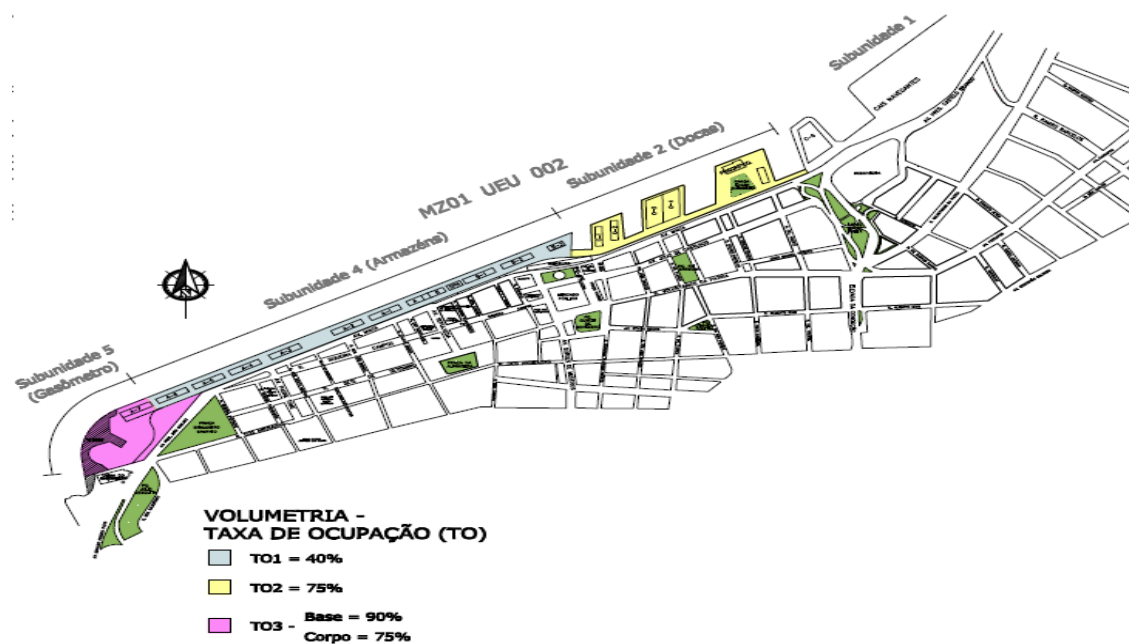
Fonte: Anexo de PORTO ALEGRE, 2010a.

Figura 63 - Alturas para a “revitalização” do Cais Mauá



Fonte: Anexo de PORTO ALEGRE, 2010a.

Figura 64 – Taxas de ocupação para a “revitalização” do Cais Mauá



Fonte: Anexo de PORTO ALEGRE, 2010a.

Em um dos setores, por exemplo, a altura máxima de 52m que vigia anteriormente foi modificada para 100m (PORTO ALEGRE, 2010a, art. 9º), viabilizando a construção das torres comerciais planejadas pelo plano de negócios da intervenção. Para aqueles envolvidos

na produção da lei, o novo regime urbanístico era considerado essencial para garantir a sustentabilidade econômica do empreendimento como um todo:

[...] porque tu tira da manifestação de interesse aquelas ideias que são aquelas ideias que tu acha que são boas. Esse [plano de negócios] para nós não tinha nenhum ato tresloucado, não tinha nenhuma obra faraônica, não tinha nada. Tinha um shopping comercial numa ponta, e prédios que podem ir até 30 andares, mas se o cara quiser fazer de 15 ele faz. Tudo é modelagem econômica-financeira. Tem que dar sustentação. Isso aqui não é uma obra de operação imobiliária. É uma obra diferente, ela não é imobiliária, ela é uma obra pra população utilizar. Ela tem que se sustentar financeiramente, pra você ter o local limpo, seguro, não deixar depredar o patrimônio público, nada disso. Entregar coisas boas pra população.<sup>104</sup>

A lei também estabelecia alguns equipamentos e usos a serem incentivados ou proibidos, além de propor diretrizes estratégicas para a região.<sup>105</sup> Além do novo regramento jurídico para a área, alguns meses depois a Câmara Municipal também votou e aprovou mudanças no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA, 1999) – estabelecido pela Lei Complementar n. 434, de 1º de dezembro de 1999 (PORTO ALEGRE, 1999), alterado pela Lei Complementar n. 646, de 22 de julho de 2010 (PORTO ALEGRE, 2010b) –, incluindo o Cais Mauá no rol de Áreas de Revitalização, conforme segue:

Cais do Porto – do Gasômetro até a Estação Rodoviária – deverá ser objeto de planos e projetos específicos, numa perspectiva de transformar essa área num polo de atração e irradiação de desenvolvimento científico, tecnológico, cultural, artístico, turístico, educacional, de inovação, de novos negócios e de desenvolvimento socioeconômico, integrado ao processo de valorização e resgate dos espaços já existentes, nas dimensões histórica, cultural e econômica (PDDUA, 1999, art. 83, IV).

No plano estadual, o primeiro semestre de 2010 envolveu a busca por anuência federal para a “revitalização”, por meio de reuniões com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), órgão da União responsável pelas áreas portuárias de todo o país (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2010a; 2010b; 2010c). Se em maio a comissão técnica solicitava aos deputados gaúchos que intercedessem pela proposta de “revitalização” junto à ANTAQ (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2010d), em junho a governadora já autorizava a licitação para concessão da área (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 2010e).

Em julho de 2010 foi finalmente lançado o Edital de Concorrência n. 001/2010, certame licitatório na modalidade concorrência, para a

<sup>104</sup> Edegar Tutikian, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>105</sup> A este respeito, vale ver itens de destaque em Vivian (2016, p. 43-44) e em Fernandes (2019, p. 126-127).

construção, implantação, manutenção, conservação, melhoria, gestão, exploração e operação, por meio de operadores especializados, de um complexo empresarial, de cultura, lazer, entretenimento e turismo, doravante denominado ‘Complexo Cais Mauá’ (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 1).

O edital previa a celebração de um contrato administrativo de arrendamento<sup>106</sup> entre o Estado do Rio Grande do Sul e a empresa ou grupo de empresas vencedor, pelo prazo de 25 anos (prorrogável uma vez por igual período), mediante o pagamento de um valor anual ao arrendante<sup>107</sup> e o compromisso com investimentos mínimos<sup>108</sup> em obras e instalações necessárias à implementação do projeto (RIO GRANDE DO SUL, 2010). A arrendatária, por sua vez, teria sua remuneração advinda da exploração comercial do complexo, pelo prazo estipulado. Em termos de planos para o espaço, o edital não trouxe nenhuma novidade, na medida em que fora elaborado com base no plano de negócios selecionado por ocasião da Manifestação de Interesse, em 2007.<sup>109</sup> Contudo, é importante destacar que é apenas com a sua publicação que são tornadas públicas informações mais concretas acerca da política oficial de “revitalização” proposta para o Cais Mauá e sua modelagem (VIVIAN, 2016, p. 45).

O grupo vencedor da licitação, único concorrente<sup>110</sup>, foi o consórcio de empresas denominado Porto Cais Mauá do Brasil S.A., composto pela brasileira Contern, braço da construção civil do grupo brasileiro Bertin, e mais quatro empresas espanholas, com a arquitetura do projeto ficando a cargo dos escritórios de Jaime Lerner e do catalão Fermín Vázquez (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2010f). Em termos gerais, o projeto propunha a instalação de um *shopping center*, ao lado da Usina do Gasômetro (setor Gasômetro), a recuperação dos antigos armazéns para abrigarem estabelecimentos comerciais, culturais, educacionais, de lazer e gastronômicos (setor

---

<sup>106</sup> Figura jurídica tipicamente utilizada para exploração de áreas portuárias, neste caso significa uma espécie de aluguel do espaço para a realização de obras e oferta de serviços.

<sup>107</sup> De, no mínimo, um milhão e duzentos mil reais (RIO GRANDE DO SUL, 2010, item 8.13).

<sup>108</sup> Compromisso de investimento mínimo no valor de trezentos e cinquenta milhões de reais (RIO GRANDE DO SUL, 2010, Anexo VIII).

<sup>109</sup> A este respeito, aduz o edital: “É importante salientar que as Propostas já apresentadas quando da Manifestação de Interesse, as quais ensejaram os Estudos de Viabilidade Econômica disponibilizados a todos os interessados nesta Licitação, devem ser consideradas como indicativos e não impositivos. Cogentes são os Regimes Urbanísticos e os Limitantes da Lei Complementar Municipal n° 638/10 e as exigências constantes destes Termos de Referência e do Edital de Licitação. É evidente que “o mix” de opções comerciais avaliado na “Manifestação de Interesse” configurou-se de grande valor social e econômico para o Estado, e a diversidade de opções e a qualidade das mesmas continuará a ser fator preponderante na definição da melhor Proposta” (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 49).

<sup>110</sup> Algumas críticas foram feitas à época ao edital, especialmente ressaltando um conjunto de entraves do certame para uma efetiva concorrência. A este respeito, ver, entre outros, Vieira (2011) e Garcia (2010). A matéria investigativa da mídia local Jornal Já indica que o grupo vencedor da licitação era similar ao grupo que tivera o plano de negócios selecionado quando da manifestação de interesse, em 2007, que serviu de base para a confecção do próprio edital da concorrência (JORNAL JÁ, 2017).

Armazéns), e, no final do perímetro (setor Docas), a construção de torres para escritórios e hotel, formando um *Business Park*, além da transformação do antigo frigorífico em um centro de eventos. Também estaria prevista a instalação de estacionamentos no local (VIVIAN, 2016, p. 49-52) – Figuras 65-67.

Figura 65 – Imagem do projeto vencedor para o Cais Mauá (setor Gasômetro)



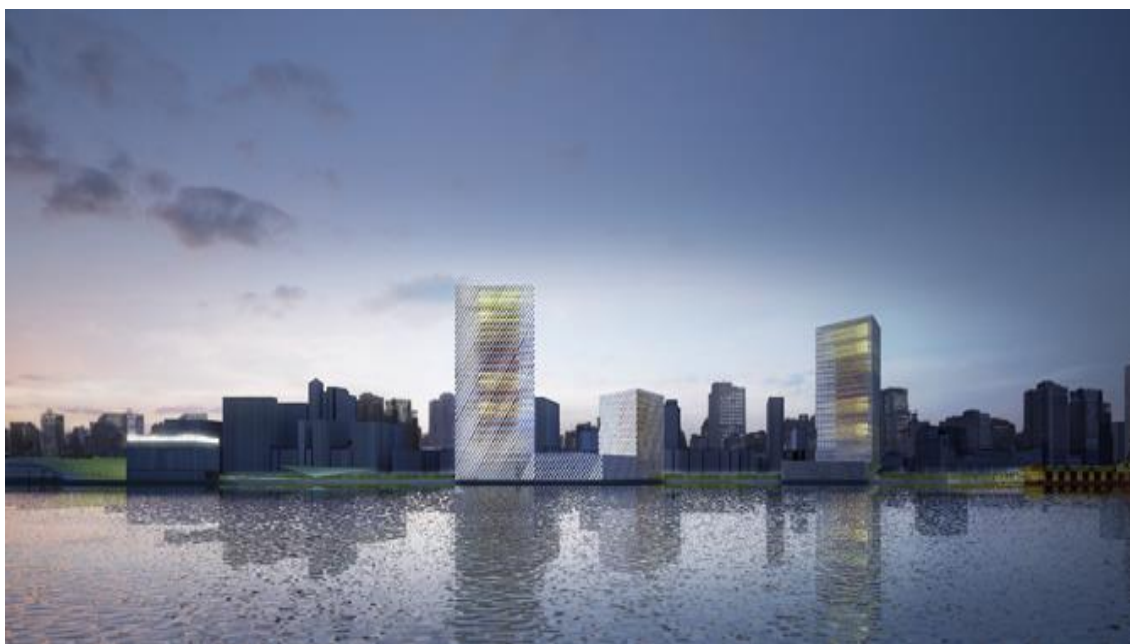
Fonte: VIVIAN, 2016, p. 48

Figura 66 – Imagem do projeto vencedor para o Cais Mauá (setor Armazéns)



Fonte: VIVIAN, 2016, p. 49

Figura 67 – Imagem do projeto vencedor para o Cais Mauá (setor Docas)



Fonte: VIVIAN, 2016, p. 50

Ao mesmo tempo em que a comissão levava à cabo a análise da proposta para a “revitalização”, o segundo semestre de 2010 foi marcado pelo período eleitoral, que resultaria em um novo governador para o Estado do Rio Grande do Sul: Tarso Genro (PT). Em uma reunião de transição ocorrida no mês de novembro, a governadora Crusius ressaltava a

importância do projeto de transformação do Cais Mauá para a cidade de Porto Alegre, ao passo que Genro destacava:

Devemos chegar a um comum acordo quanto à continuidade ou não dos atuais projetos, que estarão sempre sujeitos à soberania da chefe do Executivo, que é a responsável pela administração do Estado, e assim o fará, com todos os seus direitos e prerrogativas, até o dia 31. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2010g)

Assim, em um de seus últimos atos como governadora, Crusius assinou, em 23 de dezembro, o contrato de arrendamento com o grupo vencedor da licitação (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2010h). Os passos relativamente acelerados do governo Crusius, contudo, seriam refreados na gestão seguinte, que teria de lidar com um projeto de grande impacto do qual não havia participado, além de um imbróglio jurídico entre União e Estado acerca da “revitalização” que acabaria chegando ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Ainda em 2010, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) ingressara com a Ação Cível Originária n. 1689, pedindo pela nulidade do certame licitatório realizado pelo Estado do Rio Grande do Sul, com base no entendimento de que, por se tratar de área portuária, seria necessária a sua autorização para a exploração do espaço do Cais Mauá:

Em 2010, O Governo do Estado do Rio Grande do Sul lançou o edital de licitação da revitalização do Cais Mauá, só que, como é um arrendamento portuário, é competência da União, e a União criou a ANTAQ para fiscalizar e para ser o órgão regulador do transporte aquaviário. Então, pela legislação de 2010, quem teria que ter feito essa licitação, sendo atividade portuária competência da União, e tendo uma autoridade portuária delegada, que é a SPH, quem deveria ter feito esse edital era a SPH, com aprovação ou análise da ANTAQ.<sup>111</sup>

A nova gestão estadual dirigida pelo PT, que decidira dar continuidade ao projeto iniciado na gestão anterior, tivera de lidar com o impasse ao longo de todo o seu primeiro ano de administração. Após algumas tentativas de acerto entre União e Estado, o processo judicial foi extinto, graças ao acordo celebrado perante a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012). O acordo, estabelecido ao final de 2011, previu “a assinatura de aditivos prevendo o ingresso da Antaq como interveniente e que fossem destinados à SPH os valores anuais pagos pelo arrendatário e, por ocasião do encerramento do contrato de arrendamento, também os bens ali construídos” (VIVIAN, 2016, p. 53).

Ao mesmo tempo em que trabalhava em um acordo com a agência reguladora, o governador Tarso Genro também recebia em seu gabinete os representantes do Consórcio

---

<sup>111</sup> Luiz Fernando, funcionário da ANTAQ, em trecho de entrevista concedida à autora.



responsável pela política de transformação (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011a), e acertava com o então prefeito, José Fortunati (PDT), uma integração entre governos para a “revitalização” do Cais Mauá (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011b). Com a questão judicial resolvida, caberia ao Estado acompanhar o cumprimento do contrato de arrendamento e à Prefeitura proceder ao licenciamento das obras. A expectativa de ambos era de que o projeto fosse concluído até a Copa do Mundo de 2014.

Se novos atores, representando forças políticas distintas, passaram a protagonizar o encaminhamento do projeto na administração pública, pessoas que tinham um longo envolvimento com o modelo estabelecido de intervenção no Cais Mauá seguiram ocupando postos-chave para a continuidade do processo. Um exemplo é o de Edemar Tutikian, à frente do projeto desde a administração estadual do governador Rigotto, e que migrara junto com a migração do *locus* de tramitação e implementação do projeto. O prefeito Fortunati, que passara a ser o responsável pelos próximos passos de tramitação, criou um grupo de trabalho específico a fim de dar celeridade à análise técnica do projeto de “revitalização”, grupo este que seria supervisionado por Tutikian, agora servidor nomeado no Gabinete de Assuntos Especiais da Prefeitura (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2011a). Já ao final de 2011, o executivo municipal logrou a primeira de suas tarefas: elaborar um termo de referência para o futuro Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) do Cais Mauá (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2011b).

Nos anos que se seguem, o processo formal para viabilização da “revitalização” seguiria andando, porém num ritmo mais lento do que aquele esperado por seus promotores e idealizadores. O início das obras de restauro dos armazéns somente fora anunciado em 2013 (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2013b). Em 2014, ano da Copa, com nenhuma intervenção física na área, uma estrutura provisória, intitulada “Embarcadero”, foi montada no Cais Mauá, para receber turistas e a população local, com espaço para transmissão dos jogos (Figura 68).

Figura 68 – “Embarcadero”, no Cais Mauá, durante a Copa 2014



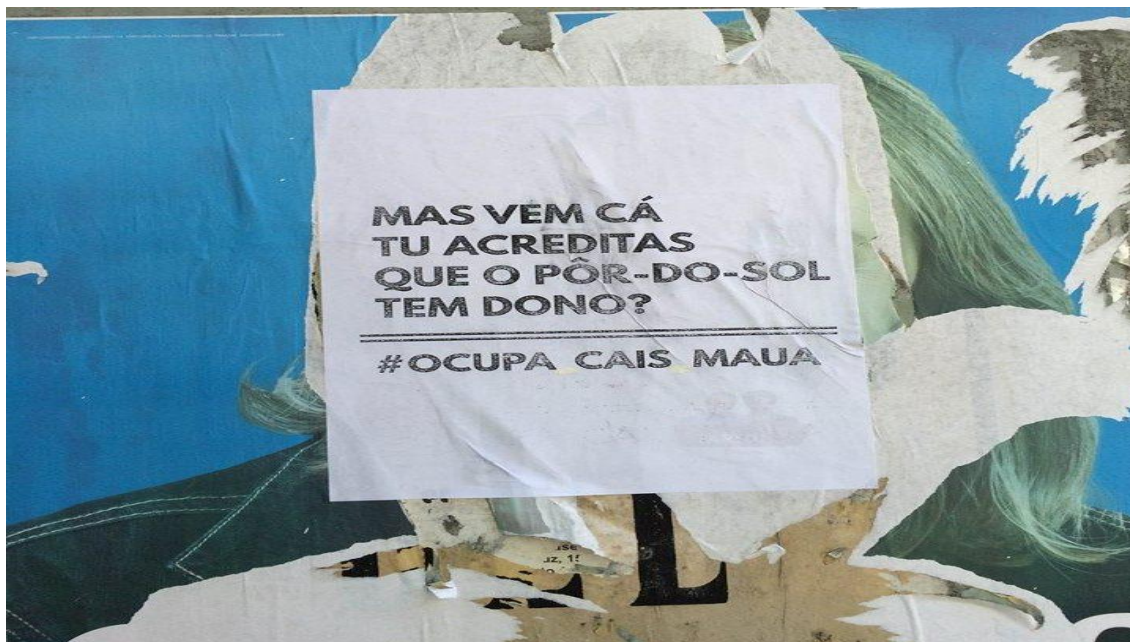
Fonte: <<http://vivacaismaua.com.br/linha-do-tempo/>>. Acesso em: 23 jun 2019.

Neste mesmo ano, a disputa pelo espaço se intensificou, com a organização e articulação de movimentos de contestação à proposta vigente para o Cais Mauá (VIVIAN, 2016, p. 54-66). Com estratégias de ativismo diversas, os grupos “Ocupa Cais Mauá” e “Cais Mauá de Todos”<sup>112</sup>, compostos por estudantes, moradores do Centro Histórico e pessoas oriundas de diversas organizações e entidades locais, dedicaram-se a denunciar a falta de diálogo com a população na concepção do projeto oficial de “revitalização” e a exprimir sua percepção de que a proposta levaria à “elitização”, “mercantilização” e mesmo à “privatização” do cais (Figuras 69-71).<sup>113</sup>

<sup>112</sup> O grupo “Cais Mauá de Todos” transformaria-se, posteriormente, em 2017, na “Associação de Amigos do Cais do Porto” (AMACAIS).

<sup>113</sup> Com o passar do tempo, as demandas e manifestações dos grupos de ativistas viriam a se multiplicar, envolvendo também a demarcação de irregularidades no processo que levou a cabo o projeto e na proposta em si, a proposição de outras alternativas de uso para o espaço, debates técnicos acerca do urbanismo envolvido, demanda por maior transparência na divulgação de dados relativos à revitalização, entre outros.

Figura 69 – Lambe-Lambe do movimento Ocupa Cais Mauá



Fonte: VIVIAN, 2016, p. 55

Figura 70 – Panfleto do movimento Cais Mauá de Todos

**Cais Mauá de Todos** 

Na contramão das grandes cidades do mundo que estão cada vez mais valorizando seus espaços públicos e criando novas soluções em mobilidade urbana, Porto Alegre corre o risco de ver desfigurado seu mais importante patrimônio histórico - o nosso cais do porto - com shopping e torres e ainda por cima, densificar ainda mais o trânsito de carros no centro.

E a praça Brigadeiro Sampaio pode perder um pedaço para dar lugar a mais carros.

Nós queremos sim a revitalização do cais mas não com shoppings e torres comerciais para poucos: queremos uma vista aberta e espaços para atividades que a cidade já faz, deseja e necessita.

O cais do porto merece o que há de mais interessante em matéria de urbanismo pensado como um bem coletivo.

**PARTICIPE! A CIDADE SOMOS TODOS NÓS!**  
VISITE [FACEBOOK.COM/CAISMAUADETODOS](https://www.facebook.com/caismauadetodos)

Fonte: VIVIAN, 2016, p. 56

Figura 71 – “Ato de ocupação” do Cais Mauá, em 2014



Fonte: VIVIAN, 2016, p. 60

Em 2015 fora finalmente entregue o EIA-RIMA (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2015a). O estudo foi apresentado à população em uma audiência pública realizada em um clube esportivo localizado em bairro nobre da cidade, relativamente distante do Centro Histórico. Novamente lotada, a audiência pública foi acompanhada pela imprensa local e evidenciou uma forte polarização entre grupos e movimentos críticos ao projeto e os promotores da “revitalização” (Figura 72).<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Ver, por exemplo, as coberturas do Sul21 (2015) e da Zero Hora (2015).



Figura 72 – Audiência Pública para apresentação do EIA-RIMA da “revitalização” do Cais Mauá, em 2015



Fonte: < <http://felipevieira.com.br/site/porto-alegre-audiencia-publica-debateu-projeto-cais-maua/>>. Acesso em: 23 jun 2019.

Paralelamente a tais movimentos, no mesmo ano era divulgado relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) apontando uma série de irregularidades no cumprimento do contrato estabelecido entre Estado e Consórcio privado, como a falta de garantia financeira da empresa, as mudanças na sua estrutura acionária, o descumprimento de prazos e a ausência de obras e manutenção (ZERO HORA, 2015b). Além disso, no plano estadual, o governo de José Ivo Sartori (PMDB) estabeleceu a formação de um grupo de trabalho para estudar o processo de “revitalização” como um todo, com o propósito de estabelecer uma posição da nova gestão frente a todas as questões que vinham sendo colocadas sobre o tema (ZERO HORA, 2015c). Vanderlan Frank Carvalho, Secretário Adjunto da Secretaria dos Transportes, que coordenou o grupo, explica o momento de sua constituição:

O nosso governador quando assumiu a gestão, ele esteve na secretaria e colocou dentro das suas prioridades a resolução de algumas situações que eram emblemáticas para o Estado. Eu trago como exemplo, nós sempre usamos como exemplo a RS-118, uma obra de duplicação de pouco mais de 22km, mas que já se arrastava a quase 20 anos, e também ele referiu a situação do Cais Mauá. [...] Nós entendemos por bem criar um Grupo de Trabalho para analisar esse contrato item por item, porque ele também teve alguma dificuldade em relação aos órgãos de controle, tivemos muitos apontamentos do Tribunal de Contas, e esse grupo serviu justamente para identificar aqueles problemas. [...] O papel da secretaria foi

justamente aproximar todos os atores para que nós chegássemos a um entendimento comum e para que esse contrato pudesse ter seguimento.<sup>115</sup>

O ano de 2015 se encerrou com a entrega de documentos para o Estudo de Viabilidade Urbanística pelo Consórcio à Prefeitura (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2015b). Já em 2016, alguns desdobramentos das medidas tomadas e divulgadas no ano anterior seriam estabelecidos. A partir do relatório do TCE-RS, o Ministério Público de Contas solicitou suspensão das obras no Cais Mauá, até que fossem apresentados documentos comprovando a situação financeira do empreendimento (ZERO HORA, 2016a).

O grupo de trabalho constituído pelo executivo estadual, por sua vez, concluiu os estudos previstos e produziu um relatório em que recomendava a continuidade do contrato de arrendamento entre o ente público e o consórcio de empresas privadas (GT CAIS MAUÁ, 2016):

Nós deveríamos encontrar um caminho para que ele tivesse alguma definição, ou para continuar, ou para suspender tudo e começar tudo de novo. Então nós entendemos que isso não foi necessário, que aquele contrato ainda era válido, inclusive ele tinha sido submetido a diversas ações judiciais, o Ministério Público instaurou diversos inquéritos civis, que ao longo de todo esse trabalho eles foram sendo... Respostas foram dadas e acabaram, eu acredito que quase a sua integralidade, sendo arquivados. Nós tínhamos o cuidado para que todos esses apontamentos, todo esse movimento que foi contrário...E aí tinha uma questão de mérito, questão de... Eles eram contra o projeto, concepção do projeto, e o Estado tinha que ficar só adstrito às questões contratuais. Nós não discutimos (talvez é o mesmo papel que tu tá tendo no teu trabalho), nós não discutimos se o projeto é bom ou ruim, nós só discutimos o que que fez com que esse projeto se tornasse um contrato público que tem que ser cumprido, tem obrigações bilaterais, e que ele tem que seguir todas as regras do Estado. Então nós tínhamos o cuidado de dirimir todas as dúvidas pra que isso não impactasse nos licenciamentos que a empresa buscava junto ao Município. Porque cada fase tinha uma discussão muito grande.<sup>116</sup>

Por fim, o EVU fora homologado pela Prefeitura (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2016),<sup>117</sup> após a aprovação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (CMDUA). A passagem do EVU pelo CMDUA fora um momento

---

<sup>115</sup> Trecho de entrevista concedida à autora. Com relação à constituição do grupo, Vanderlan ainda complementar: “Então foi uma diretriz que o Governador nos passou e que o Secretário entendeu por bem constituir esse Grupo de Trabalho. E esse Grupo de Trabalho daí foi... Ele buscou ser um grupo multidisciplinar. Então nós tínhamos técnicos da Superintendência lá, que faziam a fiscalização, a gestão do contrato. Nós chamamos também técnicos da Procuradoria do Estado, da Contadoria Geral do Estado também, a CAGE, mais a equipe aqui da secretaria. [...] Nós tínhamos na gestão passada, nós tínhamos o Grupo de Trabalho, ele tinha um membro da prefeitura, que era o Dr. Edemar Tutikian, era o secretário... Não me lembro todo o nome da secretaria, porque até mudou de nome com a nova gestão, mas ele participava de todas as reuniões, fazia a interlocução, e ele teve um papel importantíssimo nessa... Inclusive porque nós conseguíamos obter todo o cronograma, tudo aquilo que ainda tinha que ser percorrido junto à prefeitura. Então, a prefeitura foi muito parceira nesse sentido”.

<sup>116</sup> Vanderlan Frank Carvalho, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>117</sup> Com a homologação do EVU pela Prefeitura, o Consórcio Cais Mauá do Brasil assinara Termo de Compromisso, onde constaram todas as medidas compensatórias a serem adotadas pela empresa quando da execução do projeto (PORTO ALEGRE, 2016).

marcante, tanto para aqueles que defendiam a sua aprovação, quanto para aqueles que viam insuficiências no projeto e nas medidas compensatórias estabelecidas pela Prefeitura. Sérgio Koren, que foi o relator do processo junto ao conselho, representando o Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON), relata o momento:

Ele entrou na pauta, ele entra com um processo específico, então é constituído um relator, que é por uma ordem cronológica de entidades, então foi sorte desta característica do regulamento do conselho que ele veio então para a mão do relator do SINDUSCON. Poderia ser outra entidade ou outra região de planejamento. É que quando tem uma ordem, cada novo processo entra para o fulano. Vem o novo, entra aqui. E, casualmente, esse projeto foi encaixado para a análise do SINDUSCON, onde eu sou o representante. Então ele entrou para a discussão quando ele era projeto. E acho que, se eu puder estimar, nós ficamos aí, acho que uns dois meses envolvidos com essas análises, pedindo diligências, esclarecendo dúvidas, o empreendedor também trouxe as dúvidas que nós tínhamos a respeito do projeto, todas elas apresentadas e então, colocamos em votação, discutimos o projeto e foi aprovado então. [...] Existiram pessoas que foram contrárias e algumas com os esclarecimentos necessários mudaram o seu voto e, como comentei no início, existiram alguns votos contrários e algumas abstenções, mas a grande maioria votou a favor e estava bem tranquila e convicta com relação a esse projeto, que a lei tava sendo implementada. [...] Os empreendedores, o grupo consorcial, não lembro agora, etc, eles mandaram o corpo técnico, os arquitetos, e houve algumas apresentações. No mínimo duas que eu me lembro, talvez três, não tenho essa certeza. E estiveram lá para esclarecer, apresentaram o projeto em detalhes, deixaram à disposição de todos [...] Eu acho que demorei uma hora, uma hora e meia para apresentar o projeto, posteriormente à apresentação da Prefeitura e do próprio consórcio que lá estive, então isso ajuda muito para as pessoas todas entenderem o projeto. E, se tu não me perguntar, eu vou te dizer, pelo menos a visão minha, e da entidade que eu represento, eu tenho que deixar muito claro, a conotação é essencialmente técnica, porque as vezes as pessoas acham que o Conselho tem uma visão política muito forte, eu não vejo dessa forma, e a minha entidade também não. A gente trabalha no segmento da construção civil justamente para fazer o crescimento da cidade, porque se não for a visão progressista da cidade, a cidade vai parar ou está parada, entendeu? Então, não vejo que esta votação teve caráter político. Se então lá algumas pessoas tinham esse interesse, fiquei muito feliz que o resultado final foi muito técnico.<sup>118</sup>

Com uma perspectiva semelhante, Patrícia Tschoepke, arquiteta e urbanista integrante do corpo técnico da Prefeitura, comenta que

a secretaria de urbanismo também interferiria na avaliação dos impactos, foi feito isso, né, e nessa etapa, que foi a etapa que nós participamos, do Estudo de Viabilidade Urbanística. Nesse EVU a gente põe todos os condicionantes que são relevantes para implantação da proposta. [...] A gente colocou condicionantes no nosso parecer do Estudo de Viabilidade, que foi aprovado pelo Conselho do Plano Diretor [...] O nosso objetivo era fazer com que a população pudesse receber esse espaço, porque hoje até as pessoas vão lá, mas vão lá e deu. É poder a população se apropriar desse espaço. Embora se questione ‘ah, porque é o privado que está administrando’, mas, assim, o uso público tá garantido, a gente colocou o uso público, então não vai ter problema nenhum. [...] Para mim o importante foi a aprovação do EVU, que ficou amarradinho, juntou o conselho, foi bem legal a reunião com o conselho, os conselheiros, todos, quiseram se aprofundar

<sup>118</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.



profundamente e eles foram técnicos assim sabe. Eles avaliaram com neutralidade.<sup>119</sup>

Jacqueline Custódio, à época integrante do grupo Cais Mauá de Todos, hoje da AMACAIS, por sua vez, relembra o evento com desalento e indignação:

A gente falou com os conselheiros, a gente mostrou coisas pra eles, a gente tentou argumentar tecnicamente coisas, e teve só dois conselheiros que a gente conseguiu falar, que foi a Livia, da UFRGS, e o Campani, da UFRGS (só que o Campani vai pela ABES, eu acho). Os outros assim... Sabe... Aí eles até começam a argumentar no mesmo sentido que tu, mas aí ‘é, mas aquilo não pode ficar do jeito que tá’. Eu não sei se é uma coisa daquelas ‘ah, é melhor qualquer coisa que nada’, né, que eu acho que esse é um sentimento básico, e isso aí eles conseguem trabalhar muito com isso, bá, muito, muito, muito, essa sensação de ‘é melhor isso do que deixar do jeito que tá’. Então eu não sei se teve alguma... pra tu ter uma ideia da loucura, o cara fala isso lá no centro, quando ele tava apresentando o EVU, porque uma das cadeiras do CMDUA é o SINDUSCON. Aí o cara, o Sérgio Lima [representante do consórcio], apresentando o projeto, disse ‘não, porque eu já conversei com pessoal do SINDUSCON e a gente já acertou que toda a mão de obra lá vai ser feita aqui’. Quem é que foi o relator do EVU? Foi o SINDUSCON. Sabe? Então, se não tem uma coisa... eu não consigo entender como funciona isso. O cara tinha que se dar por impedido, porque tem ganho direto com isso. Então, eu não posso nem votar, quanto mais ser relator.<sup>120</sup>

O ano seguinte fora um ano de troca da gestão municipal, com o ingresso de Nelson Marchezan Jr (PSDB) como novo prefeito de Porto Alegre. Após trâmites internos no executivo municipal, foi concedida a Licença de Instalação para início efetivo das obras do Cais Mauá (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2017). A cerimônia (Figura 73), no Pórtico Central do Cais, contou com a presença do prefeito e do governador, além de ex-gestores, de ambos os níveis, que tiveram envolvimento com o projeto, como Fortunati, Rigotto, entre outros (ZERO HORA, 2017a). A esta altura, as disposições em relação ao projeto encontravam-se ainda mais polarizadas no meio político.<sup>121</sup>

<sup>119</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>120</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>121</sup> A este respeito, vale a leitura do posicionamento de antigos governadores e prefeitos em relação ao evento, publicada pela Zero Hora (2017b). Enquanto Crusius manifestava “claro que vou, aquele é o meu cais. E a atitude do prefeito na convenção do partido fez dobrar meu desejo de estar presente” e Fortunati dizia que “esta foi uma luta hercúlea, contra tudo e contra todos. Impressionante como os caranguejos se unem para impedir que as coisas aconteçam em Porto Alegre”, Genro respondia “não irei, não. Tenho inclusive um compromisso profissional no Rio de Janeiro. E não tenho nenhum motivo para ir. Que sejam felizes” e Pont colocava que “é um projeto mal formulado, completamente equivocado, cheio de problemas formais e legais, com todos os prazos já vencidos e não cumpridos. É um projeto insanável”.

Figura 73 – Cerimônia de entrega da Licença de Instalação para a “revitalização” do Cais Mauá, em 2017



Fonte: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=999194010&MARCHEZA+N+ENTREGA+LICENCA+PARA+REVITALIZACAO+DO+CAIS+MAUA](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=999194010&MARCHEZA+N+ENTREGA+LICENCA+PARA+REVITALIZACAO+DO+CAIS+MAUA)>. Acesso em: 24 jun 2019.

Em 2018 esperava-se que a primeira etapa da “revitalização” tivesse início, com o restauro dos antigos armazéns do Cais Mauá (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2018), fase menos custosa do projeto geral. Prefeito e governador iniciavam o ano alinhados no objetivo de defesa e garantia do projeto, sempre pontuando, em suas falas públicas, os benefícios das concessões e das parcerias público-privadas (ver, por exemplo, ZERO HORA, 2018a). Contudo, o ano terminara com muitas questões em aberto que colocaram um ponto de interrogação na viabilidade de continuação das projeções em vigor. Desgastado pelas críticas que questionavam uma ampla gama de aspectos do projeto oficial, a proposta de “revitalização” somava quatro ações judiciais – três Ações Populares e uma Ação Civil Pública –, além de denúncias mais antigas aos Ministérios Públicos Federal e Estadual (SUL21, 2018). O projeto já havia passado por uma série de mudanças, que o tornavam distinto daquele proposto em 2010 (ver, por exemplo, ZERO HORA, 2015d; 2016b; 2018b; 2018c), assim como a estrutura acionária do Consórcio responsável por gerir a execução do projeto, que ao final do ano já dispunha de uma composição bastante diferente<sup>122</sup> daquela que

<sup>122</sup> A primeira mudança ocorreu em 2012, quando a empresa NSG ingressou como administradora de um fundo de investimentos responsável por aportes no negócio. Junto à NSG, compunham o Consórcio a holding GSS e a brasileira Contern. Em 2014, a NSG passou a ser denominada ICLA Trust e o fundo que administrava foi denominado “Fundo de Investimento em Participações Cais Mauá do Brasil Infraestrutura” (FIP Cais Mauá). Através deste fundo, captou-se investimentos em diferentes regiões do país, incluindo fundos de previdência de Tocantins, Oeiras do Pará, e do Rio Grande do Sul. Em fevereiro de 2018, a ICLA Trust foi substituída pela empresa Reag na administração do fundo, e a

propôs o projeto em primeiro plano (ver, por exemplo, ZERO HORA, 2018d; 2018e; 2018f). Ainda, em 2018, tornou-se pública uma investigação da Polícia Federal, batizada de *gatekeeper*, direcionada à empresa ICLA Trust, que administrava o fundo de investimentos para a “revitalização” do Cais Mauá, por suspeita de fraude em fundos de investimentos (ver, por exemplo, ZERO HORA, 2018g; 2018h). A operação apuraria suposto desvio de dinheiro do Consórcio Cais Mauá do Brasil e do FIP Cais Mauá, entre os anos de 2015 e 2017.

Com todos estes entraves, o ano de 2019 demarcaria novos rumos para o processo de “revitalização” do Cais Mauá. Enquanto o Consórcio anunciava uma nova estratégia para arrecadar investimentos às intervenções projetadas,<sup>123</sup> Eduardo Leite (PSDB), que assumira a administração do Estado, precisaria tomar posição frente a todos os processos judiciais e investigações envolvendo a intervenção.<sup>124</sup> Um grupo de trabalho foi estruturado dentro do executivo estadual para estudar o tema e o relatório contendo as conclusões do grupo encaminhado à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) para análise (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019a). Além disso, Leite agendou uma série de reuniões com os principais agentes envolvidos com a “revitalização” do Cais Mauá. Primeiramente, reuniu-se com representantes do Consórcio Cais Mauá do Brasil, que apresentou uma proposta de repactuação do contrato (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019b), e com o prefeito Marchezan, afim de estabelecer um posicionamento em comum com a gestão municipal (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019c). Após, encontrou-se também com representantes da ANTAQ e da Secretaria de Portos da Presidência da República, por tratar-se de uma área de interesse de tais entes (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019d). O governador também foi à Brasília, e reuniu-se com o Ministro da Infraestrutura, ocasião em que aventou a possibilidade de retirada da área do Cais Mauá da poligonal portuária da cidade, garantindo, assim, maior gerência ao Estado sobre o modelo de concessão do espaço (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019e).<sup>125</sup> Em maio de 2019, Leite recebeu da PGE estudo jurídico e parecer sobre a concessão em curso do Cais Mauá (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL,

---

estrutura do Consórcio contava com de 88,17% de participação do fundo de investimento, 9,89% da GSS Holding, e 1,94% da Contern. No segundo semestre do ano, com a renúncia da Reag, a empresa Lad, especializada no trabalho com fundos estressados, tornou-se responsável pela captação de recursos públicos e privados para o referido fundo, tornando-se responsável pela administração do mesmo. A última notícia a respeito do Consórcio trata de uma troca de presidência ocorrida no mês de outubro (esta seria a sexta pessoa a ocupar a presidência do Consórcio, após uma série de renúncias de presidências anteriores).

<sup>123</sup> Trata-se do “Projeto Cais Embarcadero”, uma espécie de estrutura provisória, chamada de “marco zero”, com estacionamento, núcleo gastronômico e área de “praia” para contemplação do Guaíba (CORREIO DO POVO, 2019).

<sup>124</sup> A este respeito, ver, por exemplo, Zero Hora (2019).

<sup>125</sup> Em uma clara alusão à regulação federal, por meio da Secretaria de Portos e da ANTAQ, sobre a área.

2019f; 2019g), e, ao final do mês, anunciou a decisão pela rescisão do contrato (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019h). Além de anunciar o encerramento do arrendamento, o governador também antecipou o projeto de sua gestão de realização de estudos para uma nova modelagem de “revitalização”, incluindo uma solicitação formal para retirada do Cais da poligonal portuária. Dentre as novas possibilidades que se abrem para o espaço, Leite anunciou considerar a alienação da área para a iniciativa privada (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019i).

### 4.3 Recife e os projetos “Porto Novo” e “Novo Recife”

À semelhança do que ocorrera com algumas cidades portuárias do Brasil, a região do porto de Recife fora profundamente impactada por um período de grandes reformas urbanas no início do século XX. Entre os anos de 1910 e 1913, planos de modernização e medidas de caráter sanitarista reconfiguraram o Bairro do Recife, a partir da demolição e alteração de edificações e do próprio traçado urbano do bairro (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 80) – Figuras 74 e 75.

Figura 74 – Aterro para os armazéns e docas do Porto de Recife, na década de 1910



Fonte: <<http://bairrodorecife.blogspot.com/2014/01/e-o-bairro-do-recife-veio-ao-chao.html#more>>. Acesso em: 26 jun 2019.

Figura 75 – Construção dos armazéns e docas do Porto de Recife, na década de 1910



Fonte: <<http://bairrodorecife.blogspot.com/2014/01/e-o-bairro-do-recife-veio-ao-chao.html#more>>. Acesso em: 26 jun 2019.

Segundo Leite (2006), a reforma do bairro portuário da cidade, a partir da década de 1910, seguiu uma tendência nacional de associação da modernização da estrutura portuária com renovação urbana. Para o autor, “o período da reforma é particularmente relevante para a história econômica de Pernambuco. O Recife era, à época, a mais importante capital nordestina, centro das ‘novas elites urbanas’ da região” (LEITE, 2006, p. 20).

Junto às intervenções de melhoramento portuário, o Bairro do Recife passara por significativas transformações urbanas e sociais: as obras de inspiração *Haussmaniana* desencadearam uma realidade fragmentada na região, entre as áreas modernizadas e as não-modernizadas – um conflito entre a imagem do bairro nobre reformado e do bairro periférico associado às atividades adjacentes ao porto, como os cabarés, os restaurantes populares, etc (SILVA, 2015, p. 33). As obras na região portuária seriam de responsabilidade da empresa *Societé de Construcion du Port de Pernambuco*, que a partir de 1909 passara a administrar o porto e fora autorizada a construir as novas instalações. Em 1918 tem início a operação comercial do porto, e em 1920 este passa à administração do Estado de Pernambuco, que daria prosseguimento às obras de modernização.

O Cais José Estelita seria resultado desse ciclo de obras no centro histórico da cidade, surgindo a partir de aterramentos concluídos ao final da década de 1930 (SANTOS, 2012, p. 10) – Figura 76. Sua construção é bastante simbólica do novo ideário modernizador que



perpassava o conjunto de intervenções da época, estabelecendo uma nova relação entre o meio natural e o meio urbano:

No século XX, ao se criar a faixa de aterro para um novo Cais – José Estelita estendido ao de Santa Rita –, esta forma de construir mantendo os momentos de transição de borda foram esquecidos e ocupados principalmente por galpões do conjunto portuário, também riscados pelos trilhos de linhas férreas com pátio de manobra que, ao invés de proporcionarem pontos de parada, sugeriam um constante deslocamento, sendo o Cais área de passagem e não mais de permanência. (VERAS, 2014, p. 42)

Figura 76 – Faixa de aterro onde se consolidaria o Cais José Estelita



Fonte: SANTOS, 2012, p. 10.

O espaço do Cais José Estelita está ligado ao Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, ponto inicial do primeiro trecho da ferrovia Recife-São Francisco, inaugurado ainda no século XIX (FREIRE; LACERDA, 2017, p. 564). Este pátio, que se expandira entre o final do século XIX e início do século XX, através de acréscimo de terras, seria de crucial importância na logística do transporte de cargas e passageiros:

Nas primeiras décadas do século XX, com as obras de modernização do porto do Recife, foi possível, com a construção da Ponte Giratória, estabelecer conexão direta com o porto, reforçando esse espaço como nodalidade e, por extensão, ampliando a base material para que a centralidade projetasse sua área de influência em relação às demais centralidades da rede. O aludido pátio conecta-se ao norte com o porto do Recife e o pátio do Brum, e ao sul com o complexo de Boa Viagem. (FREIRE; LACERDA, 2017, p.570)

Desta forma, juntas, as áreas do Cais José Estelita (Bairro de São José) e do Porto de Recife (Bairro do Recife), interligadas pelo Cais de Santa Rita (Bairro de São José),

formariam uma linha de frente d'água relacionada diretamente com as atividades de armazenamento e transporte de mercadorias (Figura 77).

Figura 77 – A frente d'água portuária e de atividades de apoio de Recife



Fonte: MENDONÇA, 2014, p. 95

Contudo, como aconteceu em outras cidades portuárias do Brasil, a partir de meados do século XX o porto de Recife fora dando sinais de obsolescência – ou, ao menos, sinais de que seria incapaz de comportar uma estrutura ainda mais ampla e moderna, associada a um complexo industrial (MENDONÇA, 2014, p. 97-98). Deste diagnóstico foi construído o Complexo Portuário de Suape, concebido na década de 70, a partir de um projeto visando à integração porto-indústria, e inaugurado na década seguinte.

Diante da nova mega-estrutura portuária, algumas das atividades do Porto de Recife foram transferidas, contribuindo para a consolidação de uma área não-operacional onde novos usos poderiam sobreviver. Tal transferência também impactara as áreas adjacentes de apoio, como é o caso do Cais José Estelita, que, ao mesmo tempo, viu o Pátio Ferroviário ser paulatinamente desativado, devido ao declínio do transporte ferroviário no país (MENDONÇA, 2014, p. 99).

Pouco a pouco, ia se consolidando na frente d'água de Recife um cenário favorável à realização de intervenções urbanas voltadas ao fomento de atividades diversas. As iniciativas de “revitalização” na cidade voltaram-se, inicialmente, ao Bairro do Recife, que passara, na mesma época, por um processo de desvalorização, com o deslocamento das instituições



financeiras que marcaram a história do bairro e das suas atividades terciárias “nobres” para outras áreas da cidade (LEITE, 2006; LACERDA, 2007).

A partir da segunda metade da década de 1980, com Jarbas Vasconcelos (PSB) na Prefeitura, ganhou destaque o “Escritório Técnico de Revitalização do Bairro do Recife”, organização criada como parte de uma política de descentralização administrativa do gestor (LEITE, 2004, p. 161). O escritório, composto por uma equipe técnica ligada ao governo de Jarbas, coordenado pela arquiteta Amélia Reynaldo, concluiu em 1988 o “Plano de Reabilitação do Bairro do Recife” (LEITE, 2004; SILVA, 2015) – plano este que reconhecia a deterioração crescente da região e projetava sua reabilitação a partir do resgate de suas funções habitacionais (LEITE, 2004, p. 162). A coordenadora Amélia Reynaldo relata o momento:

Final dos anos 80 nós temos a primeira eleição, projeto de democratização do país, e temos então a primeira eleição para prefeitos, em 85, esses prefeitos assumiram em 86, e nesse momento nós tivemos a oportunidade de atuar junto à gestão de 86, 87 e 88, que foi uma gestão curta, de três anos. Nós tivemos então a oportunidade atuar... Eu digo nós porque nós estávamos vinculados a um departamento que se chamava “Departamento de Preservação dos Sítios Históricos do Recife” (DPSH). E nós tínhamos elaborado no final dos anos 70 a primeira legislação urbanística de preservação dos sítios históricos de Recife, já dentro de um contexto da Carta de Amsterdã, que o sítio histórico não é mais um edifício isolado, mas é uma mancha urbana, é uma peça urbana, cujo monumento é a peça mais importante, mas o entorno é tão importante quanto e é ele quem dá moldura, quem moldura esse espaço. [...] Então nós constatamos que a gente tinha sim um instrumento legal, mas que ainda faltava a preservação de fato, deixava muito a desejar. E que era importante que nós iniciássemos um processo mais agressivo de projeção da preservação, e no caso nós escolhemos o Bairro do Recife. [...] Cláudio era então Diretor de Planejamento Urbano da Urbe Recife, que era o órgão de planejamento, e nós fizemos essa proposta ao novo prefeito, e Cláudio defendeu essa proposta, e nós iniciamos em 1986, ainda final de 86, início de 87, o que nós denominamos um “Projeto de Reabilitação do Bairro do Recife”. E nesse momento obviamente com todas as pautas, da reabilitação, de identificação dos estoques vazios, das potencialidades de usos, dos imóveis, etc, era um projeto vasto.<sup>126</sup>

Integrado pelos eixos (a) da divulgação, (b) das melhorias urbanas, (c) da recuperação física, (d) da dimensão socioeconômica, (e) da dimensão político-institucional, e (f) da dimensão jurídica (LEITE, 2004, p. 164-165), o ambicioso plano, contudo, não logrou viabilidade:

Ao contemplar mais os trabalhadores portuários e a população residente do que os dirigentes do Porto, os agentes financeiros e os proprietários industriais, o Plano não recebeu o apoio econômico necessário para dar prosseguimento à reabilitação do Bairro do Recife. Do que estava previsto apenas foi realizado o cadastramento da população, o Projeto Memória em Movimento, a conversão de dois edifícios em residências coletivas, a construção do restaurante popular e do núcleo profissionalizante (SILVA, 2015, p. 45-46).

<sup>126</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Em 1989 ocupou a Prefeitura Joaquim Francisco Cavalcanti (PFL) que, além de não dar seguimento às propostas elaboradas para o Bairro do Recife, seria responsável pela emergência de uma nova proposta para o bairro. Cavalcanti governou a cidade até o ano de 1990, quando optou por concorrer às eleições para o executivo estadual e, eleito, ingressou como governador em 1991. Em sua gestão foi lançado o “Plano de Revitalização do Bairro do Recife”, voltado, em grande medida, ao incremento do turismo na região (LEITE, 2006; LACERDA, 2007; CUNHA JUNIOR, 2018).<sup>127</sup> Apesar de promovido pelo Governo do Estado, o plano tivera sua implementação alçada à Prefeitura, que em 1993 passara a ser dirigida novamente por Jarbas Vasconcelos (PMDB). A aproximação entre governos demonstrava uma mudança de viés por parte de Jarbas, que em outros tempos ocupara uma posição oposta ao governador: “a ‘continuidade’ observada, então, no processo de intervenção do Bairro do Recife acontece com uma mudança clara de postura e de prioridades entre a primeira e a segunda gestão de Jarbas Vasconcelos” (VIEIRA, 2006, p. 108).

De acordo com Leite (2006), o plano propunha tornar o Bairro do Recife um *mix* de consumo e entretenimento, tendo como objetivos principais (a) a transformação do bairro em um “centro metropolitano regional”, com serviços modernos, cultura e lazer; (b) a criação de um “espetáculo urbano” na região, a partir do fomento às atividades de lazer e diversão; e (c) a realização do bairro enquanto um centro de atração turística nacional e internacional. Nos anos que se seguiram, o plano em partes fora posto em prática, com investimentos públicos e privados, e alterou significativamente a paisagem urbana do bairro (LEITE, 2004; 2006).

Embora o plano envolvesse parte da área portuária de Recife, esta não fora uma prioridade no conjunto de ações de melhoria e transformação da década de 1990. Assim, durante mais de uma década, as intervenções no Centro Histórico da cidade foram focalizadas, sobretudo, em núcleos específicos do Bairro do Recife (CUNHA JUNIOR, 2018, p. 81-82).

Ainda na década de 1990, no entanto, no ano de 1998, Roberto Magalhães (PFL), prefeito de Recife desde 1997, dá início ao chamado “Projeto Capital”, plano estratégico para a cidade que seguiria o “modelo catalão”<sup>128</sup>, com ênfase no estímulo à participação cívica, na descentralização dos governos locais, e na elaboração de grandes projetos urbanísticos

---

<sup>127</sup> O plano faria parte de um grande projeto turístico gerenciado pelo Banco do Nordeste e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, o “Programa Integrado de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste” (VIEIRA, 2006, p. 107).

<sup>128</sup> A elaboração do plano teve como apoio fundamental a consultoria catalã, com Jordi Borja também marcando presença na produção do Projeto Capital de Recife.

(BARBOSA, 2014, p. 91).<sup>129</sup> Neste plano, estabelecia-se que os atrativos ambientais, culturais e de localização da cidade deveriam ser estrategicamente mobilizados para garantia de atratividade e de vantagens comparativas frente às outras localidades (BARBOSA, 2014, p. 92). Nesse sentido, de acordo com Barbosa (2014), a Baía do Pina teria adquirido uma certa centralidade no planejamento estratégico da Prefeitura:

Posterior às remoções pensadas para as periferias tidas no projeto como irregulares, bem como poluidoras e caóticas do centro da Veneza Brasileira, o Projeto Capital já sinalizava qual o aproveitamento econômico das margens que se achava justo e viável: a implantação de projetos como a Avenida Beira Rio, de um complexo turístico e de lazer no Cais José Estelita, do Parque dos Manguezais Pina/Jordão, do programa de navegabilidade e um tratamento urbano-paisagístico destas margens. [...] Neste cenário, o aproveitamento econômico proposto para as margens do Cais José Estelita chama atenção. Pensando que o aproveitamento dos espaços líquidos do Recife deve ser feito de forma racional, capaz de otimizar o seu uso turístico e econômico, o Projeto Capital sugeria que se desenvolvesse neste espaço um Complexo de turismo e lazer que reforçasse a potencialidade náutica do Recife, onde no processo de implementação, se desenvolvesse uma ‘elaboração de estudo de viabilidade econômica para oferta ao setor privado’ este importante espaço do estuário do Pina (BARBOSA, 2014, p. 97-98).

O Projeto Capital fora apresentado já no ano de 1999, ano em que Magalhães instituiu um órgão de coordenação e implementação das ações definidas no plano (RECIFE, 1999). As proposições para a frente d’água de Recife, contudo, não foram levadas adiante naquele momento. Ainda assim, é interessante notar que, já nesta época, a área do Cais José Estelita passa a ser vista como passível de intervenção para novos usos.<sup>130</sup> Mais do que isso, a área era projetada como território estratégico (NUNES, 2013, p. 11-12) para inserção de Recife no circuito de cidades competitivas, tendo sido, inclusive, objeto de lei municipal no ano seguinte à divulgação do plano (SANTOS; GOMES, 2016, p. 389).<sup>131</sup>

No plano estadual, a entrada dos anos 2000 marcaria uma nova proposta para o Bairro do Recife, concretizada com a criação, a partir de uma Organização Social (OS) viabilizada

<sup>129</sup> No Brasil, a proposta teria sido bastante influenciada pela experiência do Rio de Janeiro, que anos antes havia elaborado um plano estratégico para a cidade. A este respeito, refere Nunes: “Sem vinculação ao plano diretor vigente, o Plano Estratégico do Recife – Projeto Capital pretendeu reproduzir o modelo adotado no Rio de Janeiro, que havia elaborado seu plano estratégico, com a consultoria dos urbanistas catalães, já referidos. A Prefeitura realizou seminários com participação de convidados de fora do Recife, incluindo os coordenadores do plano do Rio de Janeiro” (NUNES, 2013, p. 11).

<sup>130</sup> À época, a Rede Ferroviária Federal (RFFSA), proprietária do espaço do cais, já havia sido incluída no Programa Nacional de Desestatização de Fernando Collor (PRN), no ano de 1992, e seus serviços de transporte ferroviário de carga haviam sido transferidos para o setor privado entre os anos de 1996 e 1998. Em 1999 a sociedade seria dissolvida (BRASIL, 1999), sendo que no mesmo ano teria início o seu processo de liquidação. Somente em 2007, contudo, que a RFFSA seria efetivamente extinta (BRASIL, 2007a; 2007b). A este respeito, ver: Histórico RFFSA. Disponível em: < <https://www.rffsa.gov.br/principal/historico.htm>>. Acesso em: 28 jun 2019.

<sup>131</sup> A Lei Municipal de n. 16.550 (RECIFE, 2000) criava a “Área Temporária de Reurbanização do Cais José Estelita” e previa a criação, pelo executivo municipal, de plano urbanístico para o espaço, em um prazo delimitado de tempo (RECIFE, 2000, art. 2º) – objetivo este que não fora concretizado.

pelo Governo do Estado de Pernambuco, do Porto Digital, parque tecnológico urbano instalado na região. À época, o governo estava a cargo do ex-prefeito Jarbas Vasconcelos (PMDB), que tinha planos ousados para o Estado e, principalmente, para Recife e região metropolitana. A lógica da criação de um parque tecnológico urbano, no Bairro do Recife, é rememorada por Leonardo Guimarães, diretor-executivo do Porto Digital:

Essa referência, tamos falando aí de anos 80, isso acontece em função de um conjunto de pessoas que de alguma forma consegue iniciar um processo de revolução de qualidade dentro da UFPE, especificamente no centro de informática. [...] Bom, isso naturalmente, e aí já chegando nos anos 90, faz com que a formação de mão de obra de Recife e Pernambuco ela passe a ganhar uma qualidade reconhecida. Algo do tipo: o cara tá formado em TI, engenharia de software em Recife, ele é percebido como um bom profissional. E essa turma vai embora, sai pra trabalhar. Num determinado momento todo mundo achava isso bonito. [...] Só que num determinado momento alguém parou e pensou ‘pô, isso não faz o menor sentido, quer dizer, você cria um processo de qualificação na formação, e você tem que reter essa galera aqui, você tem que fazer com que o conhecimento que ele adquiriu na universidade resulte em algo localmente’. ‘Como a gente vai fazer para fixar esse turma aqui?’. E aí começam a surgir os primeiros sinais de algo precisava ser feito, uma política pública, possivelmente para reverter o processo. [...] A questão era como fazer isso. Isso foi o Porto Digital, esse foi o pensamento do Porto Digital. O Porto Digital como ideia deveria reverter esse processo. [...] Aí vem o segundo pedaço do porto digital. Tá associado muito ao pensamento de um cara chamado Cláudio Marinho. Cláudio era o cara na época do Governo do Estado, a quem o governador confiou, na época o governador era Jarbas Vasconcelos, e ele confiou à Cláudio que era Secretário de Ciência e Tecnologia, delegou digamos assim, a missão de planejar algo do que viria a ser o porto digital. Exatamente no sentido de reverter aquele processo e fixar as pessoas aqui, entendeu? Então ele era a cabeça do governo. E Cláudio é um cara que tem muito a cabeça do planejamento territorial, da questão do novo urbanismo, ou seja, como é que você, através de uma ação econômica, que calçaria o Porto Digital, poderia através disso olhar para a questão urbana e promover a transformação do território. Então é Cláudio que num determinado momento olha pras pessoas de governo, de universidade, que pensavam na história do Porto Digital, pra dizer ‘não, pô, o porto digital não pode ser junto da universidade, não pode ser um parque tecnológico como outro qualquer, ele tem que ser no Bairro do Recife, ele tem que ser na região histórica’.<sup>132</sup>

O Porto Digital, nasce, desta forma, com a dupla missão de, por um lado, consolidar um parque tecnológico de ponta em Recife, com incentivo ao setor de Tecnologia da Informação e Comunicação, e, por outro lado, de contribuir na transformação do Bairro do Recife. Nas palavras de Cláudio Marinho, à época Secretário da Ciência e Tecnologia do executivo estadual:

Quando é o fim dos anos 90, o Jarbas se elege governador e me chama para Secretário em Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente. [...] A gente já tinha a iniciativa da revitalização, lembre, do bairro. [...] Quando entra Jarbas ele diz “Cláudio, vamos fazer alguma coisa com você esse negócio aí da informática...”. Tá, tinha os recursos da privatização da CELPE, a empresa de eletricidade, então tá na origem disso um recurso seminal, muito pouco, com grande capacidade de alavancagem. Na época era 33 milhões de reais que ele transfere para a secretaria

<sup>132</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

para que eu possa empreender com esses parceiros no Bairro do Recife um parque tecnológico. [...] Esse recurso inicial permitiu que a gente começasse a restaurar esse prédio, trazer a Secretaria de Ciência e Tecnologia pra cá, trazer o CESAR, que é o Centro de Estudos Sistemas Avançados do Recife, que Silvio Meira tinha empreendido com outros lá pra fazer a conexão com o setor produtivo, as empresas. Veja, uma universidade empreendedora, cria empresa, faz conexões, uma política pública pró-ativa, um setor de informática que já tinha uma história. Junta esses elementos, no lugar certo, o centro do Recife, um charme especial, que é esse que eu vou contar a história um pouco pra você, você tem um projeto de revitalização, bem modestamente, como os pernambucanos dizem. [...] E aqui não, é um empreendimento que ele é incremental, digamos assim. Ele vem desde os anos 80 com a revitalização, há uma confluência com tecnologia, substituição de usos, porque os usos portuários foram para o SUAPE, gradualmente, então vai havendo vacância de imóveis históricos preservados por lei desde os anos 70. [...] Então se eu tive essa trajetória como planejador urbano, e tive a oportunidade de tratar com o setor de ponta, de gente com proatividade, é uma oportunidade rara para fazer uma cidade diferente. Revitalizar, ou qualquer termo que você possa usar, requalificar, etc, uma área histórica portuária. [...] Nós precisávamos de uma organização com aquelas características, para sair das amarras do setor público, porque o contrato de gestão eu como secretário recebia na hora do governo, passava para essa organização, que tinha mais flexibilidade, para fazer um prédio como esse, restaurar, etc.<sup>133</sup>

De fato, a instalação do parque transformara a dinâmica do Bairro do Recife, que expandiu suas funções predominantes ao abrigar as atividades empresariais “embarcadas” no Porto Digital. Uma série de imóveis foram restaurados, através de recursos públicos e privados de origens diversas, para receber estas empresas, que passaram a ser atraídas por um conjunto de benefícios oferecidos pela OS e também pelas administrações públicas estadual e municipal.

Além do Porto Digital, o Governo Estadual ambicionava criar uma política de desenvolvimento para a região metropolitana de Recife, escopo este que resultou no Plano “Metrópole Estratégica”, como relata Amélia Reynaldo:

Finalmente passaram-se alguns tempos, alguns anos, a eleição do governador em 1998, que era o mesmo prefeito do final dos anos 80, nos coloca novamente em posições de decisão dentro da gestão pública. Cláudio Marinho, desta feita, como Secretário de Ciência e Tecnologia, já tinha passado por muitos campos da ciência e da tecnologia, e eu fui ser presidente da Empresa de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife. E, nesse momento, dentro da política do estado, nós tínhamos como plataforma ou como ideia central que era a interiorização do desenvolvimento. E que aplicamos inclusive o modelo da regional metropolitana para as demais regionais de Pernambuco, então foi uma coisa meio de expansão de uma lógica de planejamento para todo o Estado de Pernambuco. Voltamos e tivemos a mesma oportunidade no Governo do Estado. E o nosso slogan era ‘Pernambuco das Oportunidades’, era interiorizar o desenvolvimento. Então a gente queria que isso se estendesse para todas as regiões de Pernambuco. Pernambuco foi dividido em 12 regiões de desenvolvimento, não apenas só a região metropolitana, mas todas as demais regiões. E aí nesse momento a gente, com recursos do Banco Mundial, nós desenvolvemos um trabalho que se chama ‘Metrópole Estratégica’. [...] Esse trabalho foi um trabalho elaborado por todas as prefeituras da região metropolitana, no caso 12 prefeituras. Hoje já são 13, porque Goiana acabou de entrar para a região

<sup>133</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

metropolitana. E nós elaboramos um trabalho que tinha uma dimensão territorial e que apresentava alguns projetos ditos estratégicos para o desenvolvimento da região metropolitana.<sup>134</sup>

Como descrito por Amélia, o plano, protagonizado pelo executivo estadual, foi o produto de uma parceria entre as Prefeituras Metropolitanas, mas incluiu, também, organizações como o Banco Mundial (BIRD), o Programa “Cities Alliance”, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), as Secretarias Setoriais do Governo do Estado, e o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife (CONDERM). Construído a partir de estudos temáticos, o “Metrópole Estratégica” elencava metas para o desenvolvimento da região metropolitana a partir de dois vetores principais: a habitabilidade e a competitividade.<sup>135</sup> O plano propunha, assim, um conjunto de propostas de ações entendidas como necessárias para o enfrentamento dos problemas e aproveitamento das potencialidades da região. Dentre estas propostas, foram definidos projetos prioritários, dentro dos quais ganhou corpo o plano “Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda”.

O plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda propunha um conjunto de intervenções urbanísticas em quatro territórios do núcleo central da Região Metropolitana de Recife – Olinda, Tacaruna, Recife, e Brasília Teimosa (Figura 78). Sua estruturação ocorre no ano de 2003, quando se estabelece o objetivo de propor “intervenções e instrumentos para promover a integração do planejamento e da gestão territorial com a gestão das atividades turístico-culturais do centro da Região Metropolitana do Recife” (BRASIL, 2005, p. 38).

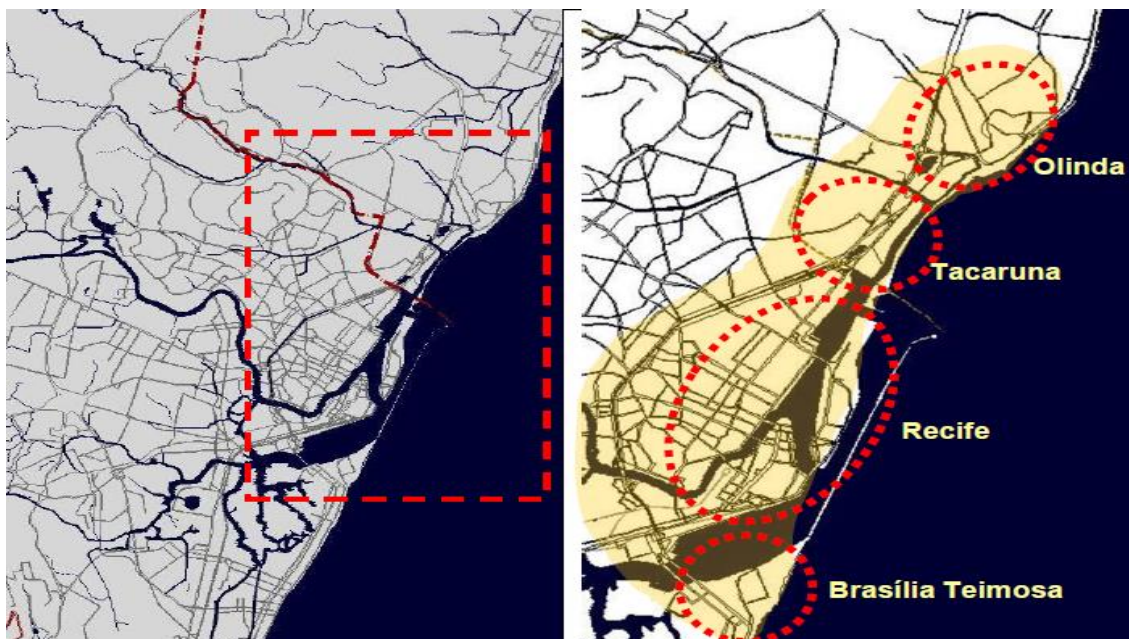
---

<sup>134</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>135</sup> A este respeito, ver: *Metrópole Estratégica – Apresentação*. Disponível em: <<http://200.238.107.83/web/condepe-fidem/apresentacao9>>. Acesso em: 28 jun 2019.



Figura 78 – Áreas de intervenção do Plano Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda



Fonte: OLINDA; RECIFE, 2003, p. 14.

Neste ano, o Governo do Estado de Pernambuco firmara, no mês de agosto, protocolo de cooperação técnica e financeira para a realização de um projeto de requalificação urbanística e ambiental nas áreas referidas com a Parque Expo, entidade portuguesa responsável pela concepção e execução do projeto de reconversão urbanística do Parque das Nações, em Lisboa, Portugal. No mês seguinte, o Estado de Pernambuco e as Prefeituras de Recife e Olinda assinaram Protocolo de Intenções voltado à congregação de esforços para o mesmo fim. Além disso, em novembro, mais um acordo fora firmado, desta vez entre o Governo de Pernambuco e o Núcleo de Gestão do Porto Digital, que estabeleceram um contrato de cooperação técnica para concepção e viabilização de tal requalificação (NÚCLEO DE GESTÃO DO PORTO DIGITAL, 2005). Estavam assim lançadas as bases para a criação do Projeto Recife-Olinda, projeto de requalificação urbanística envolvendo intervenções nas áreas de frente d'água de Recife e Olinda<sup>136</sup>. Como rememora Cláudio Marinho:

Porque a gente viu o Porto Digital e dizia 'vem cá, e lá pra frente?'. O governador topou fazer uma parceira com o Parque Expo, de Lisboa. Conhece Lisboa? Então, o Parque Expo, que é uma revitalização de uma área portuária, se você tiver uma referência... Eu diria, se quiser uma referência importante para o seu projeto, é olhar da experiência deles – que a gente quis incorporar aqui, de uma forma mais ousada, como parceiro, para desenvolver com a gente, contratados, desenvolver com a gente, Porto Digital, Governo do Estado e essas prefeituras, uma proposta de intervenção urbana autossustentável. Um projeto numa grande escala, uma escala grande

<sup>136</sup> Por este motivo o projeto também era chamado, à época, de “Frente Atlântica”.

mesmo, que tem essas áreas todas aqui, com área de intervenção direta, estudos de viabilidade, público-privada, são dois anos trabalhando isso.<sup>137</sup>

É Cláudio Marinho também quem reivindica a iniciativa para a realização do projeto nestes moldes, como relata:

Uma das virtudes de Jarbas como administrador sempre foi a de, confiando, delegar. E eu tinha essa alçada. Ponto. Isso é importante. Porque, se não, pra entender... Não vá propor um modelo teórico, não é isso. É confiança. Ponto um. Dois, se tem confiança, eu chego pra ele: ‘vamos ver Parque Expo, governador? Porque a gente vai precisar olhar o futuro do Bairro do Recife que a gente está revitalizando, com o Porto Digital’. Já tinha na época 50-60, das 300 e tantas empresas, isso é 2002. E 2003, já começam a chegar as empresas. E eu disse: ‘e o futuro disso, governador? O futuro disso tem que ser uma cidade diferente. Nós queremos ousar mais’. Ele disse: ‘vão em frente’. Aí ele vai com a gente, eu lembro demais, descendo no elevador do Parque Expo, ele olha pra gente, depois de ver o Parque Expo, ele gosta muito de Lisboa e tal, aí ele diz: ‘Vocês...’, eu mais umas três pessoas no meio, ‘...vocês sabem do que é esse desafio? Vamos em frente’. Aí, bom, Parque Expo, então... E a gente começa a planejar a cidade do futuro em parceira, negociação constante com Prefeitura de Olinda, claro, Prefeitura de Recife, claro, Governo Federal, claro, donos do terreno.

Já em 2004, Porto Digital e Parque Expo assinaram contrato para a concepção da proposta interventiva e de sua modelagem institucional e financeira,<sup>138</sup> ao mesmo tempo em que se buscava consolidar uma articulação entre todos os entes federativos envolvidos. Era preciso garantir não apenas o engajamento das Prefeituras de ambas as cidades envolvidas e do Governo do Estado, mas também do Governo Federal, proprietário da maior parte da área selecionada para a intervenção. Tal objetivo foi concretizado em 2005, quando as três esferas do poder executivo (Federal, Estadual e Municipais) firmaram Acordo de Cooperação Técnica para a implementação do Projeto Recife-Olinda (NÚCLEO DE GESTÃO DO PORTO DIGITAL, 2005). Raquel Rolnik, que à época ocupava o Ministério das Cidades da Presidência da República, conta em seu blog como se deu a participação do Governo Federal na discussão da proposta:

Desde pelo menos 2003, as Prefeituras do Recife e de Olinda já vinham conversando sobre o Complexo Turístico Cultural Recife e Olinda, que, entre outras intervenções, envolveria um projeto na frente marítima que articula/divide as duas cidades. O governo do Estado, por sua vez, a partir de uma das diretrizes de planejamento metropolitano formulada em 2002, contratou, via Porto Digital, a Expo-Lisboa (empresa pública portuguesa que desenvolveu e gere o projeto de expansão de Lisboa em antiga área porto-ferroviária) para pensar um projeto para a mesma área,

<sup>137</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>138</sup> O Núcleo de Gestão do Porto Digital atuou, nesse projeto, como uma face menos “burocrática” do Governo do Estado de Pernambuco para a realização de contratações e desenvolvimento de propostas. Com explica Leonardo Guimarães: “E quem contratou a Parque Expo foi o Porto Digital. Novamente, já que fazia parte da missão do Porto Digital essa questão da transformação territorial, o governo entendeu que deveria fazer um contrato de gestão com a governança do Porto Digital para que o Porto Digital fosse o veículo de contratação, desenvolvimento, montagem de infraestrutura, para desenvolver uma atuação mais ágil” (trecho de entrevista concedida à autora).

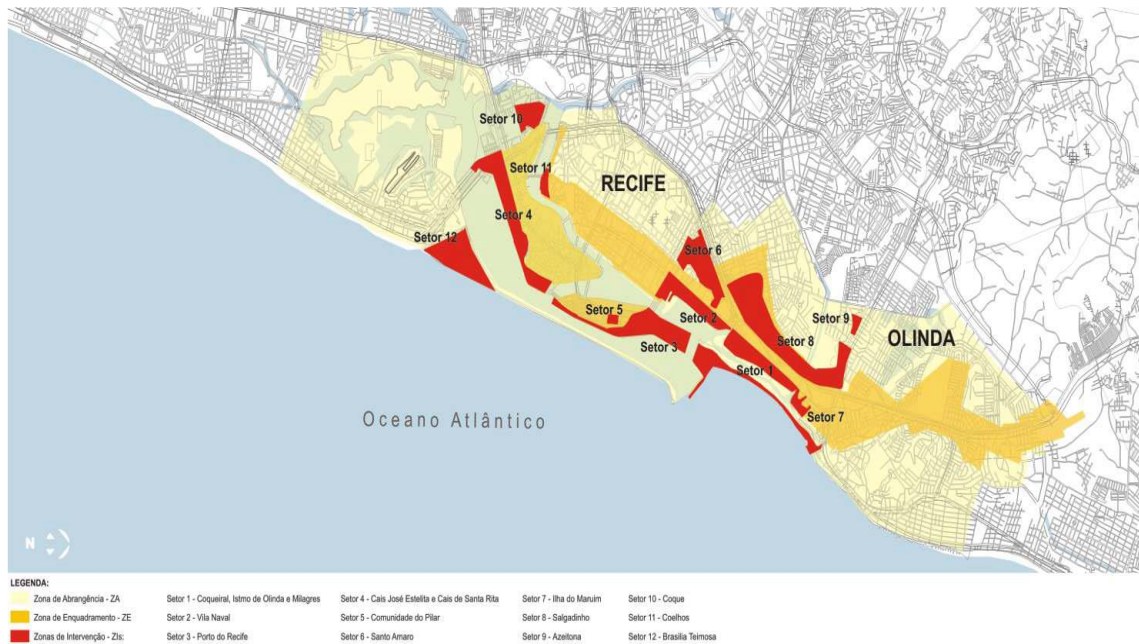
uma região muito maior do que o cais José Estelita – toda a frente marítima entre Recife e Olinda, área que concentra muitos terrenos públicos subutilizados. Como havia terrenos da União nas áreas que estavam sendo pensadas para o desenvolvimento do projeto, o Governo Federal foi chamado para disponibilizar suas áreas. Era 2005 e, nesta ocasião, eu era secretária de programas urbanos do Ministério das Cidades, e nós – ao invés de simplesmente ceder ou não as áreas – atuamos na articulação de outros órgãos do Governo Federal, como a Secretaria do Patrimônio da União e o Iphan, para todos juntos formularmos um projeto. Foi então criado um Grupo de Trabalho, envolvendo os dois Municípios, o Estado de Pernambuco e a União, e aí começamos a discutir o que ficou conhecido como Projeto Urbanístico Recife/Olinda. Chegamos a assinar um convênio entre prefeitos, governador e ministros, e planejamos, inclusive, a criação de uma entidade gestora, que seria responsável pela implementação do projeto e a quem seriam repassados não apenas os terrenos da União, mas também os do Governo do Estado de Pernambuco.<sup>139</sup>

Em linhas gerais, o projeto propunha a realização de uma operação urbana em 470 hectares de área delimitada entre as cidades de Recife e Olinda, divididos em diferentes “zonas de intervenção” (BRASIL, 2006) – Figura 79. A cada zona de intervenção corresponderia uma proposta específica, embora houvesse uma certa conexão entre as mesmas, que seguiriam um plano geral que garantia: (a) um contínuo urbano com cerca de 8 km de extensão; (b) 1,5 milhão m<sup>2</sup> de áreas livres; (c) dotação de equipamentos comunitários e turísticos; (d) articulação da cidade às frentes de água; (d) urbanização de áreas urbanas degradadas; (e) diversidade funcional; e (f) melhoria e ampliação da infraestrutura existente (BRASIL, 2006, p. 41).

---

<sup>139</sup> Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/03/19/grupos-se-mobilizam-no-recife-contraprojeto-imobiliario-no-cais-jose-estelita/>>. Acesso em: 30 jun 2019.

Figura 79 – Zonas de Intervenção do Projeto Recife-Olinda



Fonte: BRASIL, 2006, p. 12-13.

A lógica da operação seria a de criação de valor a partir da intervenção em zonas potenciais delimitadas, para reinvestimento do valor criado em zonas consideradas de interesse social, de forma a gerar uma apropriação pública de tal valor e a compatibilizar interesses públicos e privados em um mesmo processo (NÚCLEO DE GESTÃO DO PORTO DIGITAL, 2005). Na explicação de Amélia Reynaldo, que participou ativamente na construção da proposta:

Amélia: O projeto Recife-Olinda como um todo, territorial, metropolitano, ele tinha uma dotação de espaços livres fantástico, ele tinha habitação de interesse popular, percentuais precisos de habitação popular em todas as áreas, tínhamos equipamentos coletivos, creches e tal, a observância de gabarito, do patrimônio. E, mais do que isso, ele não era só uma proposta física. Ele tinha um modelo urbano e um modelo econômico. O modelo econômico inclusive dizia que o projeto era viável sem precisar de recursos públicos. Ou seja, a própria lógica da operação, ela se viabilizava ao longo do tempo. [...] E o que nós observamos, para você ter uma ideia, o modelo econômico ainda gerava um lucro de 80 milhões, que era então distribuído para recuperação das favelas. A gente tinha entre as áreas do projeto estavam 4 favelas. A gente tinha recursos para melhoria de favelas, a gente tinha recurso para a preservação do patrimônio, ou seja, 80 milhões era o lucro da modelagem econômica junto com o modelo urbano. [...] Até, inclusive, uma das coisas que a gente passou a defender, uma tese, a partir do projeto Recife-Olinda, que a cidade é uma maquete matemática. Ela tem um equilíbrio. Ela tem um sistema de suporte, ela tem uma carga de urbanização. Ou seja, quanto é que ocupa dessa cidade. E o coeficiente de utilização é o que mede um pouco essa carga de urbanização. Então se o coeficiente do projeto Recife-Olinda ele era 2,3 como média e gerava 80 milhões de lucro, se ele fosse 2,8, quanto ele poderia gerar? Sabe? Ou seja...E que recursos para a favela precisaria mais? Então, será que não compensaria? Veja que discussão interessante isso poderia ter. Com 80 milhões eu faço o que numa favela? O que nas 4 favelas? Mas se eu tivesse 120 milhões, esses

120 milhões eu conseguiria com 0,3 décimos de coeficiente... [...] E aí, bom, como era o modelo econômico? O modelo econômico em princípio era o seguinte: quais são as despesas e quais são as receitas? Então se iniciava o projeto por um espaço, que era exatamente o setor Estelita, porque ele tinha um valor preciso, o valor estava avaliado em um certo valor. Esse valor entrava como sendo um empréstimo, que tinha todo o operacional desse dinheiro, ou seja, quanto é que ele rendia, quanto é que de juros, etc, uma operação econômica. E depois, ao começar a infraestruturar um terreno, você teria então condições de começar a vender esse terreno. É a mesma lógica que a empresa privada faz. E aí você tinha que no início esse solo valia x. Depois, esse solo, à medida que você começava a infraestruturar ele, ia aumentando de valor. Então as receitas, inicialmente o projeto era todo negativo, era só despesa, depois as receitas começavam a ser criadas. As receitas iam sendo parte para amortizar os empréstimos, parte para infraestruturar os solos seguintes, então isso era uma onda que ia estruturando solo e vendendo solo. E a iniciativa privada era quem construía.

Mariana (autora entrevistadora): É mais-valia urbana que chama isso, né?

Amélia: Exatamente. Era colocar dentro do projeto a mais-valia urbana, o lucro do solo dentro do projeto. E não para a iniciativa privada. E a iniciativa privada tinha um projeto a ser seguido. Ela não era detentora do modelo. O modelo era o projeto que oferecia. Então ela ia receber um padrão, desde que esse padrão estivesse aprovado. Ao ser aprovado, porque ele não chegou a ser aprovado. E então ele ia lhe pagar o solo. Ele ia pagar ao núcleo gestor da operação urbana, ele iria pagar o solo adquirido. O núcleo gestor era responsável pela execução da infraestrutura. Então a infraestrutura não era individual, era urbana e territorial, e isso ficava dentro da equação matemática que vinha sendo ajustada periodicamente. Ou seja, a expectativa era de um juro de mercado. Ou seja, ia pagar ao banco um juro x. A receita ela era tímida, poderia até ter mais lucro, se o terreno valorizasse mais do que se prospectou, e aí você iria ter então a correção do modelo. É super factível.<sup>140</sup>

Neste modelo, as zonas potenciais para criação de valor seriam quatro: a zona do Coqueiral, a zona da Vila Naval, a zona do Porto de Recife e a zona do Cais José Estelita e Cais de Santa Rita (NÚCLEO DE GESTÃO DO PORTO DIGITAL, 2005). Imaginava-se possível, assim, no período de duas décadas,

incorporar à cidade as margens d'água como o estuário dos rios Capibaribe e Beberibe, a bacia do Pina e o Oceano Atlântico, como áreas públicas de qualidade e locais para instalação de novos empreendimentos de residência, comércio e serviços, para segmentos que vão do interesse social, famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, até faixas superiores a 12 salários mínimos de renda (BRASIL, 2005, p. 42).

Para assegurar a concretização de tais objetivos e do circuito econômico projetado, era preciso também garantir a cessão dos terrenos de propriedade da União e do Estado de Pernambuco, além de estabelecer um modelo de gestão da operação. Com relação aos terrenos, lograram-se avanços na negociação com os diferentes proprietários<sup>141</sup>, e, quanto ao

<sup>140</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>141</sup> Com relação aos terrenos de propriedade da Marinha, por exemplo, Cláudio Marinho explica o que fora acordado: “Aqui é uma intervenção na Vila Naval. O que que era a troca? Veja, a doação não é o termo certo, [...] era colocar à disposição para um empreendimento e ser pago em benefícios, inclusive benefícios financeiros, tá? No caso da Marinha, colocar à disposição a Vila Naval, mas essa torre que está aqui, [...] essas duas torrinhas aqui, elas pagavam, porque iam ser as casinhas que saíam dali, vinham pra cá, mantidas essas residências oficiais. Pagavam no sentido de mercado imobiliário mesmo, terra troca por área construída. Pagavam a

modelo de gestão, projetava-se a constituição de uma sociedade específica para o fim de implementar a operação<sup>142</sup>, a qual teria, por sua vez, os respectivos terrenos incorporados ao seu patrimônio (BRASIL, 2005; 2006).

A maquete urbana do Projeto Recife-Olinda foi lançada oficialmente no ano de 2006, em uma cerimônia que contou com a presença de representantes das três esferas federativas envolvidas (Figuras 80-83). No início do ano, o clima era ainda de bastante otimismo frente à possibilidade de implementação do vultoso projeto. Sem tempo hábil para a ampliação do debate a respeito da proposta, contudo, pelo menos duas novas situações seriam essenciais para a interrupção do Projeto Recife-Olinda alguns meses mais tarde.

---

Marinha” (trecho de entrevista concedida à autora). No que toca à área do Porto de Recife, o ex-Secretário também argumenta: “E toda essa parte portuária, nós tivemos reações fortes, né, da administração portuária, inclusive do nosso governo na época. Ela seria revitalizada, regenerada para uso misto, habitacional, comercial, Porto Digital, etc. [...] Eles seriam pagos por isso. Isso aqui nada é de graça, insisto. Porque a própria administração portuária ao ceder isso aqui ia ter uma rentabilidade por metro quadrado maior do que tem hoje” (trecho de entrevista concedida à autora). Além disso, atas das reuniões do núcleo envolvido com o projeto também demonstram alguns avanços de negociação para a venda do terreno do Cais José Estelita, conforme segue: “Rede Ferroviária Federal: a queda da MP que extingue a Rede deixa em aberto a constituição de um “Fundo Imobiliário” para projetos desta ordem. A Rede tem uma estrutura liquidante (equipe liquidante). A rede tem uma concessão com a CFN (opera com trem de carga até o Porto + armazéns no Cais José Estelita); a Rede não pode operar na área que está concessionada. Terrenos em liquidação não podem ser cedidos, mesmo que para uma Instituição Pública. Existindo nesse caso duas hipóteses: 1ª o terreno é vendido em leilão público podendo ser arrematado pela iniciativa privada; 2ª para o setor público não é preciso leilão para a sua venda. O liquidante tem compromisso com o MC de não colocar o terreno em leilão” (NÚCLEO GESTOR DO PLANO DO COMPLEXO TURÍSTICO CULTURAL RECIFE OLINDA, 2005a).

<sup>142</sup> À época projetava-se que tal sociedade implementadora deveria agregar as responsabilidades e atribuições dos quatro entes públicos envolvidos, e, ao mesmo tempo, deter a agilidade própria da iniciativa privada (BRASIL, 2006, p. 63). Para tanto, cogitava-se a criação de um Consórcio Público e de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (NÚCLEO GESTOR DO PLANO DO COMPLEXO TURÍSTICO CULTURAL RECIFE OLINDA, 2005b).



Figura 80 – Lançamento da maquete urbana do Projeto Recife-Olinda



Fonte: BRASIL, 2005, p. 48

Figura 81 – Maquete digital do Projeto Recife-Olinda – Visão Geral



Fonte: BRASIL, 2005, p. 47.



Figura 82 – Maquete digital do Projeto Recife-Olinda – Zona do Cais José Estelita



Fonte: BRASIL, 2006, p. 56.

Figura 83 – Maquete digital do Projeto Recife-Olinda – Zona do Porto de Recife



Fonte: BRASIL, 2006, p. 52.

De um lado, uma mudança de postura e orientação do Governo Federal que, após a extinção oficial da RFFSA, decidiu leiloar o terreno do Cais José Estelita, considerado um dos

“filés”<sup>143</sup> da operação Recife-Olinda. De outro lado, uma troca de gestão no executivo estadual que fez com que o projeto avançasse mais lentamente em um primeiro momento e, após, fosse desconsiderado. Não se sabe até que ponto ambos eventos foram relacionados para o derradeiro abandono do Projeto Recife-Olinda, embora uma certa associação seja provável.

No plano federal, a notícia de que o terreno de propriedade da RFFSA teria chances reais de ser leiloado – na contramão do que os idealizadores do projeto pensavam anteriormente –<sup>144</sup> começara a repercutir já em meados do ano de 2006. Em registro de reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Recife, em que era oficialmente apresentada a operação Recife-Olinda, o tema fora levantado e rapidamente resolvido. Na ocasião, o conselheiro João Domingos, que representava o IAB-PE, colocava:

Sou um entusiasta, e por conta disso tenho grande preocupação com a questão da implementação sair do papel para o início das obras de fato. Pergunto, como está o processo de viabilização dos terrenos. Noventa por cento das áreas são de posse do poder público. Preocupou o fato de recentemente ter sido noticiado que a área da RFFSA estava indo a leilão. A viabilidade do projeto como um todo está baseada na integração de todos os territórios (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 2006).

À questão exposta por João Domingos, Amélia Reynaldo, que apresentava o projeto, naquele momento, respondeu:

Em relação à preocupação do conselheiro João Domingos sobre a viabilização dos terrenos, para nós é um grande desafio. Tomamos conhecimento também da intenção da RFFSA em fazer o leilão. Se isto acontecer, compraremos o terreno em leilão. Mas esta notícia já nos foi negada. Realmente a aquisição dos terrenos é uma grande preocupação nossa, e o mais próximo de aquisição é, de fato, o da RFFSA (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 2006).

Apesar do otimismo apresentado pela equipe do projeto Recife-Olinda, que até então acreditava na possibilidade de aquisição da área do Cais José Estelita, o terreno de aproximadamente 10,1 hectares, parte da área não operacional do Pátio da Estação Ferroviária Cinco Pontas, seria, de fato, posto a leilão. A decisão a nível federal é, contudo, ainda hoje, mal explicada,<sup>145</sup> especialmente frente à participação do Ministério das Cidades junto à equipe que promovia o projeto, como relata Cláudio Marinho:

<sup>143</sup> Na equação urbanística-financeira realizada pelos promotores do projeto, o terreno do Cais José Estelita seria fundamental para a criação de valor que possibilitaria as demais intervenções planejadas.

<sup>144</sup> A este respeito, ver Núcleo Gestor Do Plano Do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda (2005a).

<sup>145</sup> Uma possível razão seria a crise política enfrentada no Governo Federal – o chamado “mensalão” – e a consequente mudança no comando técnico-político do Ministério das Cidades, até então portador de uma concepção centrada na defesa da função social dos espaços urbanos, que passou da liderança de Olivio Dutra (PT), ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do RS, para Márcio Forte Alemeida, indicado pelo PP, situado à direita do espectro ideológico.

Cláudio: Foi uma decisão da Presidência da República. [...] Havia um acerto, com o Ministério das Cidades, para fazer esse projeto. Nós fazíamos parte... Se você procurar a documentação no Ministério das Cidades, no tempo de Raquel Rolnik, vai ter... [...] Então tá lá, e tem um acerto, do ponto de vista institucional, um convênio...

Mariana (autora entrevistadora): Poderia ser feito outra coisa então que não vender/leiloar? Teria outra opção?

Cláudio: Sim, era incorporar à sociedade de propósito específico, que estava prevista no estudo de viabilidade, que ia operar tudo isso. Vinha a área portuária, a área da marinha e a área da RFFSA, o banco de terras, numa sociedade de propósito específico público-privada, com desenhos dos mais diversos, que tinha uma preocupação de inclusão, de revitalização.<sup>146</sup>

Nesse sentido, Amélia Reynaldo chama a atenção para a saída de agentes importantes em meio a esse processo, fato este que poderia ter contribuído para esta mudança de posicionamento a nível federal:

Raquel Rolnik tinha segurado todo o projeto no nível do Governo Federal no Ministério das Cidades, ela também sai do Ministério das Cidades, então ela também não consegue mais coordenar em nível federal e contribuir para o nível estadual, para a precisão ou a factibilidade do projeto, no nível estadual e municipal, e aí o desmonte, ou seja, a perda desses atores importantes (o próprio Peixe sai também do Governo Municipal e vai pra Brasília, na época, eu não sei o período que Peixe foi). E aí a gente tem então uma série de aspectos que faz com que o projeto seja praticamente... [...] Nós não tínhamos os atores... Sabe? Ou seja, os atores, que no Governo Federal... Seguramente a Raquel teria sustentado, e teria agido... Não é sustentado, teria agido com uma gestão mais efetiva a favor de que o terreno não fosse a leilão, por exemplo. Ou que retardasse. Ou que o Governo do Estado se mobilizasse. A própria Raquel que me ligou: 'Amélia, eu não posso fazer nada, eu não tenho mais papel no Ministério das Cidades, eu não consigo'. E realmente a gente não tem como interferir numa decisão, e aí o terreno realmente foi a leilão.<sup>147</sup>

Ao mesmo tempo em que o Governo Federal passava por uma troca de orientação em relação ao terreno do Cais José Estelita, no plano estadual a troca de governo também causaria impactos nas ambições da operação urbana de Recife e Olinda. Em março de 2006, Jarbas Vasconcelos renunciou ao seu segundo mandato de governador para disputar o Senado, e José Mendonça Filho (PFL) assumiu o governo até o final do ano, sem lograr a reeleição na disputa eleitoral do mesmo ano. O vencedor das eleições, Eduardo Campos (PSB), assumiu em 2007 e projetou novas alternativas para as áreas de frente d'água de Recife, principalmente para a área não-operacional do porto:

A mudança de gestão de Jarbas para Eduardo Campos foi muito clara em relação ao porto. Jarbas defendia que o porto fechasse e fosse para Suape. Eduardo, na campanha eleitoral, se não me engano, ele coloca a manutenção do porto. Então, isso inviabiliza por completo a lógica no mínimo contínua desse projeto. Dentro desse período, começava a haver iniciativas no sentido da revitalização da área não

<sup>146</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>147</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

operacional do porto [...]. Quando Recife-Olinda naufragou, então isso ressurgiu de novo. Era interesse do porto e havia interesse econômico de fazer.<sup>148</sup>

Eduardo Campos (PSB) ingressara no Governo do Estado de Pernambuco com a perspectiva de fazer Recife uma das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, e para tanto, firmou parceria com integrantes de um laboratório em urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco para montagem de secretaria executiva, vinculada inicialmente à Secretaria de Planejamento, que seria denominada Núcleo Técnico de Operações Urbanas (NTOU) e liderada pelo urbanista Zeca Brandão. O NTOU teria como objetivo principal a elaboração de projetos urbanos para Recife e região metropolitana, com especial ênfase na questão da Copa, e teria uma parcela de responsabilidade no abandono do Projeto Recife-Olinda:

Foi porque os pensadores do urbano, aqueles caras que pensavam no urbano do governo de Eduardo Campos disseram: ‘Que Complexo Turístico Cultural, o quê... O negócio agora é Copa do Mundo!’. Então eles inventaram uma Cidade da Copa e outro projeto para a Copa do Mundo. Então o Complexo Turístico Cultural foi colocado na gaveta por todo mundo. [...] Essa articulação já tinha morrido. Essa articulação foi muito rápida. Foi até Eduardo Campos ganhar. Quando Eduardo Campos entrou e que o foco dele passou a ser Copa do Mundo isso aí desapareceu. Ficou no limbo.<sup>149</sup>

Para os promotores do projeto, a mudança no executivo estadual não necessariamente representaria essa ruptura. No entanto, além de um suporte ao plano urbanístico como um todo, o primeiro passo da nova gestão deveria ser a garantia do terreno do Cais José Estelita, fundamental para a execução da operação urbana como um todo:

Amélia: Mas é uma decisão política, digamos assim, que faz com que o projeto não vá à frente. Eu acho que é uma decisão política do governo que substituiu o governo a partir de 2006.

Mariana (autora entrevistadora): Vocês chegaram a conversar com os candidatos na época?

Amélia: Veja, o Zeca Brandão, que iria me suceder, esteve muitas vezes comigo, conversamos muito, passamos todo o material, todas as explicações, todo esse acervo. São caixas e caixas de levantamentos, o projeto chegou a nível pré-executivo, toda a parte de infraestrutura, de saneamento, de abastecimento de água, de esgoto, drenagem, era excelente em meio ambiente. Então tudo isso foi passado, é uma quantidade de material produzido fantástica. Isso tudo foi passado pro Zeca, e a gente tinha esperança que ele realmente pudesse melhorar... Até, inclusive passamos toda a sistematização dos 17 seminários que elaboramos. [...] Nós esperávamos inclusive que os 17 seminários que nós realizamos, nós sistematizamos, todas as críticas, as propostas, e foi junto, porque a gente já não tínhamos mais tempo para realizar esses ajustes. E então a nossa expectativa era que essa equipe agora do novo governo iniciasse esse processo de discussão... Aprimorasse, né, porque nós tínhamos iniciado com os 17 seminários, mas que essas

<sup>148</sup> João Domingos Azevedo, que chegou a participar da concepção do Projeto Recife-Olinda, foi conselheiro do CDU, e preside o Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira (ICPS), em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>149</sup> Milton Botler, que chegou a participar do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Centrais do Ministério das Cidades e que, à época, atuava como assessor especial da Secretaria do Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental da Prefeitura do Recife, em trecho de entrevista concedida à autora.

questões fossem voltadas para o projeto, para que ele pudesse ser ajustado, e até expandir outros processos de participação, de ouvir outras pessoas, realmente não foi... [...] Por exemplo, eu soube pelo Governo Federal que o terreno ia a leilão. Eu soube com uns 15 dias de antecedência. Eu avisei ao Zeca. Eu telefonei pro Zeca: ‘Zeca, corre. O terreno é o filé do projeto. O Governo do Estado tem condições de, junto com as Prefeituras, coordenar um processo de mudança numa intervenção territorial’. Eu fiz esse telefonema. Claro, aí precisaria... Eu não me dediquei a aprofundar essa pesquisa, mas como é que isso se dá...<sup>150</sup>

Enquanto proposta bastante ousada e inovadora para à época, o Projeto Recife-Olinda não deixava de ter um caráter polêmico e de dividir as opiniões locais, principalmente entre os urbanistas recifenses. Para Zeca Brandão, coordenador do NTOU, isto era claro. Ao deparar-se com o plano da operação, precisou afinar e expor sua avaliação, conforme relata:

Eu achava que era um projeto assim, muito importante, mas eu achava que a parte de desenho mesmo, de arquitetura e urbanismo, era muito europeia, eu achava que fugia um pouco do que era Recife e tal, eu tinha algumas críticas. [...] Um desenho sem considerar muito a identidade da arquitetura daqui, das relações das ruas, do espaço público com o espaço privado, muito grandioso, era uma coisa assim que eu não conseguia entender, não conseguia ver numa cidade como Recife, ter aquela pujança econômica pra realmente conseguir realizar aquilo, era uma coisa muito grandiosa, com muitos metros quadrados, não me lembro mais quanto, mas era um negócio assim, era uma cidade. Era como fazer uma cidade de repente. [...] E aí aconteceu isso tudo, eu voltei, montei esse laboratório e Eduardo ganhou, chamou o laboratório, e Milton na Prefeitura. E aí o que aconteceu? Começou a meio que... Como era um projeto dos três poderes né, municipal, estadual e federal, e era uma confusão política, porque... No início não, no início era bem alinhado né, porque o federal era PT, o Governo Estadual era Eduardo, que era quase que um filho pra Lula, e o municipal também era PT. Enquanto que antes não. O Jarbas era do PMDB. [...] Aí começou... Teve que renegociar, mostrar pra todo mundo, montar novas equipes e tarara. E eu até faço *mea culpa* aí, porque como eu não gostava do desenho do projeto, apesar de eu achar o *modus operandi* de construir cidade, até hoje eu acho que é o mais correto. [...] Então eu acreditava nisso tudo, achava isso certo, até hoje eu acho. Mas eu fui eu acho que assim... Falta de experiência nesse meio político em como a coisa funciona. E acho que eu fiz muita crítica ao projeto. É a crítica que eu acredito mesmo, que são fragilidades do projeto, mas eu acho que isso de uma certa forma fragilizou, junto do Governo do Estado a proposta, e aí meio que jogou a água fora com bebê, com tudo. Ou seja, o Governo do Estado, aos poucos foi se desinteressando pela operação. E eu acho que eu tive culpa nisso aí, participação nisso aí. De toda a vez que o Eduardo conversava comigo sobre isso eu ficava mais preocupado em criticar, em falar o lado ruim. Eu devia ter dito: ‘o lado ruim é esse aqui, mas a maneira de fazer é essa’. Era isso que eu tinha proposto a ele, de a gente redesenhar aquilo ali, mas não ficou tão claro que a melhor maneira era aquela. Não era o momento de eu criticar pesado, não era aquele momento, porque estava mudando os poderes, tava mudando Prefeitura, tava mudando Governo do Estado, então tava tudo muito assim... Você tem que primeiro conquistar as pessoas, pra depois vir ‘não, não é bem assim, vamos melhorar e tal’. E aí eu acho que eu fui muito... Mas não deve ter sido só isso. Bom, mas e aí desmoronou. Principalmente o Governo do Estado foi retirando a força do negócio e tal.<sup>151</sup>

Como visto, o Projeto Recife-Olinda pressupunha uma ação coordenada entre territórios com diferentes funções e usos projetados, ao mesmo tempo em que exigia

<sup>150</sup> Amélia Reynaldo, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>151</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

coordenação entre as esferas públicas envolvidas e investidores privados interessados, em uma lógica em que valor da terra era otimizado dentro da própria operação urbana. Nesse cenário, as mudanças de orientação tanto em nível federal como estadual foram movimentos relevantes para um paulatino abandono da proposta, mobilizando teses diversas dentre aquelas que acompanharam este processo como um todo. A conjunção de ambos os fatores seria, assim, fundamental para tal desfecho, e, além disso, aspectos como a dificuldade de articulação com todos os entes proprietários das terras, o pouco engajamento do setor incorporador e imobiliário em relação à proposta, às críticas produzidas ao plano urbanístico, e a própria necessidade da RFFSA de levantar recursos para pagar um grande passivo oriundo de sua liquidação, entre outros, também aparecem como hipóteses válidas para as medidas tomadas. Apesar das explicações em aberto para tal movimento, fato é que as áreas de frente d'água arroladas tornaram-se ainda mais visíveis àqueles interessados em nelas promover novos usos e valores, e novas propostas foram conformadas. A parte não-operacional do Porto de Recife fora alvo do projeto “Porto Novo”, e o trecho do Cais José Estelita do projeto “Novo Recife”, intervenções fragmentadas que foram conduzidas isoladamente e com diferentes protagonistas.

#### 4.3.1 O projeto “Porto Novo”

O projeto “Porto Novo” foi fruto de uma política iniciada pelo Governo Estadual de Eduardo Campos e, especificamente, do Núcleo Técnico de Operações Urbanas, que, com o definitivo abandono do Projeto Recife-Olinda, passara a conceber novas alternativas para a área portuária não-operacional de Recife. A área do projeto envolve a frente d'água que passa pelos bairros do Recife e de São José (Figura 84).

Figura 84 – Delimitação da Área do Projeto “Porto Novo”, com distinção dos armazéns e equipamentos existentes



Fonte: CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 101.

Já no início de sua gestão, Campos optou pela permanência das atividades portuárias na porção norte do Bairro do Recife, e a empresa Porto do Recife S/A, responsável pelas operações, determinou os limites da área não-operacional passível de “revitalização” (BRANDÃO, 2012). Como conta Zeca Brandão:

Ele chegou e falou assim: ‘eu queria fazer um projeto de impacto na área portuária, na área de urbanismo, no Recife’. Porque Governo do Estado é Governo do Estado né, ele tem que estar pensando no Estado. Isso é coisa da Prefeitura, pensar num... Mas aí, era a mesma história do Recife-Olinda. O projeto Recife-Olinda, o argumento pra tirar da Prefeitura, era que era um projeto de uma nova centralidade metropolitana. Porque daí é do Governo do Estado, metropolitano né. Então esse era o argumento. [...] Aí veio esse troço, aí ele falou: ‘Olha, tem dentro daquela área toda, você tem essa área portuária, que é uma área que pertence ao Governo Federal, mas a gestão é do Governo Estadual, então uma autonomia, quem manda naquilo ali, no funcionamento da área, é o Governo Estadual, apesar de ser propriedade do Governo Federal. Mas existe um trâmite que permite que a gente chegue com um projeto no Governo Federal e mostrando que aquilo ali o Governo Federal vai ganhar o lucro dele. [...] Então a gente pode... Então faz aí um estudo e depois a gente conversa’.<sup>152</sup>

Partindo de tais determinações, o NTOU projetou novo desenho para o espaço desativado, visando transformá-lo em um “complexo de turismo, cultura e lazer, de escala metropolitana, a ser executado pela iniciativa pública e com uso cedido a particulares” (BRANDÃO, 2012, p. 57). Em um primeiro momento, o executivo estadual planejava

<sup>152</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.



financiar as obras de “revitalização” com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Copa, considerando que Recife seria uma das cidades-sede do evento no ano de 2014 (MENDONÇA, 2014, p. 145). Para tanto, seria necessário atrelar as obras às demandas da FIFA, motivo pelo qual o núcleo propunha um projeto de “Navegabilidade do Rio Capibaribe” e o uso de navios como hotéis durante os jogos. Em termos urbanísticos, a primeira proposta do núcleo dividia a área passível de “revitalização” entre a porção localizada no Bairro do Recife e a porção localizada no Bairro de São José. Para a primeira, o próprio executivo estadual seria responsável pelo projeto arquitetônico-urbanístico e pela sua execução, e, quando finalizado, seria concedido ao setor privado para exploração. Previa-se o uso dos galpões para atividades diversas (entretenimento, cinema, teatro, boliche, galerias comerciais, etc), considerando a utilização que parte da população já fazia dos equipamentos. Para a segunda porção, projetava-se conceder o espaço à iniciativa privada para que elaborasse proposta de construção de uma marina internacional e de um hotel e para que a executasse, na medida em que envolvia um montante maior de investimento financeiro:

Bom, aí então era isso que a gente definiu: ‘vamos fazer o urbanismo e a arquitetura deste lado (nos galpões), e vamos fazer só o *master plan* desse outro lado aqui. Esse outro lado a gente vai fazer tudo com dinheiro do governo, do Estado, com orçamento do Estado’. Por que isso? Porque aí a gente achava que aqui a gente poderia pedir mais, ia valorizar isso aqui [a porção do Bairro de São José]. Se a gente pedisse do jeito que tava, primeiro eu acho que a gente ia ter dificuldade de o pessoal acreditar no negócio, porque já estava aquela confusão do Complexo Recife-Olinda, então a gente achava isso. Então a ideia era assim: ‘Se isso aqui estiver funcionando, vai mudar a cara disso aqui, e aí a gente vende isso aqui pros cara’. Não é vender, né?. Conceder pros caras explorar. Então ia valorizar mais e o Estado ganharia mais. Essa foi a lógica do negócio.<sup>153</sup>

Com a elaboração de uma proposta técnica urbana e econômica para a área, o próximo passo seria o de buscar investidores privados interessados na política, especialmente na execução da segunda etapa da intervenção, na porção portuária não-operacional do Bairro de São José. O diálogo ainda informal com tais investidores levaria, contudo, a uma alteração dos planos inicialmente formulados pelo NTOU, como descreve Zeca Brandão:

Bom, aí tudo bem, tudo bem, aprovamos, fomos lá mil vezes no Governo Federal, mostramos e tal. Chegamos a um acordo, aí: ‘Vamos tocar? Vamos’. Aí fizemos os projetos de arquitetura e fizemos só o *master plan* pra esse lado de cá, e fomos pra rua buscar o parceiro privado. Porque era assim que funcionava, né? [...] Só que quando a gente fez esse projeto aqui e fomos pra rua, com isso aqui pronto e isso aqui só a modelagem, só o *master plan*, apareceu um grupo interessado em fazer isso aqui por conta deles. Isso aqui e isso aqui, tudo, por conta deles: ‘A gente faz, a gente banca tudo’. Mudou a modelagem. Todo mundo ficou super excitado lá no governo, menos eu, a gente, mais técnicos, porque a gente viu que isso aí também poderia desvirtuar toda a proposta. Porque aí fica na mão completa do setor privado,

<sup>153</sup> Zeca Brandão, em trecho de entrevista concedida à autora.

né. Porque se é ele que vai fazer, ‘eu construo’, e aí vem aquela lógica que foi o que terminou acontecendo: No começo eles falaram ‘não, mas nós vamos seguir o que vocês estão querendo pra cidade, não sei o que e tal’, mas aí quando começou a ter a discordância, a lógica era assim... E aí começou o próprio governo a repetir esse discurso, ‘não, mas o projeto é deles, quem vai construir é eles, então a gente não pode fazer um projeto, obrigar o cara a fazer um projeto e tal’. Começou essa discussão. E aí terminou se jogando fora, praticamente os projetos todos foram jogados fora.<sup>154</sup>

O projeto não prosseguiria com sua inserção completa no PAC-COPA – apenas um terminal marítimo de passageiros seria executado com tal financiamento (Figura 85) –, e o setor privado teria o seu protagonismo ampliado na concepção e execução de um projeto para a área (MENDONÇA, 2014, p. 145). Como resultado, o executivo estadual elaborou uma licitação, com anuência da ANTAQ, com o objetivo de arrendar à iniciativa privada toda a área não-operacional do porto de Recife (PERNAMBUCO, 2011).

Figura 85 – Terminal Marítimo de Passageiros de Recife, concluído em 2013



Fonte: <[http://www.portodorecife.pe.gov.br/terminal\\_operacoes.php](http://www.portodorecife.pe.gov.br/terminal_operacoes.php)>. Acesso em: 03 jul 2019.

Ficaram excluídos da concessão apenas os Armazéns de n. 10 e 11, que contaram com projetos específicos de reciclagem. O Armazém 10 foi transformado no Museu Cais do Sertão Luiz Gonzaga (Figura 86), por meio de recursos do Ministério da Cultura do Governo

<sup>154</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Federal.<sup>155</sup> O Armazém 11 tornou-se o Centro de Artesanato de Pernambuco (Figura 87), financiado com recursos do Governo do Estado.<sup>156</sup>

Figura 86 – Museu Cais do Sertão Luiz Gonzaga em Recife



Fonte: <<http://www.blogdasppps.com/page/1132>>. Acesso em: 03 jul 2019.

---

<sup>155</sup> Por uma iniciativa do então Presidente da República Lula, como conta Zeca Brandão: “Aí tinha o museu do Luiz Gonzaga... É uma história engraçada. O José Serra resolveu fazer um museu do Luiz Gonzaga em São Paulo. Aí fez lá e tal, eu não conheço. Aí o pessoal do PT chegou pra Lula e disse ‘pô, Lula, cê deixa pra José Serra fazer um museu de Luiz Gonzaga, um pernambucano, você como pernambucano, e não tem nada disso lá em Recife’. Aí o Lula comprou a pilha e falou ‘eu vou fazer um museu, um muito maior, ô museu do Luiz Gonzaga lá em Recife’. Então houve essa decisão política. Aí o Eduardo já tinha me falado isso ‘ô, nós estamos com uma grana aqui, vamos fazer um museu pra arrombar e tal’” (trecho de entrevista concedida à autora).

<sup>156</sup> Por uma iniciativa da então Primeira-Dama do Estado de Pernambuco, Renata Campos, como relata Zeca Brandão: “Aí o Governo do Estado tava querendo ter uma estrutura permanente, de capacitação, que esse pessoal todo do interior pudesse expor, o cara que quisesse ia lá comprar. [...] Aí a gente pensou assim ‘pô, esse é um projeto do governador’, quem tava a frente era a primeira-dama, a Renata, ‘isso aí não vai faltar dinheiro, vamos fazer isso aí’. Aí a gente botou lá” (trecho de entrevista concedida à autora).

Figura 87 – Centro de Artesanato de Pernambuco, concluído em 2012



Fonte: <<http://www.artesanatodepernambuco.pe.gov.br/pt-BR/centro-de-artesanato/sobre>>. Acesso em: 03 jul 2019.

O certame fora lançado em 2011, promovendo concorrência pública para o arrendamento, pelo prazo de 25 anos, prorrogável por mais 25, “de áreas portuárias do porto do Recife para implantação do complexo integrado comercial, hoteleiro, de convenções e de exposições” (PERNAMBUCO, 2011, p. 1). À época, estimava-se como valor mínimo de contratação cerca de 151 milhões de reais – 50 milhões de reais relativos à remuneração pelo uso das áreas arrendadas e 100 milhões de reais para investimentos mínimos (PERNAMBUCO, 2011, p. 5). O edital também fornecia finalidades a serem destinadas para alguns dos equipamentos presentes no espaço, como relata Marina Barros, que fora gerente do projeto implementado:

A obra da urbanização já estava sendo tocada pelo Governo do Estado. Salvo engano, a urbanização começou em 2010. Sendo que a urbanização ela trata só da parte externa dos armazéns: da calçada, dos acessos, da parte de paisagismo. [...] E aí foi quando o Governo, junto com o Porto, começaram esse sentido de recuperação do bairro. E aí fizeram essa parte de urbanização que seria tocada pelo Porto, e aí decidiram arrendar os armazéns para um projeto maior, inspirado em Buenos Aires, que a gente tem lá o Puerto Madero, que é também uma área portuária que foi destinada à entretenimento e lazer. E aí o Porto ele fez um edital de concorrência para arrendar o armazém 9, 12, 13, 14, o pátio sul do armazém 14 (que é onde a gente está aqui no estacionamento), o armazém 15 (que é depois da ponte giratória), tem o armazém 15, um prédio antigo da Conab, armazéns 16 e 17. Tudo isso seria parte de um projeto único que englobaria: armazém 9 ser destinado exclusivamente para escritórios; armazéns 12, 13 e 14 e o pátio para entretenimento e lazer, compondo um *festival center*, especificamente; o armazém 15 e o prédio da Conab,

toda a área seria para um hotel e marina; e o armazém 16 e 17 um centro de convenções. Então tudo isso estava especificado na concorrência.<sup>157</sup>

A empresa Brasitec Serviços Técnicos, de Luciano Bivar, fora anunciada como vencedora do certame no ano de 2012. A empresa já vinha dialogando com a administração pública estadual mesmo antes da licitação para a “revitalização” da área em questão:

A Brasitec ela foi uma das idealizadoras do projeto também. Então ela... Porque a Brasitec, o Luciano Bivar, que é um deputado federal aqui de Pernambuco, e ele já, acho que ele já assumiu outros cargos políticos, ele tinha muito interesse em dar o estilo que era lá do Puerto Madero pra cá. Então ele sempre brigava muito por isso, e como ele tinha acesso político, ele falava, e assim, na época, o Eduardo Campos comprou a ideia, disse que seria realmente interessante, e aí conseguiram fazer com que o porto organizasse a licitação, na época.<sup>158</sup>

A empresa uniu-se posteriormente à GL Empreendimentos, Máxima Empreendimentos e Hima Participações para formar o Consórcio Porto Novo<sup>159</sup>, responsável pela execução da “revitalização” (MENDONÇA, 2014, p. 149). Além disso, o escritório de Jerônimo Cunha Lima foi contratado para realização do projeto arquitetônico. Neste mesmo ano já se divulgavam imagens de empreendimentos a serem implantados (Figuras 88-90).

---

<sup>157</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>158</sup> Marina Barros, em trecho de entrevista concedida à autora. Zeca Brandão, que à época liderava o NTOU, também rememora este momento: “O cabeça desse grupo, acho que é Bivar o sobrenome dele. Ele tem uma... É isso mesmo, não sei o que Bivar. Ele tem uma empresa de seguros, tem muita ligação com esporte, [...] e foi ele que entrou. Ele que falava pelo grupo. [...] Eu sei disso porque quando ele entrou o Eduardo pediu pra eu apresentar o projeto que eu tinha feito pra ele. E aí ele ganhou, eu sei que foi ele que ganhou. [...] E ele se interessou, viu o projeto e veio com essa ideia: ‘ó eu vou fazer uma coisa melhor do que isso daí, em vez de vocês gastarem dinheiro fazendo isso aí, que vai demorar muito mais do que eu, que sou privado, eu faço com o meu dinheiro e te entrego isso mais rápido’. [...] Eu sei que os gestores na mesma hora toparam. E começaram a dizer pra mim que era melhor e não sei o quê” (trecho de entrevista concedida à autora).

<sup>159</sup> A composição acionária passaria por algumas mudanças no futuro.



Figura 88 – Imagem do projeto “Porto Novo” – Hotel-Marina



Fonte: fornecido por Marina Barros.

Figura 89 – Imagem do projeto “Porto Novo” – Festival Center



Fonte: Fornecido por Marina Barros.

Figura 90 – Imagem do projeto “Porto Novo” – Centro de Convenções



Fonte: Fornecido por Marina Barros.

A partir de então, o Consórcio iniciou o processo de licenciamento para início das obras, passando por alguns imprevistos nesse percurso que fizeram com que algumas das proposições para o espaço arrendado fossem reformuladas. Conforme narra Marina Barros:

E aí vem a parte burocrática. Aqui a gente tem muita burocracia, de muitas autorizações, muitos órgãos envolvidos. E como é um projeto de grande impacto, na Prefeitura, não sei se você já teve a oportunidade de ver, tem as comissões que aprovam esses projetos de grande impacto. E aí, quando chega lá, acaba que algumas coisas travam, e aí a gente perdeu o *timing* da obra, porque a ideia era começar tudo junto e ficar pronto tudo junto. E aí acabou que o projeto ficou em 2 etapas. A gente considera a etapa aqui da ilha, do Marco Zero e a etapa pós-ilha que é essa parte da ponte giratória que é onde tem o hotel e centro de convenções. Porque as licenças não saíram ao mesmo tempo. [...] Ali a gente conseguiu avançar, o armazém 9, 12, 13 e 14 e aqui o pátio. E a parte do hotel marina e centro de convenções travou. Por n motivos, de questões da Prefeitura: problemas com o CTTU, pra aprovar a questão do memorial de impacto, problemas com secretaria de mobilidade para avaliar a questão de ações mitigadoras, problemas de aprovação da marina com a capitania que demorou, enfim, surgiu n problemas. Pra você ter noção, a gente conseguiu a aprovação do hotel, só esse ano que saiu. Depois de muito esforço, a gente conseguiu liberar. E o centro de convenções, que era pra ter sido liberado junto, o Ministério Público entrou com uma ação judicial questionando a demolição do armazém 16. [...] Mas aí a gente tá... Provavelmente, não é do nosso interesse, mas a gente vai acabar começando o hotel antes do centro de convenções. Mas a ideia é que os dois operem juntos, até porque num projeto de viabilidade daqui a gente viu que o centro de convenções é que vai dar a principal taxa de ocupação para o hotel. Então não é interessante a gente inaugurar um hotel sem ter um centro de convenções pronto. Aí a gente tá bastante preocupado com isso, mas, enfim, tá tentando aí ver se consegue resolver logo essa questão judicial. [...] Então, como a gente teve esse *gap* em relação ao hotel e ao centro de convenções, a operação hoje ela não está de acordo com o que a gente esperava. Ela hoje ainda acumula prejuízo porque o projeto como um todo é que traria a viabilidade. Como



agora é que saiu a licença do hotel de fato, então o pessoal está refazendo todo o estudo para fazer também as adequações no estilo do hotel e do centro de convenções que havia se idealizado. Por exemplo, anteriormente, a ideia era que o hotel fosse 5 estrelas. Hoje em dia não tem mais viabilidade de ele ser 5 estrelas. Então o pessoal está refazendo esse estudo para se adequar.<sup>160</sup>

O processo de transformação do setor não-operacional do porto de Recife segue, desta forma, em curso. A região conta hoje com um *festival center*, que passou a ser chamado “Armazéns do Porto” (Figura 91), com serviços de gastronomia, escritórios e uma casa de eventos (Figura 92), além de um edifício-garagem (Figura 93), e um empreendimento realizado na modalidade *built to suit* ocupado pela empresa Accenture (Figura 94), vinculada ao Porto Digital.

Figura 91 – Armazéns do Porto, em Recife



Fonte: <<https://www.flickr.com/photos/thalespaiva/33786085512>>. Acesso em: 03 jul 2019.

---

<sup>160</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Figura 92 – Casa de Eventos do projeto “Porto Novo”, em Recife



Fonte: <<http://www.rcvips.com.br/rc-vips/o-sucesso-da-noite-de-inauguracao-do-itaipava-catorze-no-recife/>>. Acesso em: 03 jul 2019.

Figura 93 – Edifício Garagem do projeto “Porto Novo”, em Recife



Fonte: CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 107.

Figura 94 – Equipamento ocupado pela empresa Accenture, projeto “Porto Novo”, em Recife



Fonte: <<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2017/10/17/accenture-colocati-no-ranking-do-iss-no-recife-311470.php>>. Acesso em: 03 jul 2019.

#### 4.3.2 O projeto “Novo Recife”

O projeto “Novo Recife”, por sua vez, foi resultado do leilão que ocorreu em outubro de 2008, quando as empresas Queiroz Galvão, Moura Dubeux, ARA Empreendimentos e GL Empreendimentos arremataram o espaço do Cais José Estelita, com seus galpões, armazéns, e estruturas portuárias e ferroviárias (Figura 95), pelo valor de aproximadamente 55,4 milhões de reais – pouco mais do que o valor previsto para lance mínimo (BARBOSA, 2014, p. 124-125).<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> A proposta das quatro empresas em Consórcio fora o único lance do leilão. O ato seria alvo, anos mais tarde, de questionamento judicial levantado pelo Ministério Público Federal (MPF), através de uma Ação Civil Pública (processo de n. 00001291-34.2013.4.05.8300). Nesta, o MPF solicitaria a nulidade do leilão, em razão da não interveniência do IPHAN durante o processo de alienação do terreno (MENDONÇA, 2014, p. 117-118).



Figura 95 – Vista aérea do Cais José Estelita



Fonte: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/03/linha-do-tempo-terreno-do-cais-jose-estelita-e-alvo-de-disputa-ha-set.html>>. Acesso em: 03 jul 2019.

Ambas Moura Dubeux e Queiroz Galvão, construtoras de forte poder e incidência local, haviam recentemente protagonizado conflitos bastante simbólicos na cidade de Recife. A primeira com a construção de duas edificações de 40 pavimentos no Bairro de São José, conhecidas como “torres gêmeas” (Figura 96). A última com a projeção e implantação da “Via Mangue”, entre os bairros do Pina e de Boa Viagem (Figura 97).

Figura 96 – As “Torres Gêmeas”, no Bairro de São José, Recife



Fonte: <<https://br.pinterest.com/pin/53058101831581631/?lp=true>>. Acesso em: 04 jul 2019.

Figura 97 – Trecho da Via Mangue, em Recife



Fonte: <<https://www.construtoraqueirozgalvao.com.br/project/via-mangue/>>. Acesso em: 04 jul 2019.

Já em novembro do mesmo ano, o grupo empresarial protocolara cinco processos administrativos (relativos aos cinco lotes do terreno) junto à Prefeitura do Recife com vistas a dar início ao procedimento de aprovação do projeto arquitetônico do empreendimento. O protocolo ocorreu algumas semanas antes da aprovação do novo Plano Diretor da cidade, fato

que garantiu ao consórcio promotor um direito de construir em um volume significativamente maior do que se houvesse sido postulado posteriormente.

A estratégia de protocolo anterior à aprovação do novo Plano Diretor, somada a uma alteração da redação da legislação votada pelos vereadores, garantiu aos promotores da intervenção um “direito de protocolo”<sup>162</sup>, associado com os regramentos jurídico-urbanísticos anteriormente vigentes:

Em 2007, 2008, se não me falha a memória, foi quando foi alterado... Foi quando teve o novo Plano Diretor do Recife. E o Plano Diretor ele foi elaborado... Não lembro das datas, eu vou dizer genérico, e depois tu vai na internet à procura das datas. Eu sei que o Plano Diretor ele começou, o processo de revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife, ele começou em 2004, 2006, mais ou menos. E ele demorou, depois que o dossiê foi entregue, ele ficou uns 2 anos pendurado na Câmara dos Vereadores para poder ser votado e aprovado. E uma das alterações que fizeram... Na realidade o que se especula é que ele ficou configurado para ser votado, no caso, ao votar, entrar em vigor, por conta justamente de... Uma das razões seria esse grande terreno do Estelita. [...] Foi elaborado um projeto para aquela área e esse projeto foi dada entrada na Prefeitura do Recife pouquíssimo tempo antes da votação do novo Plano Diretor e um dispositivo que foi alterado, nesse Plano Diretor, que foi alterado dentro da Câmara de Vereadores, é que foi introduzido o direito de protocolo. Então uma vez que você protocolar um projeto na Prefeitura, mesmo que seja alterado depois, você tem direito a ser analisado com relação à legislação vigente à época do protocolo. E isso pode até fazer sentido para questões tributárias ou fiscais, mas do ponto de vista urbanístico isso é um desatino, porque você fica com um efeito retardado aí, de uma legislação antiga, que você mudou a legislação justamente para poder mitigar alguns efeitos. Até hoje, depois de dez anos, prédios são erguidos com o direito de protocolo.<sup>163</sup>

Como o tempo entre a compra do terreno e a entrada do processo administrativo junto à Prefeitura fora bastante exíguo, o protocolo não apresentava detalhamentos do projeto, e por pelo menos mais três anos assim permaneceria, ao menos em relação ao conhecimento público. Conforme conta Tomás Lapa, professor do Mestrado em Desenvolvimento Urbano da UFPE, que acompanhou o caso como conselheiro do Conselho de Desenvolvimento Urbano:

Esse projeto foi aprovado [...] nas vésperas da assinatura da revisão do Plano Diretor. [...] Então, este projeto entrou para aprovação da Prefeitura na forma de protocolo de intenções. Não havia nem o projeto, porque a coisa foi precipitada na carreira, para aproveitar os últimos minutos do ano. Então, isso foi aprovado como protocolo de intenções. E a lei diz, ou dizia, que é válido, que vale. Protocolou, pronto. Tá válido. Mas o projeto vem depois. Ora, o que valia lá em 2008, quatro anos depois, em 2012, a situação tinha evoluído e claro que, com os novos parâmetros, quando eles submeteram o projeto, a coisa já apresentava outra cara,

<sup>162</sup> Conforme consta na legislação: “Os requerimentos referentes aos pedidos de Aprovação de Projeto, Legalização, Alterações durante a obra, Licença de Construção, Habite-se, Aceite-se, ou outros processos interligados, serão analisados segundo as leis vigentes à época do protocolamento do projeto inicial ou reforma que os motivaram” (RECIFE, 2008, art. 226).

<sup>163</sup> Evelyne Labanca, urbanista que acompanhou o caso do Cais José Estelita e ocupou a presidência do Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira (ICPS) entre 2013 e 2015, em trecho de entrevista concedida à autora.



outras circunstâncias, outras condicionantes. Então isso é o que chocou, eles estavam com um projeto apresentado em 2008 querendo trabalhar com os parâmetros ainda de 2008, quando a revisão tinha proposto mais restrições. E eles não aceitaram. Mas, na verdade, em 2008, ainda não havia projeto.<sup>164</sup>

A partir desse ingresso ainda em 2008, seria gestado o projeto “Novo Recife”. Em 2009, com o início de uma nova gestão na Prefeitura do Recife, João da Costa (PT) iniciaria o debate com os empreendedores para a definição de uma proposta e diretrizes para área. Os trâmites de análise técnica junto à Prefeitura perdurariam até o ano de 2012, quando finalmente um projeto definitivo seria apresentado à sociedade. Durante este período, pensava-se no empreendimento como a representação da criação de um “novo bairro” na cidade, bairro este em que seriam articulados os equipamentos imobiliários com novas vias e áreas verdes na região. Ao final de 2009, Múcio Souto, executivo da Queiroz Galvão, já afirmava:

Estamos desenvolvendo o *masterplan* e costurando o projeto com a Prefeitura do Recife. Vamos colocar um mix de produtos, uma série de torres, flats, residenciais de tamanhos vários, unidades de 100 metros quadrados a 230 m<sup>2</sup>. O diferencial do nosso produto será a revitalização daquela área. [...] Vamos fazer um grande jardim, uma grande área verde, entre o cais e os prédios, que serão mais recuados. Também faremos uma rua paralela à via atual. Tudo isso para aproveitar o charme natural do Cais José Estelita.<sup>165</sup>

Ao longo desses anos, enquanto poucas informações eram noticiadas, o setor de planejamento urbano da gestão de João de Costa discutiria, internamente, os termos do projeto que viria a ser implementado e algumas das possíveis contrapartidas a serem realizadas pelos empreendedores. Milton Botler, que liderava este debate na Prefeitura, relata algumas das discussões realizadas à época:

Veja só, chegou para mim um recado assim: ‘Um consórcio entre Moura Dubeaux, Queiroz Galvão, e mais GL, que é uma investidora, eles ganharam, arremataram no leilão essa área, e mandaram dizer para você que eles vão apresentar...’. [...] Aí eles disseram, aí o recado era assim: ‘Eles disseram que vão trazer os estudos, tarara, mas não tem que dar nenhum centímetro de área pública porque arremataram num leilão federal’. Aí o meu sangue subiu. Como foi recado, eu disse: ‘Ó, diga a eles o seguinte, que a conversa já começou com muita dificuldade. O diálogo começou já com muita dificuldade’. [...] No outro dia tá ele lá, todo saltitante: ‘Milton, posso andar com você? Rapaz, houve um mal entendido aí. Porque, veja só, a gente pegou a área num leilão federal, eu to fazendo o projeto, aí vê só, na verdade houve um engano nosso porque como a área já era urbanizada a lei de parcelamento diz que a gente tem que dar 15%’. Eu disse: ‘Ó, veja só, a lei diz que é 35% no mínimo, tá certo? Quando o Parque Expo, eu tava trabalhando...’, aí eu chutei, eu nem sabia, ‘...ficou 50%. Você pode ter certeza, eu não tô nem olhando o coeficiente que vocês vão usar, eu quero saber o que que a cidade vai ganhar com isso, porque menos de

<sup>164</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>165</sup> Trecho de fala pública noticiado pela mídia em matéria intitulada “O Novo Recife vai nascer no Cais José Estelita”. Disponível em: <<https://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=996013>>. Acesso em: 05 jul 2019.

50% eu nem converso com vocês’. Aí chego em 46%. [...] Foi mais ou menos no início da gestão João da Costa. Porque eu criei o ICPS, isso foi mais de um ano depois de o governo já estar em andamento. Eu estava montando o ICPS e essas coisas passaram por mim. Mas ela passa inicialmente, depois ela vai pros trâmites do licenciamento. Mas o que eu queria, já que era uma coisa que a cidade ganha, eu queria saber da área pública...<sup>166</sup>

Segundo Botler, este fora um período de conflitos entre o grupo privado e a Prefeitura, especialmente no setor de planejamento urbano:

Aí veio um dos arquitetos, tinha sido presidente do IAB, eu dizia: ‘Olha, não é esse o tipo de urbanidade que a gente lutou pela cidade’. Aí o cara fez assim: ‘Mas o mercado não aceita outra forma’. Eu disse: ‘O mercado não aceita de outra forma, porque não tem uma lei que impeça, e você que é arquiteto não dá uma solução que altere, que seja boa para a cidade?’. Aí os caras ficaram insistindo. [...] Aí o cara vai mostrar para o prefeito, isso era antes de mostrar para o prefeito o que eles estavam fazendo, e não levou várias coisas que eu pedi para ajustar. Inclusive de área pública. Não levou absolutamente nada em consideração do que eu falei. Aí eu liguei pro cara da Queiroz e disse assim: ‘Fulano, veja só, esse projeto agora deve andar lá pelo licenciamento’. Ele disse: ‘Não, mas era bom amadurecer a ideia’. Eu disse: ‘Não, mas comigo não amadurece nada, porque se depender de mim esse negócio não vai sair, eu estou fora, para você não ficar mais chateado ainda’. Ainda quando deu o dia seguinte, tá esse cara da Queiroz, os grandões da Moura Dubeux, o cara da GL (que era um investidor que eu nunca vi na minha vida), estavam tudo lá no instituto. Aí já era instituto. E os arquitetos. [...] Ele disse assim: ‘Mas qual foi o problema? Apareceu um mal entendido...’. Eu disse: ‘Não, mal entendido nenhum, vocês vem e sentam comigo, eu digo o que que deveria ser absorvido pelo projeto para reduzir o impacto público, que o pau vem em cima da gente, e vocês não levam nenhuma consideração, mostrou ao prefeito... A minha sorte é que o prefeito achou horrível o projeto de vocês, aí ele não bateu o martelo, João da Costa’. João da Costa ainda me chamou e disse assim: ‘Por que você deixou ficar esses empreendimentos?’ ‘Mas você manda pra mim o negócio pronto, já amparado por lei com aquele coeficiente, o máximo que eu posso tá brigando é por área pública, pra botar um prédio num canto, no outro, ajeitei espaço público para a cidade, não vem jogar essa conta pra cima de mim não, por mim não fazia porra nenhuma disso’.<sup>167</sup>

É apenas em 2012, contudo, que começa a ser anunciada mais amplamente a construção do projeto. Nos primeiros meses do ano, algumas notícias são publicadas divulgando a implantação de “um complexo formado por empresariais, flats e residenciais” (JORNAL DO COMMERCIO, 2012a; 2012b). Já no mês de março, uma audiência pública de iniciativa do então vereador Múcio Magalhães (PT) seria realizada na Câmara Municipal de Recife, para apresentação e discussão do projeto (Figura 98). O evento, que contou com a presença dos empreendedores, da Prefeitura, do IPHAN, do Ministério Público, da FUNDARPE, da UFPE, entre outros, fora um marco para o início de uma articulação mobilizando diferentes setores da sociedade contrários ao empreendimento. Na ocasião, era noticiado:

<sup>166</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>167</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

A audiência pública que discutiu, nesta quinta-feira (22), o empreendimento imobiliário que deve ser implantado no Cais José Estelita, no centro da cidade, chamado de “Novo Recife”, deixou claro que parte da população representada na reunião se opõe à ideia. Eles alegam a defesa do patrimônio material e sentimental ligado ao local – o terreno no qual pode ser erguido um complexo empresarial, residencial e hoteleiro abriga antigos galpões, estações ferroviárias e a segunda linha de trem mais antiga do Brasil. [...] De acordo com o coordenador do projeto encabeçado pela construtora Moura Dubeux, Eduardo Moura, 6,5 hectares serão destinados à construção de 12 edifícios – oito residenciais, dois empresariais e dois hotéis. Ele afirma que 30% desse espaço será verde. Os outros 3,6 hectares serão públicos, com a implantação de vias, ciclovias, jardins, quiosques e polo marítimo, entre outros serviços (G1, 2012).

Figura 98 – Primeira audiência pública de discussão do projeto “Novo Recife”, em 2012



Fonte: < [http://www.recife.pe.leg.br/noticias\\_antigas/mucio-magalhaes-promove-audiencia-sobre-complexo-novo-recife](http://www.recife.pe.leg.br/noticias_antigas/mucio-magalhaes-promove-audiencia-sobre-complexo-novo-recife)>. Acesso em: 05 jul 2019.

Em menos de um mês após a audiência, mídias locais noticiavam sinalizações positivas por parte de João da Costa ao “Novo Recife”, que manifestou em entrevista coletiva a necessidade da Prefeitura se submeter às diretrizes do Plano Diretor e da Lei de Uso do Solo, exigindo, contudo, medidas compensatórias benéficas para a cidade (ver, por exemplo, JORNAL DO COMMERCIO, 2012c). Naquele momento, o prefeito anunciava o comprometimento dos empreendedores com compensações que poderiam chegar a 20 milhões de reais, incluindo obras viárias, a criação de um centro cultural no espaço, e a reforma da Igreja de São José (JORNAL DO COMMERCIO, 2012c).

Ao mesmo tempo, cada vez mais ia se intensificando a mobilização de setores que contestavam a proposta, e o tema, que ganhou uma dimensão pública, foi paulatinamente

ocupando espaço nas redes sociais (NÓBREGA, 2016, p. 44). Neste momento, o recém criado grupo “Direitos Urbanos” assumiu protagonismo, tanto na ativação do debate nas redes, quanto na proposição de atos de ocupação do espaço do Cais José Estelita (Figuras 99-101).<sup>168</sup>

Figura 99 – Cartaz de divulgação do primeiro “Ocupe Estelita”, em abril de 2012



Fonte: FERREIRA, 2018, p. 101.

<sup>168</sup> Com o tempo, o grupo também viria a diversificar as suas estratégias de ativismo, incluindo ações de caráter mais e menos formais.



Figura 100 – Imagem do primeiro “Ocupe Estelita”, em abril de 2012



Fonte: FERREIRA, 2018, p. 121.

Figura 101 – Imagem de debate no segundo “Ocupe Estelita”, em abril de 2012



Fonte: FERREIRA, 2018, p. 137

Após tramitar formalmente pela Prefeitura, o projeto “Novo Recife” chegou, em fins de 2012, ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), instância de análise de projetos urbanísticos de impacto da cidade do Recife. A passagem pelo CDU seria marcada por significativos conflitos, com envolvimento de diferentes grupos de atores. A reunião que

discutiria o projeto foi agendada pela Prefeitura para o dia 30 de novembro, e foi antecedida por demandas intensas do grupo de ativistas que exigia que esta fosse realizada em um local apto a receber o público externo interessado em acompanhar as discussões – reivindicação esta que acabara não sendo atendida. Na ocasião, o pedido de vistas do processo por parte de quatro conselheiros fez com que o debate para a aprovação do empreendimento fosse reagendada, desta vez para o dia 21 de dezembro (FERREIRA, 2018, p. 179). Com a postergação da discussão, os ativistas reivindicaram, por meio de abaixo-assinado e de uma Ação Popular, a nulidade dos atos relativos à reunião realizada em novembro, assim como o cancelamento do novo encontro, com base em uma série de irregularidades levantadas, especialmente a ausência de uma composição paritária efetiva nos assentos do conselho (MENDONÇA, 2014, p. 120; FERREIRA, 2018, p. 183-184).<sup>169</sup> A reunião de 21 de dezembro chegou a ser iniciada, porém logo foi interrompida, por força da liminar judicial favorável concedida à ação dos ativistas. A reunião do CDU foi, assim, reagendada para o dia 28 de dezembro, último dia útil da gestão de João da Costa, momento em que o projeto foi aprovado (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 2012).

Em 2013, Geraldo Júlio (PSB) assume a Prefeitura e traz nova equipe para compor o executivo municipal. Ao mesmo tempo em que o prefeito e sua equipe ficavam à par do andamento do já polêmico projeto, um conjunto de outras iniciativas e movimentações eram postas em prática, ainda em seu primeiro semestre de gestão. De um lado, os ativistas do grupo Direitos Urbanos buscavam dialogar com os novos membros do executivo, apontando a relevância do Cais José Estelita para a cidade e aquilo que entendiam como erros na análise do projeto “Novo Recife” pela gestão anterior (FERREIRA, 2018, p. 189). Como conta Leonardo Cisneiros, membro do grupo Direitos Urbanos:

Teve um momento assim, em 2013, a gente tentou muito, na mudança de prefeito, abrir um espaço de negociação, assim bem de coração aberto. Tinha um vereador que a gente entrou em contato, [...] a gente teve reuniões com ele, e ele era da base do governo, e mostrou uma proposta. Teve uma carta, elaborada em várias mãos, [...], ao prefeito Geraldo Julio, a gente fez um abaixo-assinado online, passou de dez mil assinaturas, eu não sei quantas são, não me lembro, mas assim, era bem propositiva, sabe? Como reformar o sistema de licenciamento, o CDU tá errado, a questão do Plano Diretor... Tudo que tem errado nessa lógica que produziu o Novo Recife, e como consertar o Novo Recife, uma coisa bem assim. Bem no começo da reflexão da gente. Mas se tentou muito esse espaço, só que não houve... 2013 não há nenhuma discussão aberta do projeto.<sup>170</sup>

<sup>169</sup> Mendonça (2014, p. 120) também refere uma Ação Civil Pública, de iniciativa do Ministério Público Estadual de Pernambuco, realizada neste momento. A ação solicitava liminarmente a suspensão de todo e qualquer ato administrativo referente ao Projeto Novo Recife, e no mérito, a sua anulação, em vista de uma série de procedimentos formais necessários que não teriam sido realizados até então.

<sup>170</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.



De outro lado, o Ministério Público Federal ingressava com Ação Civil Pública que questionava tanto o respeito a aspectos da memória histórica e ferroviária do espaço pelo empreendimento, como o próprio leilão que garantiu a compra do terreno pelo Consórcio Novo Recife.<sup>171</sup>

Ainda, nesse mesmo período de tempo, o judiciário, em resposta à Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Estadual meses antes, suspendeu o processo de aprovação do projeto na Prefeitura (FERREIRA, 2018, p. 191). Dias após a decisão, a Promotora responsável pelo processo, Belize Câmara, foi afastada da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente do Recife e transferida para a Promotoria da Infância de Jaboatão dos Guararapes (MENDONÇA, 2014, p. 121), fato este que causou grande comoção entre aqueles que acompanhavam de perto o andamento do projeto.

Além de tais movimentos, o início de 2013 também foi marcado pelo lançamento do informe publicitário “Presente e Futuro no Cais José Estelita” (Figuras 102-104), do Consórcio Novo Recife, momento que marca uma maior transparência e publicização acerca do projeto desenvolvido e aprovado em fins do ano anterior. Na época, divulgava-se a construção de 12 torres incluindo edifícios residenciais, empresariais e hotéis, como parte do núcleo central do projeto. Além disso, anunciavam-se uma série de benefícios para a

---

<sup>171</sup> A Procuradora Mona Lisa Ismail, autora da ação, explica os termos do processo: “Então a gente iniciou esse procedimento e foi pesquisar tudo: como é que iniciou essa venda. E aí descobrimos que tinha sido feito um leilão em São Paulo com uma publicidade bem questionável, uma notinha de jornal. E aí a gente pediu toda a documentação do IPHAN, para saber como tinha sido a posição do IPHAN na época. E aí a gente descobriu, analisando aquela documentação, que tinha havido, inicialmente, um parecer contrário do IPHAN para que não houvesse essa venda porque eles tinham interesse numa possível revitalização, alguma coisa do tipo. Mesmo assim, foi feita a venda. E aí a gente foi investigando como isso foi feito. Descobrimos que esse documento foi extraviado, apesar de ter sido remetido - tem malote. Mas, no Departamento de Patrimônio Material, Brasília diz que não recebeu esse ofício. Acho que, na lei, no decreto que regulamenta esse acerto da RFFSA, diz que tem sempre a autorização do IPHAN para que o bem possa constituir esse fundo e ser indicado para venda. Nesse caso, o IPHAN diz que não recebeu esse ofício. Então, acabou autorizando. Aí foi uma das coisas que a gente impugna no processo, pedindo a nulidade dessa venda. Depois, já no curso do processo judicial, a gente teve acesso também ao material da RFFSA, e lá eles nem souberam que esse bem tinha ido a leilão. Foi feito pela União e pela Caixa, e a RFFSA aqui ainda estava no trâmite de analisar esse bem, porque ele foi dividido. Uma parte do pátio permanece com a União, depois foi até inscrito na memória ferroviária já depois de todo o movimento em defesa do pátio. E essa outra parte foi vendida. Então, na RFFSA eles estavam ainda decidindo esses trâmites e foram surpreendidos com a venda desse imóvel lá em Brasília. Então, essa foi uma das coisas que a gente impugnou. E a outra foi por conta da visibilidade do sítio histórico. No nosso entendimento e no entendimento dos próprios técnicos aqui do IPHAN, ele vai descaracterizar o sítio histórico. Eles também pensam que o pátio deve ser preservado como um todo, e não só um pedaço. Essa divisão, segundo os técnicos aqui, é artificial. O pátio é uma coisa só. A importância dele é como um todo, não pode chegar e dividir, só a parte que alinha a praça, o resto não. [...] Aí, depois esses pareceres do IPHAN foram derrubados em Brasília. Também, quando Brasília analisou isso, já tinha sido feita a venda. Isso foi em 2011, a venda foi em 2008. Isso pesou muito. Eles teriam que desconstituir um negócio jurídico, mas o material aqui, o pessoal fez um grupo multidisciplinar – historiador, arquiteto, engenheiro -, e eles concluíram isso, que tudo deveria ser preservado. Mas, infelizmente, isso foi depois da venda. [...] Aqui dos técnicos do IPHAN. Só que o superintendente daqui não decidiu e mandou para Brasília. E Brasília montou uma equipe lá que, na época, nem veio para cá. Outra equipe lá fez um estudo bem menor quantitativamente - a meu ver qualitativamente não se comparava - e entendeu que era para manter a venda, manter tudo” (trecho de entrevista concedida à autora).

coletividade da cidade, com o uso de 45% do terreno como “área pública”, a implantação de ciclovias, a demolição do Viaduto das Cinco Pontas, a criação de novas vias de acesso na região, a recuperação da Igreja de São José, a transformação de parte dos antigos galpões em um centro cultural, entre outros (CONSÓRCIO NOVO RECIFE, 2013). Para os promotores da intervenção, o projeto garantiria o “desenvolvimento de Recife”:

A capital está em franca expansão e precisa de soluções – privadas e públicas – que a ajudem a se desenvolver de forma sustentável. E é nesse contexto que o Projeto Novo Recife vem se inserir. Como uma proposta que visa preservar a história, de olho no presente e vislumbrando o futuro de Recife (CONSÓRCIO NOVO RECIFE, 2013, p. 2).

Figura 102 – Informe publicitário “Presente e Futuro no Cais José Estelita” e as melhorias anunciadas

**PRESENTE E FUTURO NO CAIS JOSÉ ESTELITA**

**MELHORIAS LEVARÃO NOVA VIDA AO CAIS**

**MELHORIAS NA ÁREA**

**MOBILIDADE**

- Ciclovia na Orla do Cais
- Novos acessos para pedestres e veículos da Av. Eng. José Estelita à Av. Del. a Pousa Imperial e à Av. Duques Arcoverde
- Ligação com o ponto Joaquim Cabanos, com requalificação de vias
- Viaduto de acesso a partir do Cabeço Iate Clube
- Demolição do Viaduto das Cinco Pontas (em operação desde 1974)
- Novos fluxos de tráfego na Av. Eng. José Estelita
- Complexo viário na nova área pública de empacotamento

**CULTURA E PATRIMÔNIO**

- Recuperação da Igreja Matriz de São José
- Preservação e recuperação de:
  - dois galpões
  - do site de metacox
  - dos três imóveis residenciais que existiram no local
  - de parte dos trilhos
- Preservação arqueológica da área

**PROJETO**

**A ESTRUTURA**

- 1,3 km de ciclovia
- 42 mil m<sup>2</sup> de área pública
- 101 mil m<sup>2</sup> de área pública
- 6 mil m<sup>2</sup> de área pública
- 7,7% de aumento de área pública

**BENEFÍCIOS URBANOS**

- 8 mil m<sup>2</sup> de área pública
- 2 mil m<sup>2</sup> de área pública
- 2 mil m<sup>2</sup> de área pública
- 960 unidades habitacionais

**AMPLIAÇÕES POSSÍVEIS**

- 81 mil m<sup>2</sup> de área pública
- 2 km de ciclovia

**MUDANÇAS DARÃO NOVA VIDA À ÁREA**

- 3
- 8
- 12

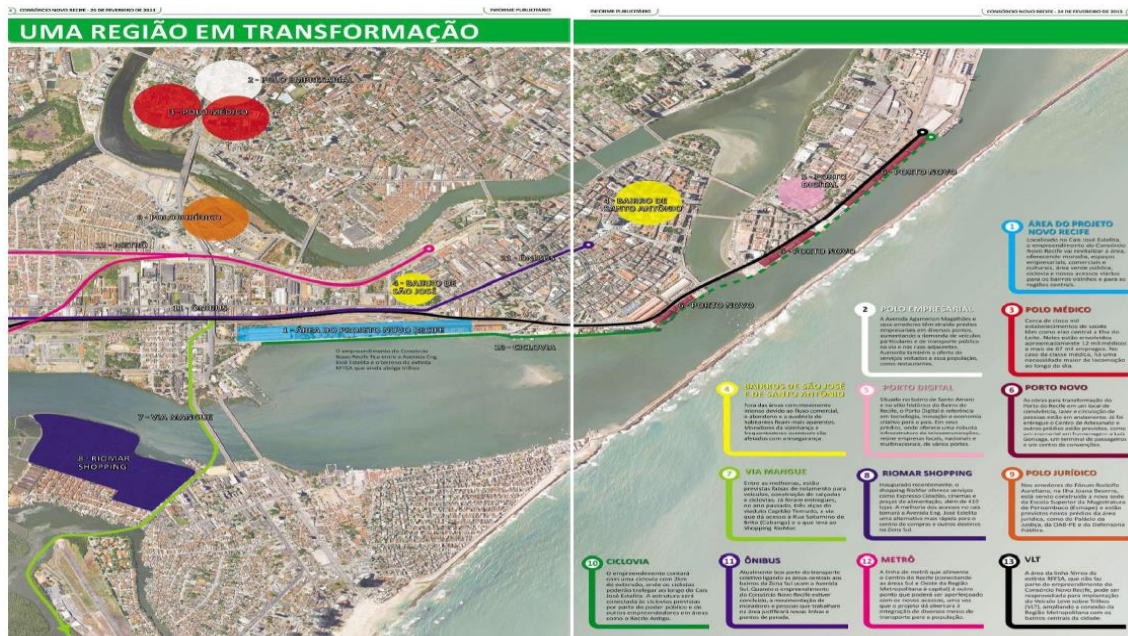
**PROJETO DÁ ATENÇÃO ESPECIAL À MOBILIDADE**

**PATRIMÔNIO CULTURAL A SERVIÇO DE TODOS**

Fonte: Adaptado de BARBOSA, 2014, p. 231-242.



Figura 103 – Informe publicitário “Presente e Futuro no Cais José Estelita” e o caráter estratégico da região



Fonte: Adaptado de BARBOSA, 2014, p. 231-242.

Figura 104 – Informe publicitário “Presente e Futuro no Cais José Estelita” e o detalhamento do Projeto Novo Recife



Fonte: Adaptado de BARBOSA, 2014, p. 231-242.

Em 2013 também ocorreram novos atos de ocupações do Cais José Estelita, eventos que ajudavam a divulgar o tema e as pautas reivindicadas pelo movimento de contestação à proposta, além de novas audiências públicas para acompanhamento do trâmite do “Novo

Recife”. Já com o aval da justiça, o projeto também seguiu tramitando junto à Prefeitura, especialmente junto à equipe de licenciamento urbanístico.

O resultado do trâmite do projeto junto à equipe de licenciamento da nova gestão municipal foi a definição de novas ações mitigadoras, saída encontrada pelo prefeito Geraldo Júlio frente ao evidente e cada vez mais intenso conflito em torno do espaço. Taciana Sotomayor, membro da equipe que fez esta análise, e João Braga, Secretário da Mobilidade e Controle Urbano, órgão responsável pela condução de licenciamentos na Prefeitura, relatam este momento:

Taciana: E aí o atual prefeito entendeu que aquelas mitigações eram poucas. Ele olhou mais para aquela área ali da ZEIS, aquela parte ali embaixo dos viadutos que podiam ser requalificadas, e inseriu, além daquelas que o CDU tinha imposto, inseriu novas mitigações. E o termo chegou a ser assinado. O termo de compromisso de mitigações. Eles iam dar entrada na licença de construção.

João: Nós fomos favoráveis ao projeto. Sobretudo quando nós fizemos nossas intervenções. Quando nós fizemos intervenções interessantes, propusemos, e os empresários aceitaram como medidas mitigadoras uma série de intervenções que embelezavam a área, criavam espaço para a população pobre, criava um parque linear de dois quilômetros, e resolvia toda a parte viária dentro do terreno das pessoas, dentro do terreno dos empresários, nós admitíamos que era um bom projeto. Até porque tinha uma série de medidas mitigadoras que era bom para a população que mora lá, para a Igreja que tava difícil, pro acesso de Afogados, e toda a população do outro lado viu o benefício que se ia trazer para um bairro realmente desgastado que é a final da Dantas Barreto, final do Bairro São José e Afogados. Aquele pessoal ficou assim muito na expectativa de que as coisas acontecessem. Então a nossa visão é essa. [...] Nós íamos ter ali um parque muito grande, e podíamos ter emprego, e uma área que era degradada ocupada.<sup>172</sup>

Ao final de 2013, assinava-se, assim, um termo de compromisso que incluía novas ações mitigadoras para o Consórcio Novo Recife, com um aumento substantivo do valor das compensações – de 32 para 62 milhões de reais. Enquanto a Prefeitura afirmava uma maior valorização do espaço público e integração do território com os moradores locais, Leonardo Cisneiros, membro do grupo Direitos Urbanos, afirmava:

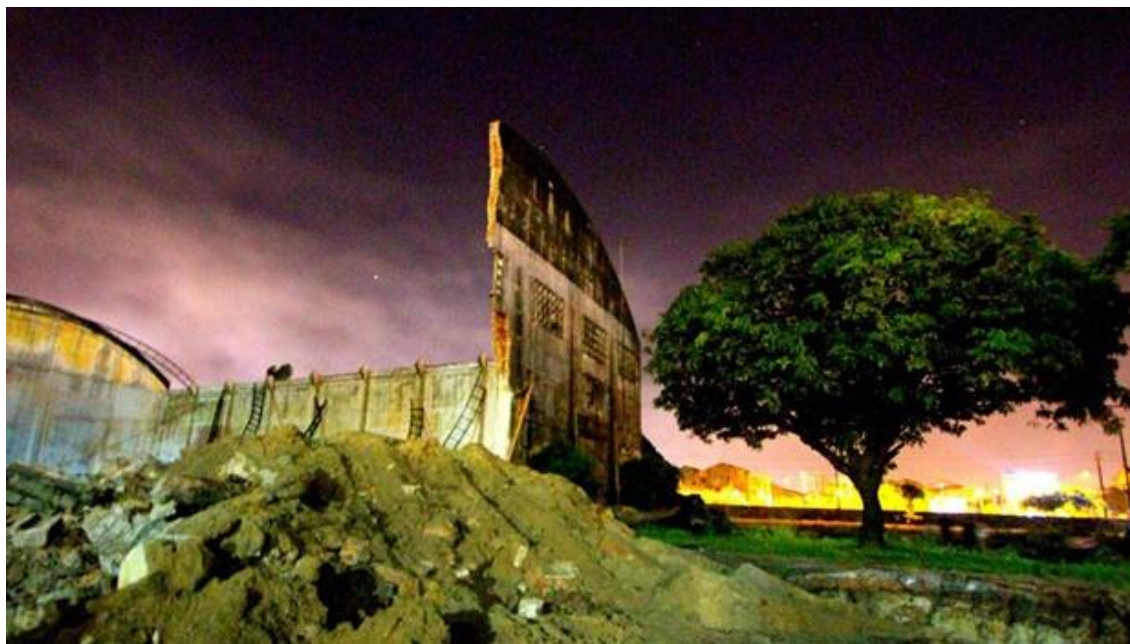
O projeto continua insistindo em uma arquitetura do medo, do isolamento em condomínios fechados e na escala desumana e desproporcional dos edifícios de 40 andares. Continua de costas para a cidade, continua se blindando contra o [bairro] São José existente, com um paredão de edifícios-garagens de até sete andares. Continua com suas cinco mil vagas de garagem e a necessidade de pegar um carro para se comprar um pão. [...] A gente [DU] cobrou desde o começo transparência e participação e até agora não houve nada disso. Se o projeto melhorou um 'bocadinho', foi por causa da pressão da sociedade. Teria melhorado muito mais se a Prefeitura tivesse aceitado a contribuição da sociedade. A Prefeitura continuou negociando a portas fechadas e só fez comunicar a decisão final. Isso também não é aceitável (G1, 2013).

---

<sup>172</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Com estas etapas vencidas, os empreendedores projetavam iniciar as obras já no segundo semestre de 2014. Foi a partir disso que, em maio de 2014 o consórcio deu início à demolição dos armazéns instalados no terreno do Cais José Estelita. Era uma noite de quarta-feira, dia 21 do mês, quando um publicitário passou pela região e, ao deparar-se com os tratores que iniciavam a demolição, parou seu carro e registrou a cena. O publicitário Sérgio Urt foi agredido pelos seguranças privados que acompanhavam a obra e a notícia rapidamente se espalhou. Em menos de duas horas, um pequeno grupo de pessoas, que viria a aumentar, reuniu-se e instalou-se no local, impedindo o restante da demolição e dando início à ocupação do Cais José Estelita, que, no terreno, duraria pelo período de quase um mês (FERREIRA, 2018, p. 204-206) – Figuras 105 e 106.

Figura 105 – Armazém parcialmente demolido no Cais José Estelita, em maio de 2014



Fonte: < <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/05/cais-jose-estelita-comeca-ser-demolido-e-grupo-acampa-no-local.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.



Figura 106 – Fogueira na primeira madrugada da ocupação do Cais José Estelita, em maio de 2014



Fonte: FERREIRA, 2018, p. 206.

No dia seguinte à ocupação do terreno, já era anunciada uma negociação envolvendo diversos atores, iniciada pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal. O primeiro encontro ocorreu no dia 23 de maio, ocasião em que foram convidados representantes da Prefeitura, consórcio, sociedade civil, IPHAN e ICPS (FERREIRA, 2018, p. 210-211). Ao mesmo tempo, as obras no local foram provisoriamente embargadas.<sup>173</sup>

Os dias posteriores à ocupação seriam bastante agitados. Enquanto uma série de eventos ocorria no espaço, já no dia 29 era anunciada a emissão de reintegração de posse pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco. O fato mobilizou as redes sociais, que reverberavam a *hashtag* #ocupeestelita, além do próprio Ministério Público, que não tivera tempo de emitir um parecer legal acerca do conflito: “O TJPE [2º grau] não podia ter julgado esse recurso antes de ocorrer o julgamento no 1º grau, que é feito pelo juiz que está com a ação. O processo ainda está comigo e o MPPE tinha prazo legal até segunda-feira (2) para dar o parecer”<sup>174</sup>. O grupo empreendedor, por sua vez, colocava que

As empresas que estão à frente do empreendimento sempre se mostraram receptivas a qualquer observação sobre o projeto. Argumentos sóbrios e estruturados nunca

<sup>173</sup> Inicialmente por conta de decisão do IPHAN e posteriormente com pedido judicial realizado pelo Ministério Público Federal. A este respeito, ver: No Recife, Iphan embarga demolição de armazéns no Cais José Estelita. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/05/no-recife-iphan-embarga-demolicao-de-armazens-no-cais-jose-estelita.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.

<sup>174</sup> Promotor de Meio Ambiente, Ricardo Coelho, em declaração fornecida ao veículo G1 após o ocorrido. A este respeito, ver: TJPE determina reintegração de área invadida no Cais José Estelita, Recife. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/05/tjpe-determina-reintegracao-de-area-invadida-no-cais-jose-estelita-recife.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.



deixaram de ser considerados. Foi o que aconteceu quando a atual gestão do prefeito Geraldo Julio solicitou mudanças para beneficiar ainda mais os moradores da cidade. Dessa forma, o Novo Recife ampliou as ações mitigadoras, como a implantação do parque , ciclovia, pista de cooper, quadras poliesportivas, biblioteca pública e preservação e restauração de 28 galpões da antiga Rede Ferroviária. Em parte deles será construído um Centro Cultural. Além disso, o Novo Recife vai possibilitar a integração do Forte das Cinco Pontas ao parque, pois será derrubado o viaduto das Cinco Pontas. Em seu lugar será construído um túnel. Todos esses custos serão bancados pela iniciativa privada, sem nenhum ônus para o poder público. Como já foi ressaltado, o Novo Recife está aberto ao diálogo, mas não pode permitir que sejam feitos ataques de natureza pessoal contra seus executivos e qualquer pessoa na cidade que declare seu apoio ao projeto. Além disso, os críticos do projeto precisam entender a existência de uma ordem jurídica e legal que deve ser respeitada. A Justiça de Pernambuco já se posicionou favorável à reintegração de posse, aos autoridades entendem que o momento é de diálogo, o Novo Recife está aberto a qualquer conversa madura sobre este tema.<sup>175</sup>

O prefeito, que até então não havia se manifestado, anunciou, em 31 de maio, uma nova tentativa de negociação, desta vez sob liderança e mediação da Prefeitura, que teria início com uma reunião agendada para o dia 03 de junho. Foram convocados o Presidente do CAU/PE (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), o Presidente do IAB/PE (Instituto dos Arquitetos do Brasil), o Presidente da OAB/PE (Ordem dos Advogados do Brasil), o Presidente do CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), o Reitor da UFPE (Universidade Federal de Pernambuco), o Reitor da UNICAP (Universidade Católica de Pernambuco), três representantes do “Movimento Ocupe Estelita”, um representante do “Movimento Observatório do Recife” (PREFEITURA DO RECIFE, 2014). O ato marca o início de uma tentativa da Prefeitura, por meio da Secretaria de Planejamento Urbano, conduzir um acerto entre as partes em conflito. Como relata Antônio Alexandre, à frente da Secretaria na época:

Na verdade assim, o primeiro ponto é: havia um processo que, com todos os questionamentos que estava, nós encontramos concluído do ponto de vista formal. E havia um questionamento por parte de um conjunto de atores, questionamentos que diziam respeito desde o processo de aquisição do terreno, que seria o leilão de uma parte da área não operacional do porto que foi disponibilizada para leilão. [...] Houve uma reflexão na Prefeitura se o comportamento da Prefeitura, como ator institucional, deveria ser de cumprir apenas a formalidade e dizer ‘olha...’, formalmente o processo já estava concluído, os questionamentos já estavam judicializados, questionamentos desde em relação ao leilão do terreno, passando pela observância do perímetro de preservação que é questionamento até junto ao IPHAN, questionamentos em relação ao trabalho de pesquisa dos elementos arqueológicos e tudo que poderiam ser encontrados no local [...], e questionamentos em relação ao próprio processo de aprovação dentro da Prefeitura na gestão anterior. Só que isso estava tudo judicializado. Havia a opção de se pegar e dizer assim, como Prefeitura, ‘olha, veja, a gestão não tem responsabilidade sobre esses processos anteriores, ela vai observar dentro dos processos que estão judicializados as decisões que tiverem, e

<sup>175</sup> Consórcio Novo Recife, em nota divulgada pelo veículo G1. A este respeito, ver: Recife tem protesto cultural contra plano imobiliário no Cais José Estelita. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/06/recife-tem-protesto-cultural-contra-plano-imobiliario-no-cais-jose-estelita.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.

a gente vai tomar as atitudes...’. Essa era uma opção. Na outra opção, era compreender o que estava sendo levantado e o que estava requerido por um conjunto de entidades e de atores e tudo mais de questionamento em relação não só a todos esses procedimentos, mas em relação à própria natureza e concepção do projeto para a cidade. [...] E foi isso que fez com que o prefeito, atual ainda, porque ele foi reeleito, o prefeito Geraldo Julio ele tomou a decisão de dizer assim: ‘Nós não vamos cruzar os braços nessa questão, nós vamos assumir um papel, buscar uma mediação entre os atores, principalmente entre... No conflito existente, e tentar estabelecer uma mediação buscando uma solução de uma construção que possa ser a melhor possível para a cidade na superação desse impasse’. [...] O prefeito instalou uma mesa, convidou entidades e instituições de referência, para poder inclusive respaldar esse processo de diálogo. [...] Nós reconhecemos que teria que haver, para poder construir qualquer saída, você teria que haver uma concessão, digamos assim, de ambas as partes, em relação ao que poderia ser, digamos assim, colocado na mesa, para que você pudesse construir uma alternativa, uma opção, uma saída para o impasse. Se não, não tem saída. Você só tem negociação quando os interlocutores estão dispostos a construir e essa construção significa a concessão de alguns pontos e etc etc. [...] O conflito pelo conflito já estava instalado, já estava estabelecido, o que estava buscando era a solução. E aí nós começamos a construir uma agenda, com cada um desses atores, onde a gente discutia quais seriam as possibilidades de construção de saídas em consórcio. [...] Teve todo um cronograma. A primeira etapa foi o seguinte: sob a coordenação do prefeito, algumas instituições que foram convidadas para servirem também com a Prefeitura como mediadoras do processo, nós tivemos agenda com representação dos empresários, depois com representações dos movimentos Ocupe Estelita, Direitos Urbanos, enfim, os movimentos que estavam sob essa bandeira do ocupe estelita, e também tivemos um momento com o Ministério Público Estadual que estava assumindo também uma postura de atuação muito forte nesse negócio. Para ouvir desses atores o que é que era necessário para instalar um processo de discussão e de debate público em relação a isso aqui. Essa foi a primeira etapa. Nessa etapa nós conseguimos mapear o que poderia ser concedido e os impasses que apareceram.<sup>176</sup>

Em meio ao processo de negociação, no dia 17 de junho ocorreria a reintegração de posse da área do Cais José Estelita, em uma ação surpreendente para os ocupantes, com o uso de violência pelo batalhão de choque encarregado de cumprir o mandado (FERREIRA, 2018, p. 238-248) – Figura 107.

---

<sup>176</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Figura 107 – Dia da Reintegração de Posse do Cais José Estelita, em junho de 2014.



Fonte: FERREIRA, 2018, p. 239.

A reintegração ocorreu um dia após uma reunião na Prefeitura que contou com a presença de representantes do CAU, CREA, IAB, e UFPE, e que estabeleceu um prazo para definição de novas diretrizes para a área do Cais José Estelita (G1, 2014a). Enquanto a Prefeitura prosseguia com os encontros de negociação, representantes do Movimento Ocupe Estelita e do grupo Direitos Urbanos reivindicavam sua participação no ciclo de reuniões estabelecido pelo executivo municipal, demanda esta que foi atendida no início de julho, após parcela dos reivindicantes acampar na Prefeitura (G1, 2014b; 2014c).

A partir de então, a Prefeitura, a partir do Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira (ICPS), intensificou o processo de elaboração de novas diretrizes para o espaço, e o resultado de tal esforço inicial foi apresentado em audiência pública em meados do mês de julho (G1, 2014d). Na ocasião, além de expor as premissas para a definição de tais diretrizes, o executivo municipal abriu um período de recebimento de propostas da população para um redesenho do projeto, disponibilizando um endereço de e-mail específico para este fim.

O processo de elaboração das diretrizes urbanísticas pelo ICPS seria marcado pela recepção de inúmeras propostas da população, por um esforço da equipe técnica envolvida na recepção e sistematização deste material para consideração, além do contínuo diálogo com o Consórcio Novo Recife, a quem caberia um redesenho do projeto. Em suas manifestações públicas, o grupo empreendedor mostrava-se sempre aberto às possíveis sugestões de alteração da proposta, mas havia aspectos aos quais não estavam dispostos a renegociar:

O que é que não mudou? O negócio imobiliário. Porque quem ia fazer não era o governo, era o privado. Qual é o negócio imobiliário disso aqui, de qualquer negócio imobiliário? É o terreno pelo que eu posso botar nele que me dá um resultado. Nesse resultado eu tenho minha margem de remuneração. Esse é o negócio imobiliário, compra um terreno, bota um prédio, constrói, vende e paga os custos, paga o terreno e pagar tudo, e o lucro é o resultado do negócio. É simples assim. Então qual era a questão central do lado de cá? O lado de cá dizia: ‘eu não mudo o padrão dos meus produtos. Eu não posso fazer Minha Casa Minha Vida aí porque não paga o terreno. Eu só posso fazer aquilo que o negócio paga o terreno e toda essa infraestrutura, ela tem que entrar na conta. Eu estou assumindo o compromisso de fazer isso, fazer isso, fazer isso. Então eu preciso ter liberdade na definição do programa de ocupação’. Condição 1. Condição 2: ‘eu preciso manter o mesmo volume de receita que estava previsto no original. Seria ter um negócio de um bilhão ou de 100 milhões, eu quero que vocês assegurem no redesenho o mesmo número que eu tinha lá atrás. Eu comprei um terreno para botar aquele negócio. Vocês dizem que ele não serve. Só querem que seja assim. Eu faço. Agora vocês me garantem que a conta que eu vou fazer do desenho que vocês vão fazer bate com o que eu queria’. Feito isso, pra mim ficou fácil, quando eles se fixaram nessas duas questões. E a segurança jurídica dessas mudanças. Porque eles tinham o projeto aprovado para ter licença de construção. ‘Então eu quero que vocês façam algo que receba também aprovação na Prefeitura para tirar a licença de construção. Não me façam um projeto da universidade’. Porque tinham vários estudos da universidade, mas era inviável do ponto de vista econômico. Então esse tinha que atender e ser aprovado. Ponto.<sup>177</sup>

A postura assertiva em relação à equação econômica, que, em última instância, implicava em um alto coeficiente de ocupação, esbarrava diretamente em uma das principais demandas dos movimentos organizados de contestação ao projeto, que viam na verticalização excessiva da proposta um elemento prejudicial à região do cais e à cidade em geral. Mesmo com este entrave, a equipe do ICPS buscou equalizar as demandas, conjugando a manutenção dos principais índices de uso do solo do projeto com a inclusão de elementos oriundos das manifestações da sociedade civil. Como relata Evelyne Labanca, que à época presidia o instituto e estava à frente da construção das novas diretrizes para a área:

Foram mais de 400 contribuições. Foram todas analisadas, foram todas categorizadas, foram todas tabuladas. [...] O Instituto na verdade coordenou o processo, mas outras secretarias estavam envolvidas, né. A Urbe, a empresa de urbanização estava envolvida, a Secretaria de Meio Ambiente estava envolvida, tinha uma série de outros profissionais de arquitetura e urbanismo, do serviço público, gente com trajetória dentro do Município que se envolveu nisso. Na época o processo foi super legal porque a gente fez inclusive várias modelagens de simulação mesmo, se a legislação fosse mais gabarito, menos gabarito, menos impacto, preservando... [...] Porque essa galera deu o melhor de si, essa galera não tinha dia, não tinha hora, não tinha feriado, não tinha sábado, não tinha domingo. E foi um trabalho difícil de tentar, dentro do contraditório, encontrar caminhos possíveis para se discutir em cima desses caminhos possíveis, e buscar construir consenso no meio de um mar de dissensos. [...] Porque, lembrando que independentemente do processo do leilão estar sendo questionado até hoje, em tese, eles eram os proprietários da área, e o empreendimento era deles e eles tinham o tal do protocolo, do projeto aprovado, e tinham a ata da reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano que aprovava o projeto antigo. Então o projeto antigo era

<sup>177</sup> Paulo Roberto, consultor contratado pelo Consórcio Novo Recife para conduzir o processo de redesenho do projeto para o Cais José Estelita, em trecho de entrevista concedida à autora.

muito ruim. E aí toda a tentativa para melhorar o projeto antigo, isso, durante o processo, foi discutido sim com o consórcio, por meio de Paulo Roberto. [...] E aí algumas coisas eram mais tranquilas e outras menos tranquilas. Por exemplo, cota social foi tenso, foi algo que não queriam viabilizar. Diminuir, escalonar gabarito... Escalonar gabarito ok, eles concordaram em escalonar gabarito. Só que o nível de escalonamento de gabarito que a gente queria propor era muito mais suave, mais baixo, do que o que terminou sendo aceito por eles, sendo defendido por eles. Então eram nuances que caracterizariam o perfil da ocupação. [...] Foi um processo dialético muito tenso, porque eles, como donos da área, todo poder econômico, eles tendo um documento, o protocolo, uma aprovação, uma ata de reunião validando um projeto que era muito ruim, eles estavam muito confortáveis no papel deles dizendo assim ‘não, vamos até aqui, se não volta pra casa zero’. Parece jogo de tabuleiro, avança duas casas e, se não gostou da peça, volta pro projeto original.<sup>178</sup>

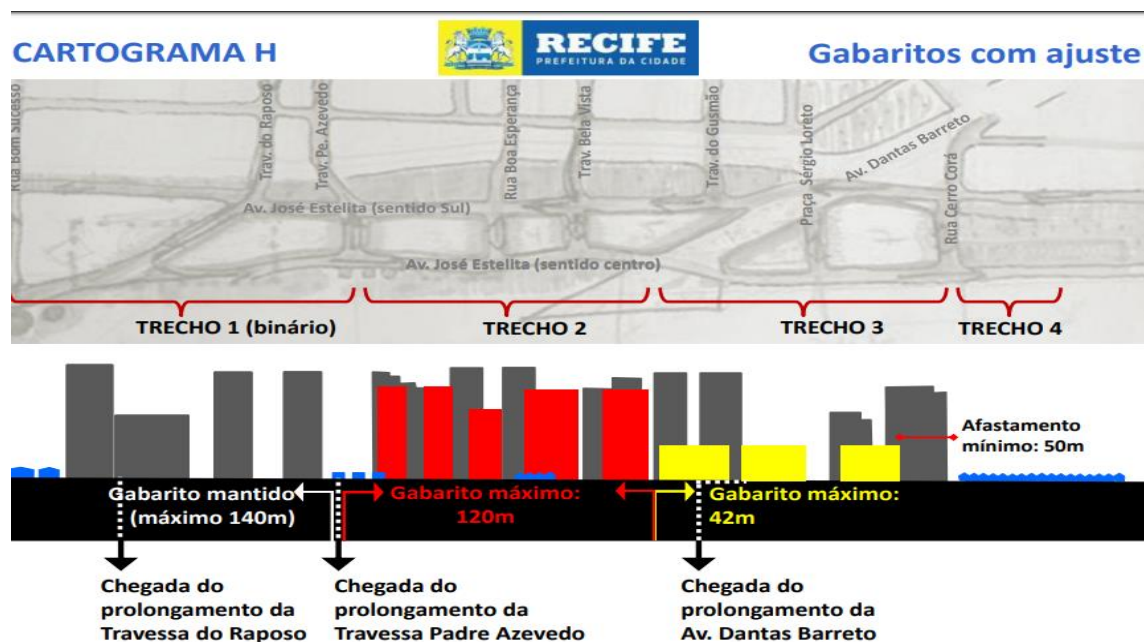
Em setembro de 2014 seriam, desta forma, anunciadas pela Prefeitura as novas diretrizes para o redesenho do “Novo Recife”. Dentre elas, constavam a alocação de usos misto no espaço, habitações de diferentes tipologias – incluindo de interesse social –, uso público da frente d’água, nova distribuição da infraestrutura viária, ajustamento dos gabaritos (Figura 108), entre outros.<sup>179</sup> Naquele momento, veículos midiáticos locais noticiavam que “apesar de as construtoras já terem assumido o compromisso da redefinição do projeto, não há obrigações legais para assegurar que todas as medidas divulgadas serão cumpridas” (G1, 2014e). As diretrizes elaboradas também apontavam para a necessidade de elaboração de um plano específico para o espaço, como exigência do Plano Diretor da Cidade do Recife, legislação esta que vinha sendo preparada paralelamente pela mesma equipe técnica.

---

<sup>178</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>179</sup> A este respeito, ver apresentação de slides, apresentada pela Prefeitura, disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/wp-content/uploads/cais-jose-estelita-diretrizes-urban%C3%ADsticas.pdf>>. Acesso em: 07 jul 2019.

Figura 108 – Novas diretrizes de gabarito para o “Novo Recife”, anunciadas pela Prefeitura do Recife em setembro de 2014



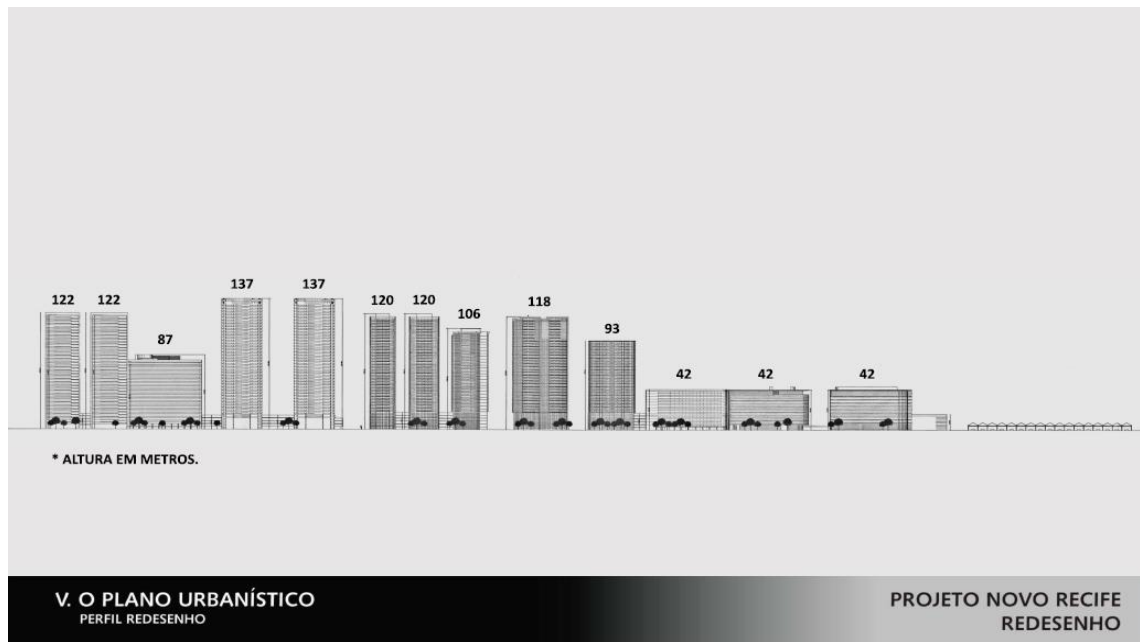
Fonte: <<http://www2.recife.pe.gov.br/wp-content/uploads/cais-jose-estelita-diretrizes-urban%C3%ADsticas.pdf>>. Acesso em 07 jul 2019.

Com a divulgação das diretrizes pela Prefeitura, chegou a vez de o Consórcio Novo Recife apresentar o redesenho do projeto. As alterações foram anunciadas em novembro de 2014 e incluíam 13 prédios (residenciais, empresariais e hotel) de 12 a 38 andares (42 a 137 metros de gabarito), uso habitacional de diferentes tipologias (variando de 34 a 282 metros quadrados), a construção de pelo menos 200 unidades habitacionais populares em espaço próximo ao empreendimento, a delimitação de 65% do terreno para uso público (incluindo praças, parques, vias, ciclovias e calçadas), a demolição do Viaduto das Cinco Pontas, entre outros (Figuras 109-112).<sup>180</sup>

<sup>180</sup> Ver mais em: Consórcio de construtoras apresenta alterações para o projeto Novo Recife. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/11/consorcio-de-construtoras-apresenta-alteracoes-para-o-projeto-novo-recife.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.



Figura 109 – Projeto “Novo Recife” – Redesenho – Perfil das Edificações



Fonte: Fornecido por Paulo Roberto.

Figura 110 – Projeto “Novo Recife” – Redesenho – Repartição de usos



Fonte: Fornecido por Paulo Roberto.

Figura 111 – Projeto “Novo Recife” – Redesenho – Programa de Usos



Fonte: Fornecido por Paulo Roberto.

Figura 112 – Projeto “Novo Recife” – Redesenho – Imagem Ilustrativa



Fonte: Fornecido por Paulo Roberto.

Com o redesenho elaborado, restava, por fim, a consolidação de um novo regramento urbanístico para o espaço. A construção de uma minuta de projeto de lei fez parte do processo de elaboração de diretrizes pelo ICPS em diálogo com o Consórcio Novo Recife. Embora constasse como exigência do Plano Diretor, o regime urbanístico da região era de especial

interesse dos empreendedores, que buscavam maior “segurança jurídica” às suas projeções.

Como narra Paulo Roberto:

Porque tinha que ter uma lei específica para o redesenho para dar a segurança jurídica dos caras. Então disso aqui nasceu um projeto de lei. [...] Nós discutimos com a Prefeitura, todo esse processo, isso foi construído passo a passo. Tem uma lei que regula isso tudo aqui, diferentemente do resto da cidade. Coeficientes, usos, indicadores, gabarito, taxa de ocupação... Foi feito para esse território. Dentro dessa lei se encontra o terreno do Novo Recife. Veja como isso é relevante. De um projeto imobiliário você faz uma lei de plano urbanístico para toda a frente d’água de 5 km. Por causa disso aqui. Veja que ganho a cidade teve. [...] A lei obrigou que o redesenho fosse o que ele é, porque a lei nasceu com o redesenho sendo feito. Foi conjuntamente. Eu mexia no projeto e mexia na lei. E a gente foi construindo junto. Eu e o ICPS. Foi um papel importantíssimo. Ficou o tempo inteiro aqui o Instituto e o redesenho, caminharam juntos. Então o papel da Prefeitura foi decisivo no entendimento de dar a segurança jurídica ao redesenho. Se não, ele não ia ter segurança jurídica e os caras não iam fazer, iam continuar brigando na justiça. Isso aqui é fruto de um entendimento com a Prefeitura, com o Instituto. Então é importante perceber que o papel do ator político foi relevante para o processo de redesenho, e para a segurança do produto imobiliário, e para o território de São José, porque criou uma nova área de interesse fantástica na beira d’água, que estava adormecida. E agora sim, com esse projeto, isso aqui vai ser feito, vai crescer.<sup>181</sup>

O processo de aprovação da nova legislação ao longo de 2015, contudo, foi marcado por uma série de conflitos, que perpassaram as esferas judiciais, civis e mesmo administrativas. Com uma minuta pronta elaborada pela equipe do ICPS, o documento foi enviado para a Secretaria de Planejamento da Prefeitura, a quem caberia colocá-lo em pauta junto ao Conselho da Cidade. Para a surpresa de equipe técnica, no entanto, a minuta encaminhada para discussão no conselho apresentava conteúdo distinto daquele que havia elaborado. Dentre as mudanças, constava o aumento dos coeficientes apontados na primeira versão, a supressão da lista de imóveis propostos para serem preservados, a supressão da quota para habitações de interesse social, a diminuição da largura das calçadas, a supressão de limitação para vagas de estacionamento, a supressão de menção referente à utilização pública da frente d’água, entre outros. Constava ainda na nova minuta um artigo com o seguinte teor:

Os projetos já aprovados poderão ser licenciados de acordo com a legislação vigente no ato de sua aprovação, podendo ser adequados à presente Lei mediante requerimento do proprietário, inclusive através de pedido de alteração durante a obra. Parágrafo único: O eventual indeferimento do pedido de adequação, ou sua desistência, não invalida o projeto originalmente aprovado.<sup>182</sup>

Rodrigo Rafael, membro do grupo Direitos Urbanos e do Movimento Ocupe Estelita, que acompanhou esta etapa do processo, rememora o momento em que a minuta chegou ao Conselho da Cidade:

<sup>181</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>182</sup> A este respeito, ver matéria investigativa produzida pela Marco Zero Conteúdo, disponível em: < <https://marcozero.org/o-recife-tem-dono/>>. Acesso em: 07 jul 2019.



Porque tiveram três versões da proposta da Prefeitura. Uma que foi sem querer... O cara que inclusive ele saiu depois da secretaria, [...] ele mandou uma primeira versão que era uma versão interna pro e-mail dos conselheiros. E depois a galera: ‘Não, não era essa versão, é essa segunda aqui’. Aí mandaram essa segunda, e depois ainda mandaram outra, a terceira. Daí na época a gente teve um trabalho que era, tipo, vamos estudar as três versões e ver o que foi que eles tiraram, o que foi que eles mexeram e tal. [...] Ela é horrível porque é isso, né. Diz que, por exemplo, um dos artigos dela, o consórcio pode respeitar ou não a lei se quiser. Tipo, você discute tudo e o consórcio respeita se quiser. Sabe, tinham várias coisas tipo cota de solidariedade e uma série de questões que a gente tinha sugerido que não passou, enfim, eles garantiram o gabarito, garantiram os parâmetros todos pra construir o Estelita a partir desse projeto de lei, que não foi debatido, sabe.<sup>183</sup>

O acontecimento fez com que a presidente do ICPS declinasse do cargo, conforme conta:

Aí eu já não acompanhei mais, aí eu já pedi para sair. [...] Achei melhor guardar coerência com os meus princípios e o meu diploma e deixar [...] para poder colocar à frente desse processo alguém que tivesse mais alinhado com a visão de mundo urbanístico que eu percebia que não era eu a pessoa. Então agradei muito e me recolhi.<sup>184</sup>

A minuta em sua “última versão” foi aprovada pelo Conselho da Cidade em março, sob o protesto de algumas entidades que se retiraram da reunião, e em maio o projeto de lei foi aprovado na Câmara de Vereadores.<sup>185</sup> A lei de n. 18.138/2015 (RECIFE, 2015) foi sancionada pelo prefeito no mesmo dia.

A sucessão de eventos relativos ao regime urbanístico para a área do Cais José Estelita acirrou o conflito em torno do projeto e de seu processo de validação. Um conjunto de protestos foram realizados pelos movimentos contestatórios (Figura 113), além de novas judicializações do caso. Ao final do ano, o projeto sob as novas bases seria aprovado pelo CDU.<sup>186</sup>

<sup>183</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>184</sup> Evelyne Labanca em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>185</sup> Novamente, o evento seria marcado por conflitos intensos. Como relata Tereza Campos, advogada do Centro Popular de Direitos Humanos: “A câmara técnica só teve uma única reunião, que foi a reunião de apresentação do projeto, que já estava pronto e já foi encaminhado para a Câmara dos Vereadores. E lá, no mesmo dia em que chegou, foi colocado como extrapauta, e aí, como a gente ficou sabendo, aí tentamos ir para ver como seria essa aprovação, e aí fecharam a Câmara. Aí nós ficamos do lado de fora. Aí fomos chamando, mobilizando as pessoas. Deu, sei lá, umas 5 ou 8 mil pessoas em volta da Câmara. [...] Deu muita gente porque a lei foi aprovada a toque de caixa, com a Câmara fechada. Nesse trâmite todo, desde o redesenho, desde tudo, foi tudo sem participação popular” (trecho de entrevista concedida à autora).

<sup>186</sup> Em meio a este período, em setembro de 2015, foi divulgada a notícia de que a Polícia Federal investigava possível fraude no leilão que colocou o terreno do Cais José Estelita à venda – operação nomeada “Lance Final”. A este respeito, ver, por exemplo: PF Investiga Fraude em Leilão de Terreno do Cais José Estelita, no Recife. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/09/1688398-pf-investiga-fraude-em-leilao-de-terreno-do-cais-jose-estelita-no-recife.shtml>>. Acesso em: 08 jul 2019.

Figura 113 – Protesto em Recife, após aprovação da Lei Municipal n. 18.138/2015 – “Ato #SalveEstelita”



Fonte: < <https://raquelrolnik.wordpress.com/2015/05/06/ocupe-estelita-toma-as-ruas-do-recife-apos-aprovacao-de-projeto/>>. Acesso em: 08 jul 2019.

A partir de então, a questão da transformação do Cais José Estelita passaria por alguns poucos trâmites administrativos e por muita discussão judicial. Em 2019, a trajetória deste processo somava cerca pelo menos uma dezena de ações no judiciário (conforme, por exemplo, G1, 2019; COSTA; CISNEIROS; MANSI, 2019). Entre as decisões judiciais que impediam e desimpediam a continuidade dos trâmites relativos ao “Novo Recife”, aquela tomada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5) ao final de 2017 garantiria a continuidade da implementação do projeto, mesmo com a questão sendo levada à discussão no âmbito dos Tribunais Superiores (STJ e STF).

Com a conclusão do levantamento histórico e arqueológico solicitado pelo IPHAN<sup>187</sup> em março de 2019, e término parcial dos trâmites junto à Prefeitura, o Consórcio Novo Recife iniciou a demolição dos armazéns para os quais havia sido liberado, retomando as obras no espaço (G1, 2019) – Figura 114.

<sup>187</sup> Frederico Almeida, que foi superintendente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional de Pernambuco de 2003 a 2015, acompanhando o projeto para a área, explica o embargo que até então impedia o Consórcio de realizar as obras: “Nós embargamos, o IPHAN embargou a obra, não pelo fato da atribuição legal, porque isso estava fora da nossa atribuição legal, mas a gente só tinha uma legislação que a gente garantiria que a gente poderia ter atribuição legal, que era a Lei de Arqueologia. Só que a Lei de Arqueologia, ele tem que fazer o seguinte, ele tem que fazer uma pesquisa arqueológica para ver se vai destruir algum bem arqueológico aqui, fazer o salvamento dessas informações e depois liberar. E eles fizeram isso. Eles pegaram e fizeram um estudo [...] depois que houve embargo. Que até hoje [maio de 2018] ainda está vigente o embargo, porque a gente tá exigindo algumas complementações de informação” (trecho de entrevista concedida à autora).

Figura 114 – Armazéns demolidos no Cais José Estelita, em março de 2019



Fonte: < <https://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2019/04/01/consorcio-novo-recife-conclui-demolicoes-no-cais-jose-estelita/>>. Acesso em: 08 jul 2019.

Com estes avanços, o Consórcio Novo Recife passou a anunciar os primeiros empreendimentos a serem instalados na região. Os anúncios dos imóveis residenciais à venda junto aos edifícios Mirante do Cais promovem apartamentos com quatro suítes, varanda, quatro vagas de garagem coberta, além de área de lazer e espaços compartilhados com piscina, sauna, salão de festas, playground, brinquedoteca, espaço *gourmet*, quadra de tênis profissional, pista de *cooper*, horta e pomar orgânicos, entre outros (Figura 115).<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> A este respeito, ver anúncio disponível em: < <https://www.mouradubeux.com.br/pernambuco/recife/cais-jose-estelita/residenciais/4-quartos/mirante-do-cais>>. Acesso em: 08 de jul 2019.



Figura 115 – Mirante do Cais Norte, Mirante do Cais Sul, e Parque do Cais – primeiros empreendimentos anunciados pelo Consórcio Novo Recife para a área do Cais José Estelita



Fonte: < <https://www.mouradubeux.com.br/pernambuco/recife/cais-jose-estelita/residenciais/4-quartos/mirante-do-cais>>. Acesso em: 07 jul 2019.

## 5 UMA INTERPRETAÇÃO ANALÍTICA: ANALISANDO OS CASOS E SEUS PROCESSOS INSTITUCIONAIS

Conhecidos os debates conceituais, teóricos e empíricos que orientam esta pesquisa, neste capítulo final apresenta-se uma interpretação analítica que busca dar conta de responder ao problema central da investigação, considerando todos os aspectos discutidos até aqui. Antes, contudo, de expor a análise propriamente dita, faz-se fundamental evidenciar a metodologia e, especialmente, o percurso metodológico traçado para a sua realização. Assim, esta seção é iniciada com uma exposição dos procedimentos metodológicos planejados e executados ao longo da pesquisa. Nesta primeira parte também é apresentado o modelo de análise que orientou o trabalho empírico e analítico, formulado a partir das teorias da política urbana, e, em especial, da abordagem neoinstitucional. Na sequência são expostos os enquadramentos propostos para cada um dos casos, elaborados com base neste modelo. Ao final, tenta-se realizar um cruzamento desses enquadramentos, a fim de verificar em que medida tais enquadramentos respondem a um quadro comum, momento em que se busca também sintetizar os resultados da investigação como um todo.

### 5.1 Metodologia da pesquisa

Em um breve retrospecto do que fora discutido até aqui, viu-se que, nesta pesquisa, as políticas de *waterfront regeneration* são entendidas como um fenômeno contemporâneo de abrangência global, com reflexos nas cidades brasileiras, as quais, por meio do emprego de diferentes abordagens, promoveram ou têm buscado promover transformações de impacto em suas áreas e regiões portuárias não mais operacionais. A fim de compreender como são construídas e viabilizadas estas políticas no Brasil, a discussão teórica orientou-se para as teorias da política urbana, subcampo que tem por objetivo apreender dinâmicas políticas na escala local desde um olhar interdisciplinar.

A abordagem neoinstitucional, de forma geral, e, especificamente, aquela de orientação histórica aparece, nesse cenário, como potente para os propósitos traçados, combinando aspectos das perspectivas calculadora e cultural a fim de explicar processos de tomada de decisão política. O processo político – em que se constroem preferências, estratégias, coalizões e objetivos, e onde são alocados acessos desiguais a tomada de decisões – é analisado a partir de sua estruturação por uma série de variáveis, em especial pelas

instituições, as quais, a seu turno, sofrem influência do contexto histórico e social que as permeia.

Se abordagens como aquelas dos regimes urbanos e da governança urbana apresentaram limitações e, especialmente, maior identificação com modelos de produção política do urbano dos cenários norte-americano e europeu contemporâneos, o neoinstitucionalismo histórico, enquanto grade de leitura mais ampla, parece fornecer instrumentais para análises situadas em outros contextos, garantindo espaço para alocação de especificidades locais na constituição de tais processos. Além disso, ao enfatizar aspectos sequenciais e resgatar noções como a de dependência da trajetória, contribui com a operacionalização de análises do *policy-making*. As instituições, entendidas de forma dinâmica, estabelecem as regras do jogo (*de jure* e *de facto*), e o Estado volta à tona como um ator político importante, ao lado de outros atores coletivos, trabalhando com diferentes lógicas e carregando traços de sua própria história. Na análise dos processos de formulação de políticas, assim, interessam questões como o contexto mais amplo em que ocorrem, as visões de mundo que os permeiam, as regras do jogo estabelecidas, a distribuição desigual de poder e recursos, bem como as sequências e trajetórias dos eventos.

Partindo de tais considerações, elaborou-se um modelo de análise que serviu ao propósito de orientar a investigação empírica para responder ao problema de pesquisa delimitado. A partir da noção central de “processo institucional”, entendido como o período e o conjunto de relações que visam à produção de um resultado sociopolítico – neste caso, a implementação de uma política urbana específica –, foram formuladas dimensões analíticas, com seus respectivos indicadores, a partir das quais se considerou possível compreender e explicar tais processos. Entende-se, assim, que tais dimensões fazem parte de um mesmo processo, sendo sua separação promovida unicamente para os fins analíticos da pesquisa. São estas<sup>189</sup>:

(i) Atores: dimensão que busca atender para os principais atores envolvidos em tais processos. Sua relevância reside na identificação de quem participa da produção política

---

<sup>189</sup> A formulação de tais dimensões e indicadores parte dos fundamentos teóricos aqui utilizados e, nesse sentido, apresentam-se como uma, dentre inúmeras outras, possibilidade de interpretação desses processos. Entende-se ser de suma importância evidenciar isso na medida em que a presente pesquisa não possui a pretensão de esgotar a análise de tais fenômenos em sua totalidade. Parte-se da compreensão de que se tratam de processos complexos, os quais, em razão das limitações temporais e materiais deste trabalho, não puderam ser observados em todos os seus detalhes. Ainda assim, conforme os pressupostos teóricos apresentados, defende-se aqui que o modelo de análise formulado, aplicado aos casos sob uma perspectiva comparatista, pode em muito contribuir para a formulação de explicações mais profundas acerca de como operam os processos institucionais locais de implementação de grandes projetos de revitalização urbana no contexto brasileiro.

nos casos estudados. Interessa aqui a *composição* dos atores coletivos, tanto do segmento público (quais esferas federativas e quais esferas de poder) quanto do segmento privado (quais setores empresariais e sociais); se há (e, ocorrendo, de que forma) *participação de atores civis*; os *objetivos* e *interesses* de tais atores; e as suas *visões de mundo* (conteúdos cognitivos e valorativos que sustentam suas propostas).

(ii) Procedimento: dimensão que intenta dar conta dos procedimentos adotados em tais processos. É importante pois visa identificar o formato mais geral dos processos, as sequências de eventos desencadeados em seu curso e os eventos-chave ocorridos. Entram na análise, portanto, os respectivos *modelos jurídico-administrativos* em que operam (quais as alternativas que são escolhidas, dentre as possibilidades legais existentes, para enquadrar a condução formal de cada um dos processos); a *trajetória* destes processos (sucessão de acontecimentos); e os *momentos-chave de tomada de decisão* (em que momento são tomadas as decisões mais relevantes, de que forma e em que arena ocorrem, e como afetam o curso da sua trajetória).

(iii) Recursos: dimensão que visa identificar os recursos mobilizados pelos diferentes atores para a consecução de seus objetivos. Sua pertinência está no fato de lançar luz sobre os principais mecanismos utilizados para a viabilização de interesses no curso de tais processos. Envolve os *instrumentos* (jurídicos e legislativos) e os *incentivos formais e informais* (políticos, econômicos, legais, entre outros) de que os atores envolvidos fazem uso.

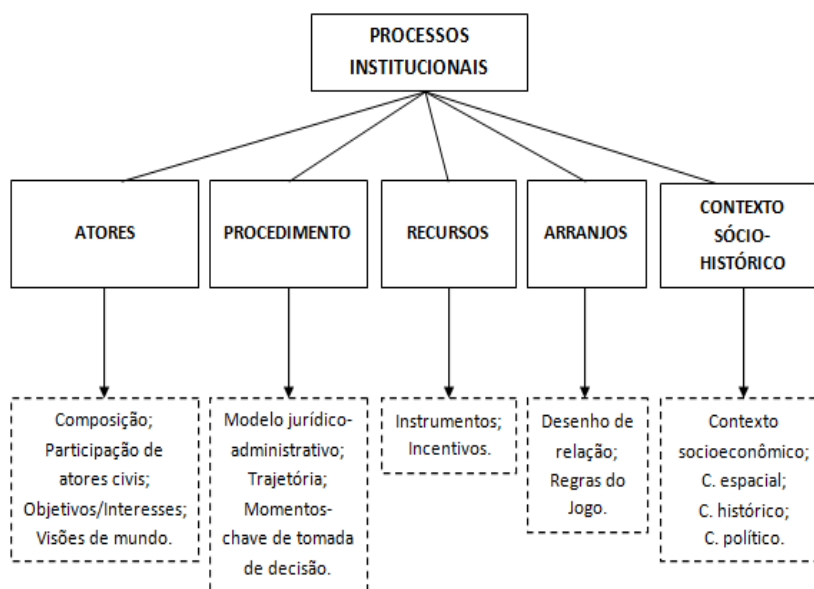
(iv) Arranjos: dimensão que busca abordar os arranjos público-privados criados no curso de tais processos. Mostra-se relevante por abranger os padrões de interação, as ações, negociações, alianças e conflitos entre os atores presentes, bem como as regras formais e informais que conduzem tais interações. Interessam o *desenho de relação* formal (via contratação) e informal (interação real desenvolvida, seja de forma horizontal, seja de forma hierarquizada); e as *regras do jogo* (divisão de competências, atribuições, restrições e oportunidades) criadas ou resgatadas.

(v) Contexto sócio-histórico: dimensão que objetiva tratar de algumas relações do contexto sócio-histórico, local e nacional, que incidem em tais processos. Importa em razão de agregar fatores institucionais exógenos aos processos políticos em si. Entram aqui aspectos dos respectivos *contextos socioeconômicos* (características gerais das cidades e do país em termos sociais e econômicos); dos *contextos espaciais* (características do espaço a ser transformado e sua relação com o restante da cidade e do país); dos *contextos históricos* (legados históricos que interferem nos processos); e dos *contextos políticos* (relações de poder

político entre os atores, em termos de distribuição de recursos, posições ocupadas e capacidades de ação) presentes.

A figura (Figura 116) abaixo apresenta este modelo de forma esquemática:

Figura 116 – Modelo de análise da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

De caráter qualitativo, a investigação empírica buscou se orientar pela estratégia de pesquisa do estudo de caso, ou, mais especificamente, estudo de casos múltiplos (YIN, 2001), a partir da investigação dos casos do Rio de Janeiro (RJ), Porto Alegre (RS) e Recife (PE), já abordados em detalhe. Como observado, tais processos institucionais representam um momento específico pelo qual todas essas intervenções passam. A delimitação temporal da pesquisa, portanto, diz respeito à etapa de formulação e tomada de decisões para a implementação de cada projeto.

Com o modelo analítico em mãos, foi possível proceder à escolha e estruturação das técnicas de coleta e produção de dados mais aptas a responder às dimensões de análise selecionadas. A primeira delas, o levantamento documental, buscou reunir, em primeiro lugar, os documentos e registros oficiais relativos aos respectivos processos de “revitalização”, como editais licitatórios, decretos da administração pública, contratos, atas de reuniões, legislações incidentes sobre os casos, entre outros. Ainda, a fim de complementar o material documental, foi realizado o levantamento e sistematização dos principais estudos de caso já realizados sobre tais processos, que foram de extrema ajuda para a compreensão das políticas,

assim como a coleta de informações divulgadas junto aos *websites* oficiais dos projetos e mídias locais. Ademais dos documentos, utilizou-se como técnica complementar a realização de entrevistas com os principais agentes de tais processos. Buscou-se elencar, prioritariamente, representantes do Estado, em suas diferentes esferas e níveis, e dos grupos consorciais empresariais envolvidos mais diretamente com as intervenções projetadas. Foram também selecionados atores civis que tiveram um grau significativo de participação nos processos em estudo, como, por exemplo, representantes de movimentos de contestação local aos projetos. Elaborados com o fim de verificar indicadores específicos do modelo de análise, os roteiros de entrevistas, de formato semi-estruturado, adotaram três modelos distintos: um a ser aplicado com representantes do segmento governamental e legislativo, um a ser aplicado com representantes do segmento privado/empresarial, e um a ser aplicado com o segmento civil. Uma lista contendo as entrevistas realizadas é apresentada no Apêndice deste trabalho.

Seguindo a estratégia do estudo de casos múltiplos, e considerando o modelo analítico elaborado com base na teoria, o primeiro passo previsto e realizado para a execução da pesquisa foi a formulação de um protocolo de estudo de caso, possibilitando que um mesmo desenho de estudo de caso fosse replicado nos três casos selecionados. Este protocolo teve como base o projeto de pesquisa qualificado e buscou detalhar os aspectos relativos à coleta e produção de dados (o roteiro de entrevistas, os agentes a entrevistar, os principais documentos a coletar, etc). Junto à formulação do protocolo, foi realizado um mapeamento geral que buscou identificar os principais agentes, grupos e instituições, envolvidos em cada um dos casos. Ao lado desta identificação, buscou-se destacar a sua relevância para o processo em estudo, assim como seus possíveis meios de contato. O mapeamento também envolveu uma sistematização prévia dos documentos específicos a serem coletados. Para tanto, foi necessária a realização de um estudo genérico acerca dos casos que permitisse a construção de uma síntese provisória de suas respectivas trajetórias.

Com o término da elaboração do protocolo de estudo de caso e do mapeamento geral dos casos, iniciou-se a realização do trabalho de campo na cidade de Porto Alegre. Ao longo do mês de fevereiro e março de 2018 foram realizadas parte das entrevistas previstas. Em razão de interesses acadêmicos prévios da pesquisadora neste caso (VIVIAN, 2016), vinha-se participando de eventos relativos ao tema há, pelo menos, dois anos. Por esse mesmo motivo, parte do levantamento documental já estava feito, restando apenas alguns poucos a serem coletados. Neste período também foram iniciados os contatos com pesquisadores das cidades do Rio de Janeiro e Recife, a fim de viabilizar uma “porta de entrada” para a realização do trabalho de campo nessas localidades. Assim, após a realização de parte da pesquisa de campo



em Porto Alegre, com a experiência adquirida, partiu-se para a execução do trabalho de campo no Rio de Janeiro, durante os meses de abril e maio, e, posteriormente, em Recife, nos meses de maio e junho do mesmo ano. Em ambas as localidades, este trabalho envolveu, de forma geral: levantamento e coleta de documentos oficiais; agendamento e realização de entrevistas; observação *in locu*; participação em eventos e atividades ligados aos temas; contato e troca de informações com pesquisadores ligados ao tema; discussão da pesquisa junto a grupo de pesquisas das localidades; entre outros. Ao todo, foram dedicados para a pesquisa 38 dias no Rio de Janeiro e 36 dias em Recife. Foi possível coletar a maior parte dos documentos previstos, assim como realizar todas as entrevistas principais. Com o retorno à Porto Alegre, o trabalho de campo foi finalizado a partir da constituição de um banco dos dados coletados e produzidos, assim como com a realização das entrevistas restantes nessa localidade.

Na sequência, com a consolidação de um *corpus* para cada um dos casos, para a etapa analítica projetou-se um processo de categorização, por meio da análise de conteúdo (BARDIN, 1977), procedimento clássico dentro do campo da pesquisa social para análise de materiais textuais de diferentes origens. A categorização teve como base o modelo analítico formulado, buscando-se, junto ao material empírico, as dimensões e indicadores de análise elaborados anteriormente a partir da teoria. Em razão da grande quantidade de informações reunidas, a sistematização do *corpus* e a sua categorização foram realizados com o auxílio do *software* NVIVO. Neste, cada um dos casos constituiu um “caso”, cada uma das dimensões de análise constituiu um “nó”, e seus respectivos indicadores constituíram os “subnós”. Ainda que a orientação mais dedutiva adotada pela pesquisa já tivesse informado a estrutura dos nós para o processo de catalogação/categorização, esta sempre foi tomada de maneira flexível, abrindo-se a possibilidade para o trajeto inverso, isto é, para a criação ou modificação dos indicadores (subnós) com base nos dados coletados. Isso, contudo, acabou não ocorrendo.

Com a identificação de todos os indicadores em cada um dos *corpus*, o procedimento de categorização foi finalizado com a criação de enquadramentos de cada caso, de forma a permitir a recombinação e o cruzamento dos resultados para o confronto com a hipótese inicialmente traçada. Intentou-se, dessa forma, direcionar o olhar para os modelos (enquadramentos) que representam cada um dos processos institucionais, a fim de, comparando-os e sopesando suas semelhanças e particularidades, verificar se de fato traduzem um padrão comum, hipótese que fora formulada antes do início do trabalho de campo. Os enquadramentos e seu cruzamento são apresentados nas duas subseções seguintes.

## 5.2 Enquadramentos dos casos

### 5.2.1 Rio de Janeiro

#### *Contexto sócio-histórico local*

Em termos espaciais, a área que engloba a operação do Porto Maravilha representa uma das poucas localidades do Rio de Janeiro, e uma das únicas da região central, com possibilidade de crescimento imobiliário, tendo sido, por isso, alvo de interesse dos idealizadores da política. Ao mesmo tempo, a região delimitada e suas franjas nunca deixaram de ser ocupadas: a despeito da histórica ausência de investimentos públicos, abrigou moradias diversas, ocupações, favelas, cortiços, alguns equipamentos, e um conjunto patrimonial histórico de relevo.<sup>190</sup> Nesse sentido, o relativo abandono da região foi um argumento de peso mobilizado desde as suas primeiras propostas de intervenção.

Embora tais aspectos fizessem-se presentes, pelo menos, desde a década de 1980, eles, sozinhos, parecem ter sido insuficientes para garantir a viabilidade de uma intervenção substantiva na região. A este respeito, aspectos contextuais de ordem política e econômica, principalmente, a partir de 2009, seriam decisivos para a realização da política urbana nos moldes em que esta foi, de fato, executada. Destaca-se, desta forma, o já referido alinhamento político entre esferas do executivo municipal, estadual, e federal – um acontecimento histórico para a cidade do Rio de Janeiro. Tal alinhamento, que já era dado de partida com o resultado das eleições municipais do ano de 2008, seria ainda mais reforçado com os planos da Prefeitura de realização de obras de impacto na cidade e o projeto desenvolvimentista do Governo Federal. Nesse contexto, a recepção de megaeventos no Rio, especialmente os Jogos

---

<sup>190</sup> Para além das dinâmicas portuárias que ali operaram, o contexto histórico deste espaço é muito marcado pela cultura e resistência populares, como avalia Marcelo Edmundo: “A história do Rio começou no Porto. A história do Rio, principalmente uma marca no país, foi justamente ali onde o maior número de negros escravizados desembarcaram. E foi ali que eles também foram mantendo a sua cultura, eles resistiram e influenciaram toda a cidade e todo o país. Porque foi ali basicamente que essa marca do carioca, a marca cultural do Brasil, a mais influente, que é a questão do samba, do candomblé e tudo, foi ali o grande marco. Então a região portuária é uma região fundamental para forjar o povo do Rio e o povo brasileiro. [...] A zona portuária também é palco de grandes revoltas e manifestações populares. A gente fala, o próprio morro da Providência, que é considerada a primeira favela, foi um ato de quase que de desobediência, né?. Os lutadores lá de Canudos, a história mais resumida que conta, haviam prometido casas quando eles voltassem da guerra, a maioria negra, não receberam essas casas e eles ocuparam o morro que já tava começando a ser ocupado por causa da reforma de Pereira Passos. Aí eles ocuparam e ali já foi um confronto. Ali também tem a história da revolta das vacinas, maior revolta popular do Rio de Janeiro e uma das maiores do país. [...] A própria história da revolta da Chibata. [...] Então são várias histórias de revolta da região, o primeiro sindicato do Brasil, o sindicato dos estivadores e portuários foi o primeiro, ali foi a base de uma organização política muito forte dos comunistas, anarquistas...” (trecho de entrevista concedida à autora).

Olímpicos de 2016, apareceu como importante indutor de viabilização e legitimação pública da intervenção:

O Porto Maravilha ele é implementado num período que você tinha o PT no Governo Federal, você tinha um partido aliado do PT, que era o PMDB, no Estado do Rio de Janeiro e na Prefeitura. [...] É bom entender que, nesse período, o Rio, de maneira geral, entrou num espírito ufanista: ‘Pô, que legal’. Inclusive um setor médio mais crítico absorveu um pouco essa narrativa de que: ‘Poxa, que legal, vamos ter Copa do Mundo, vamos ter Olimpíadas, a UPP tá funcionando, isso é positivo para a cidade, para a Região Metropolitana...’. Isso fez o quê? Aqueles espaços de participação formalizados a partir da Constituição Federal de 1988, que já eram extremamente frágeis, no Rio de Janeiro principalmente, eles passaram a ser ignorados. Porque você tem um apelo social majoritário, quase um consenso, muito grande, que dava uma legitimidade para os governos irem tocando. Aí não importa qual ente da federação.<sup>191</sup>

O contexto de alinhamento interfederativo entre esferas do executivo ainda somou-se a uma forte base de apoio no legislativo municipal e também a uma tradição da cidade de pouco incentivo aos espaços participativos para a gestão urbana:

O nosso modelo é quase que um modelo de eleição de interventores, historicamente. A gente elege prefeitos e governadores que são interventores. Saem fazendo obra e dane-se assim. E a população acha bom também. É isso que a verdade, tá? [...] Majoritariamente a população gosta desse tipo de liderança e não é à toa que elege vários, a trocentos anos, à esquerda e à direita. [...] Esses modelos de participação social, diálogo com sociedade civil, de orçamento participativo, foi o Partido dos Trabalhadores no espectro da esquerda que foram evoluindo para outros partidos, mas aqui no Rio nunca fez muito caldo não. [...] À esquerda e à direita, são modelos que até se equivalem no *modus operandi*. Nenhum dos dois lados tem muitas tradições de diálogo com a sociedade civil. É aquele modelo mais clássico de representação: você foi eleito, está com legitimidade, monta o projeto, taca o pau e vamos embora.<sup>192</sup>

Todo esse arcabouço histórico, político e espacial, também foi reforçado por um contexto econômico de pujança fora do habitual, que seria fundamental para a emergência do Porto Maravilha:

Tinha recurso da Prefeitura, tinha recurso do Governo Federal, juntava com PAC, você tinha recurso do próprio Estado... Imagina, o petróleo lá em cima, o barril tava quase cem dólares, o Governo do Estado negociando *royalties* antecipados, era muita grana. A economia girando, circulando... Então você imagina o que era isso aqui, o Rio era um canteiro de obras.<sup>193</sup>

### *Atores*

Desde o início, a administração pública municipal foi um importante indutor do processo de intervenção na região portuária do Rio de Janeiro, por meio dos próprios chefes

<sup>191</sup> Aécio Oliveira, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>192</sup> Eduardo Moraes, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>193</sup> Aécio Oliveira, em trecho de entrevista concedida à autora.

do executivo e suas equipes de planejamento urbano. No caso de Eduardo Paes, a decisão política de levar a cabo uma “revitalização”, que parece ocorrer mesmo antes de sua eleição, mostra-se fundamental para a garantia de implementação do projeto. Assim, se nas gestões anteriores a iniciativa para a intervenção na região do porto vinha de atores que integravam, mas não comandavam, a gestão municipal – como é o caso de Alfredo Sirkis no segundo mandato de César Maia, por exemplo –, com Paes esta relação foi invertida, e o protagonismo foi assumido pelo prefeito já em seu primeiro mês de gestão. Foi somente com a decisão formada e resolvida que este elencou o grupo de agentes a compor uma equipe a integrar a gestão que seria responsável por conduzir o processo de “revitalização”.

Além do executivo municipal, o alinhamento entre esferas federativas, especialmente em relação à decisão de “revitalizar”, como visto, mostrou-se essencial para garantir a viabilidade da intervenção. As esferas do executivo estadual e federal, desta forma, também cumpriram um papel de relevo nessa trajetória, garantindo recursos de suporte para a realização da proposta.

Ainda, as instituições legislativas, especialmente municipal, quando mobilizadas, asseguraram a continuidade dos planos traçados pelo executivo, aprovando os regramentos necessários para tanto. A passagem do conjunto de leis que dariam forma ao Porto Maravilha foi relativamente fácil, graças à base de sustentação majoritária que a Prefeitura detinha na Casa no momento da votação.

Para a viabilização da política urbana projetada, a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP), sociedade de economia mista controlada pelo Município do Rio de Janeiro, também foi essencial. Com a missão de gerir e fiscalizar a “revitalização”, a organização concentrou em um único espaço administrativo a prerrogativa para funções e decisões que, se inexistente, envolveriam uma multiplicidade de setores da Prefeitura. A nova empresa mostrou-se útil para os propósitos de manuseio financeiro da operação e concentração de recursos em um único território da cidade, além de garantir agilidade, centralização e maior autonomia para o processo de intervenção.

No plano federal, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) cumpriu um papel de destaque ao mapear, regularizar e negociar terrenos cruciais à “revitalização”, inclusive assegurando tratamento prioritário a tais atividades quando necessário. Além da SPU, outro ator de especial e talvez maior importância na operação foi a Caixa Econômica Federal (CEF) que, por meio de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), possibilitou a execução da OUC.

No campo do setor privado, o Consórcio Porto Novo, formado pelas empreiteiras OAS, Odebrecht e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, participou ativamente do processo de intervenção urbana. Além de adquirir centralidade no contrato de Parceria Público-Privada (PPP) realizado, tais atores tiveram participação ativa na consolidação da decisão política de “revitalizar” e na conformação do modelo de intervenção.

No tocante à participação de atores civis, o processo institucional levado a cabo para a transformação da região portuária do Rio de Janeiro mostrou-se pouco aberto à avaliação e intervenção da população local. Os espaços de escuta e diálogo foram criados principalmente a partir da formação da CDURP, que buscou promover, em certa medida, debates com grupos sociais diversos, especialmente com aqueles que seriam mais impactados pelas obras da operação. Contudo, a inclusão da opinião pública na conformação do modelo de intervenção parece ter sido praticamente nula.

A resistência ou disputa em relação à política urbana, neste caso, ficou a cargo, em grande parte, da população residente na área diretamente afetada pelo projeto. Nesse contexto, levantaram-se demandas pela construção de habitações de interesse social na região, pela não realização de remoções, pela manutenção das atividades culturais locais, pela preservação e atenção à história da população negra presente na região, entre outros. O Fórum Comunitário do Porto (FCP), formado inicialmente para acompanhar as intervenções do projeto na região portuária, acabaria concentrando seus esforços de ação principalmente para os impactos do projeto no Morro da Providência, inclusive por meio da judicialização de tais demandas. Além do FCP, movimentos sociais de luta por moradia, grupos ligados à academia, ONGs, coletivos de ocupações e parte dos moradores da região, de alguma forma contestaram a proposta nos moldes em que havia sido concebida. Não houve, contudo, a criação de algum grupo contestatório específico ao projeto Porto Maravilha – as críticas, proposições e ações de atores civis parecem ter ocorrido de maneira mais fragmentada.<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> A este respeito, Marcelo Edmundo chama a atenção para a expectativa que parcela dos habitantes da região nutriu em relação à possibilidade de real melhoria daquele espaço urbano: “Há uma questão que às vezes a gente fica assim: ‘Pô, e a resistência... E não sei o quê’. O problema é que o abandono foi tão grande, e as necessidades agravaram tanto, às vezes menores, a necessidade do saneamento, a necessidade de melhores condições de vida, a moradia, o emprego e tudo, que toda a perspectiva de vir alguma melhoria cria na pessoa um certo conflito de até onde ela vai ali protestar, contestar, ou até onde ela vai ter realmente melhoria ou perder melhoria com isso. Então é um jogo que o poder estabelecido faz muito bem. E coloca o povo no mínimo em um conflito com ele mesmo muito grande. Essa é a dificuldade de se criar células reais de resistência efetiva. Não é culpa das pessoas. É, por que, poxa... Vai lá e: ‘Vamos fazer alguma coisa’. E aí o outro: ‘Pô, é melhor fazer alguma coisa do que não fazer nada’. Então aconteceu isso na zona portuária do Rio, mesmo que tenha havido realmente algumas resistências na área, de diversas maneiras. Mas é isso, ali falta tudo, alguém chega com alguma coisa, aparentemente essa coisa piorar não vai piorar. Só que o que a gente vê hoje é que piorou” (trecho de entrevista concedida à autora).

Os objetivos e interesses em jogo para a administração pública municipal, com Paes à frente, pareceram ser o de decisivamente promover a intervenção na região portuária por meio de um megaprojeto, no bojo da perspectiva de a cidade sediar os Jogos Olímpicos de 2016. A operação de caráter grandioso, além de garantir um deslocamento de enfoque – das Olimpíadas para o Porto Maravilha –, também associava à sua gestão uma política urbana que, de acordo com seu discurso, colocaria o Rio de Janeiro em um novo patamar no rol das cidades turísticas globais e que resolveria muitos dos problemas internos que a cidade enfrentava. Ao longo de todo o processo, Paes buscou assumir o protagonismo do megaprojeto e do megaevento, fazendo da região portuária uma de suas “vitrines” principais e marca da associação de sua imagem com a realização de transformações intensas no Rio de Janeiro.<sup>195</sup> À época, seu objetivo de intervenção na região portuária ia ao encontro do interesse do Governo Federal de promoção de megaeventos no país.

O grupo de empreiteiras, por sua vez, teria na intervenção um negócio bastante vantajoso e lucrativo, além de um novo caminho aberto em se tratando de Parcerias Público-Privadas para realização de grandes projetos de desenvolvimento urbano. O objetivo da valorização financeira a partir da operação urbana também pode ser associado à CEF, que, com o arranjo financeiro-institucional estabelecido, adquiria protagonismo nos negócios imobiliários da região.<sup>196</sup>

À CDURP caberia o objetivo inicial de implementar a operação urbana, escopo este que seria alcançado com uma série de esforços preliminares, como narra Jorge Arraes:

O principal papel nosso, da minha equipe, no primeiro ano, foi um papel de convencimento. Inclusive nosso. Aquilo era um negócio assim, tão grandioso, e tão sonhador, que parecia uma utopia. [...] Eu devo ter feito mais de cem apresentações nos primeiros meses, em tudo quanto é lugar que você imaginar, para falar sobre o porto. [...] Então acho que o principal desafio inicial foi convencimento, dos *stakeholders* todos, a tudo e todos os envolvidos. Então o povo da região que morava, comerciante, órgãos públicos complicados, porque a gente tem a Justiça Federal, tem Docas, tem Polícia Federal, Ministério do Trabalho... O Rio foi capital, então essa região aqui era uma região cheia de órgãos públicos. A própria máquina

<sup>195</sup> Quando em campanha para reeleição, o prefeito chegou a comparar sua gestão a de Pereira Passos: “[Gostaria de ser lembrado como] um urbanista à la Pereira Passos com um coração à la Pedro Ernesto. Sob o ponto de vista da modernização da cidade, de grandes intervenções que possam melhorar e recuperar o Rio, acho que tem muita coisa acontecendo como aconteceu no governo Passos” (O GLOBO, 2012).

<sup>196</sup> Como coloca Luiz Antônio Guaraná: “Aí eu te digo, mais uma vez, você tem uma questão que pode gerar suspeição: ‘Será que comprou por causa de interferência política?’. Eu acredito que possa até ter tido, mas, para o FGTS, foi um ganho fantástico. Ele compra os certificados, aí você tem uma variação dos valores, em função de se você vai usar aquele certificado para área comercial, para área residencial, então tem algumas variações, mas ele, eu acho que, naquilo que ele começa a vender, eles tem um ganho ali superior a cem por cento. Então acho que nunca o FGTS teve um investimento tão bom. Talvez hoje tenha algum problema de liquidez, de conseguir vender, até porque o mercado imobiliário deu uma... Mas é uma operação que no longo prazo é totalmente viável, principalmente porque o centro da cidade não tinha mais para onde crescer” (trecho de entrevista concedida à autora).



interna da Prefeitura que não acreditava muito que aquilo pudesse ter um resultado concreto, o prefeito brigou muito por isso. Então o principal desafio, objetivo, foi esse. E é claro, fazer um... a gente já tinha, eu e mais uns 3 ou 4 que viemos no início, tínhamos já uma experiência já bastante boa de mercado imobiliário. Era transformar aquilo num atrativo real. Uma coisa que agregasse valor para poder ter um interesse de fato do mercado. Porque, se não, não adiantava nada. Se você não tem... É isso que vai retroalimentar o processo. Esses foram os dois principais pontos. É claro que se a gente for conversar aqui tem trocentas coisas que aconteceram nesse meio do caminho, mas assim, o nosso foco era esse.<sup>197</sup>

Com o passar do tempo, a organização assumiria novos papéis e objetivos em relação à operação, embora a questão imobiliária tenha permanecido central, conforme comenta Washington Fajardo:

A minha opinião, e era algo que eu dizia, a CDURP, como a modelagem dependia muito do sucesso imobiliário, do aproveitamento dessa área, a CDURP obviamente, com toda razão, dava ênfase a isso. Mas eu costumava dizer que não era CDURP, companhia de desenvolvimento imobiliário da região portuária, era CDURP, companhia de desenvolvimento urbano da região portuária. Urbano significa que a dimensão imobiliária é fundamental, mas que outras dimensões são importantes: o espaço público, a moradia, a dimensão social, a dimensão ambiental, a dimensão paisagística. Ou seja, essa ideia de uma integração entre todas as dimensões presentes na cidade deveria estar materializada na CDURP, e essa era uma crítica interna que eu fazia de ‘olha, não pode esquecer as outras dimensões’. Isso, como gestor, você sabe que você não pode abandonar uma dimensão que ela é alicerce das outras, mas era algo que eu achava que deveria se dar mais ênfase em termos de solução.<sup>198</sup>

Além destes, objetivos e interesses periféricos compuseram o cenário complexo do Porto Maravilha, como aqueles disputados pelos atores civis, especialmente em relação à demanda por habitação de interesse social, de permanência dos moradores locais e de valorização da herança negra na região. É possível, ainda, mencionar o interesse de manutenção da legislação vigente em relação à APAC situada na região, defendida pelos órgãos de proteção do patrimônio cultural, como o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH).<sup>199</sup> O objetivo de garantia de habitação de interesse social de parte da SPU também se fez presente, como relembra Eduardo Morais:

<sup>197</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>198</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>199</sup> Nas palavras de Fabrício, funcionário do Instituto: “Então, a luta foi de não deixar que a legislação do porto interferisse com a legislação que já era vigente em termos de patrimônio cultural. E como eu já havia adiantado, houve essa preocupação no projeto do porto em manter a área de proteção, a APAC. Então houve sim um movimento de se proteger o que já havia sido dito que estava protegido. [...] Uma outra preocupação do patrimônio era com essa chegada dos novos empreendimentos, da valorização do metro quadrado, valorização do solo e que isso de certa forma expulsasse naturalmente os moradores, os usos de dentro da área de proteção. Porque a gente protege a ambiência, então é legal que é um reduto do samba, reduto de cultura afro, então a gente tem muito isso enraizado dentro da APAC do SAGAS. E o medo do patrimônio é que naturalmente esse tipo de ocupação cultural, de formação de cultura, que ainda persiste no SAGAS até hoje, que aos poucos ela fosse se perdendo com a chegada dos grandes empreendimentos. Era uma preocupação também” (trecho de entrevista concedida à autora).

[O objetivo] institucional era a habitação. A gente, a SPU abraçou a agenda da habitação total. O grupo majoritário que assumiu a SPU a partir de 2005 era vinculado à área da habitação, então a agenda principal era essa. E aí a gente operava em outras coisas também, mas o coração de nós todos estava para a política habitacional. [...] Ela não conseguiu quantas habitações gostaria, mas também não entregou o terreno para fins que ela não acreditava que seriam o melhor. E conseguiu blindar em algum nível as habitações, as demandas dos movimentos de moradia, vamos dizer assim. Pro entidades ela conseguiu de alguma forma blindar e entregar pros movimentos de moradia, né.<sup>200</sup>

Em termos de visões de mundo, é possível mapeá-las, ainda que superficialmente, a partir do posicionamento que cada ator ou grupo de atores estabeleceram em relação à política do Porto Maravilha. Aqueles favoráveis ao projeto nos moldes em que foi estabelecido, como é o caso dos órgãos públicos e setores envolvidos diretamente com a realização da operação, sustentaram a proposta com base em argumentos voltados às relações internas e externas à cidade do Rio de Janeiro. Externamente, tinha-se a ideia de que a política alavancaria a cidade em um contexto de competição interurbana, especialmente em termos de atratividade turística. Em diversas manifestações, o projeto é equiparado a intervenções similares em cidades como Barcelona, Londres, Baltimore, Buenos Aires, e outras localidades que executaram projetos “de sucesso” na cena global. O Porto Maravilha é visto, desta forma, como uma forma de colocar o Rio de Janeiro em uma condição de equiparação a tais modelos de cidades virtuosas e bem-sucedidas. Internamente, o projeto aparecia como uma solução para uma “demanda reprimida” do mercado imobiliário na região central. A intervenção também seria uma forma de garantir o desenvolvimento econômico e crescimento da cidade e, principalmente, da região portuária, vista e representada como um espaço degradado, inseguro, esquecido e mal aproveitado. Além disso, também é possível notar nesse grupo a defesa das parcerias entre setores público e privado como modelo mais desejável para a realização de intervenções deste tipo.

Um segundo posicionamento seria daquele grupo de atores que se mostrava favorável à política, porém com ressalvas e algumas críticas. Neste caso, as visões de mundo seriam bastante marcadas por uma ideia de “cidade compacta” como modelo de cidade mais desejável, isto é, com recuperação de centralidades, fomento ao uso diversificado e adensado do espaço, mistura de classes sociais, vida diurna e noturna ativa, proximidade de atividades, etc. Aqui estariam principalmente os atores de formação no campo do urbanismo que participaram de alguma forma da construção da intervenção, os quais viam neste um modelo mais moderno e adaptado à vida contemporânea nas cidades. Suas críticas ao projeto

---

<sup>200</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

voltaram-se à necessidade de maior atenção às dinâmicas econômicas e sociais do local e de um maior incentivo à produção habitacional na região.

Por fim, restariam aqueles contrários ao projeto, imbuídos, via de regra, de uma perspectiva que via na proposta implementada a representação da colonização do Estado pelos interesses econômicos. Em sua visão, o Porto Maravilha seria o exemplo de um modelo privatizador da cidade, pouco atento às demandas das populações marginalizadas. Nesse caso, uma forma ideal de intervenção na região seria através de um processo participativo e efetivamente atento às demandas locais, que explorasse o potencial turístico do espaço a partir da própria cultura e história nele inscritas, e que trouxesse melhorias à vida local da região.

### *Procedimento*

Com relação ao procedimento deste processo institucional, adotou-se como modelo jurídico-administrativo a Operação Urbana Consorciada (OUC) associada a uma Parceria Público-Privada (PPP). O modelo da OUC, em tese, permite o financiamento das obras de melhoramento a partir do próprio processo de valorização do solo da região demarcada para a operação, de forma a repartir essa valorização da terra entre aquele que promove a política e o agente privado que nela constrói. No caso do Porto Maravilha, a solução encontrada pelo executivo municipal para uma execução rápida da OUC foi garantir os recursos necessários para tanto através de uma única negociação – de CEPACs e direitos de compra de terrenos na região – com a CEF. Como explica Alberto Silva:

Não dava para fazer um pedacinho de cada vez, ou faz tudo ou não faz nada. Isso era um desafio: como que a gente ia fazer para garantir que ia fazer tudo? Então a ideia de fazer via PPP foi um passo nessa direção. Tem uma empresa, um contrato e o cara tem que cumprir, e vai fazer tudo. [...] Garantir o pacote completo. Mas aí quando você faz um contrato desses, você tem que ter dinheiro. Aí que a gente foi olhar pro outro lado. Então, qual é a lógica por trás de uma operação urbana? Para além do que você faz dentro da sua casa, o que gera valor para o seu imóvel acontece do lado de fora. E o que acontece do lado de fora é intervenção pública. Então o poder público investe, seu imóvel valoriza, o racional é pegar de volta uma parte dessa valorização, isso é o racional. No caso da operação urbana, você tem uma área que é degradada, que não vale nada, que tem um valor muito baixo, você promete: ‘Bom, eu vou fazer essa área aqui ficar uma maravilha, o preço vai subir, e nós vamos dividir o lucro, mas você me dá o dinheiro primeiro pra eu melhorar aqui’. Se você me conhece há muito tempo, sabe onde eu fui batizado, conhece minha mãe e tal, talvez você possa: ‘Tá bom, eu te dou um dinheiro, confio em você’. Mas imagina o governo dizer isso pro setor privado, então você precisa criar um ambiente de confiança muito forte pro cara vir e botar grana ali, acreditar que aquilo vai resultar e que ele vai ganhar dinheiro lá na frente, daqui 10 ou mais. Então esse era o desafio. [...] Então como o objetivo maior do poder público não é maximizar o seu lucro, por assim dizer, mas é garantir o benefício público, então: ‘Vamos garantir o que a gente precisa pro lugar ficar legal, até porque se a gente conseguir garantir isso, e tudo der certo, a Prefeitura depois tem um outro ganho, que é arrecadação de impostos na área, que hoje é zero e que vai crescer’. [...] E foi

aí que teve a opção, e aí que a modelagem fecha, ou seja, a gente fez o leilão dos CEPACs em lote único.<sup>201</sup>

A opção de realização do leilão de CEPACs em lote único foi considerado um avanço do modelo de OUC do Rio de Janeiro em relação às operações paulistas, que inicialmente serviram de inspiração para os promotores da intervenção. Por meio da PPP, garantiam-se a execução das obras e a prestação de serviços necessários para atrair o interesse e confiança do mercado imobiliário na região. Contudo, com o repasse do protagonismo da negociação imobiliária para outro ente, e sem uma legislação mais rígida em termos de uso do espaço, a Prefeitura perdeu a prerrogativa de controle regulatório urbanístico de toda a região e áreas adjacentes. Na explicação de Washington Fajardo:

Existe nessa composição desses motoristas do veículo também uma não-visão urbanística, especialmente no caso da Caixa, que é um ator que tem um papel fundamental. Então, nesse sentido, a Prefeitura não cria um mecanismo legal, porque eu acho que talvez fosse bastante complicado naquela época, até em função de que na verdade todo mundo sabia que ia ter que aprender um pouco com a coisa acontecendo, uma maneira de fazer com que a Prefeitura pudesse ser interveniente em decisões urbanísticas. O que eu quero dizer é o seguinte: a Caixa comprou o CEPAC e ela passa a ser detentora dos CEPACs. O mercado imobiliário é conservador e ele não entra em coisas arriscadas (a nossa economia, o custo do capital no Brasil...), então as pessoas não entram em investimentos arriscados. [...] A Caixa, ao invés de vender CEPAC, ela quis ter participação nos ativos para poder aumentar a capitalização dos seus papéis. É uma lógica financeira correta. Será que urbanisticamente é correto? Então é nesse sentido que eu acho que a Prefeitura deveria ter [...] um voto de ouro. [...] Então tudo bem, a Caixa detém as CEPACs, mas eu, Prefeitura, detenho o voto de ouro nas decisões urbanísticas. Isso significa o quê? A CEPAC para a produção residencial era mais barata do que a CEPAC para produção corporativa, comercial. Entretanto a demanda reprimida por espaço corporativo era de tal ordem no Rio de Janeiro que havia uma pressão em produzir prédios de escritórios. [...] Mesmo a CEPAC valendo mais, o mercado vai então e procura a produção comercial. A Prefeitura não adotou no Porto, um zoneamento definidor de usos, [adotou] tudo uso misto, que é um princípio (é interessante esse tópico) super atual. Todas as cidades hoje trabalham para produzir zoneamentos mistos, evitando residencial, comercial e etc. Entretanto essa decisão, será que ela tem que ser exclusivamente do mercado? Em definir qual vai ser o uso ali? Então essas eram áreas não claras dentro do projeto. Então, se, por um lado, a CDURP tinha essa visão de que aqui era uma área corporativa, aqui era uma área comercial, aqui você tinha áreas residenciais, etc, isso, entretanto, não aparecia em uma manifestação expressa em lei.<sup>202</sup>

Em última instância, portanto, a “revitalização” da região portuária do Rio de Janeiro, no modelo em que foi concebida, foi produzida tendo por base a valorização do solo, a transferência regulatória e de prestações de serviços no espaço, além do adensamento construtivo da região. O modelo adotado assegurou ao executivo municipal a concretização de parte considerável da almejada transformação no tamanho e tempo delimitados. Ao consórcio

<sup>201</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>202</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

parceiro, garantiu um negócio estável e bastante rentável<sup>203</sup> pelo prazo de pelo menos 15 anos, sem necessitar aportar qualquer espécie de investimento próprio para a operação. À CEF, possibilitou o monopólio de negociação junto ao mercado imobiliário, além de outras vantagens adicionais.<sup>204</sup> Ao mercado imobiliário, finalmente, garantiu a possibilidade de escoamento de uma demanda na região central da cidade e uma série de benefícios e incentivos para a produção residencial e corporativa em uma área dotada de nova infraestrutura e equipamentos diversos.

Em termos decisórios, o processo institucional do Rio de Janeiro é marcado por muitos momentos marcantes, dentro dos quais se destacam: primeiramente, o lançamento do projeto de “reciclagem urbanística” pela ACRJ na década de 80, movimento que colocou a possibilidade de incorporação de novos usos à região portuária na agenda pública da cidade. Após este momento, embora tenha existido uma série de movimentos em direção a novas alternativas para o espaço, protagonizados por diferentes atores, é decisivo o período da segunda gestão de César Maia, com Alfredo Sirkis ocupando a Secretaria Municipal do Urbanismo. Isso porque o tema da “revitalização” passa a ocupar uma agenda prioritária do secretário, que leva ao IPP esta demanda, e efetivamente promove avanços na constituição de um modelo de “revitalização” – além de ter sido esboçado um projeto robusto para a região, foram realizadas articulações com outros atores relevantes para colocar em prática o modelo, especialmente aqueles integrantes do Governo Federal. Em terceiro lugar, aparece o momento em que César Maia, já em seu terceiro mandato, decide afastar-se das alternativas para o espaço veiculadas anteriormente e transferir ao setor privado a incumbência de promover estudos e propostas para a intervenção na região portuária, por meio de um Procedimento de Manifestação de Interesse. A partir desse momento, as empreiteiras que viriam a ser

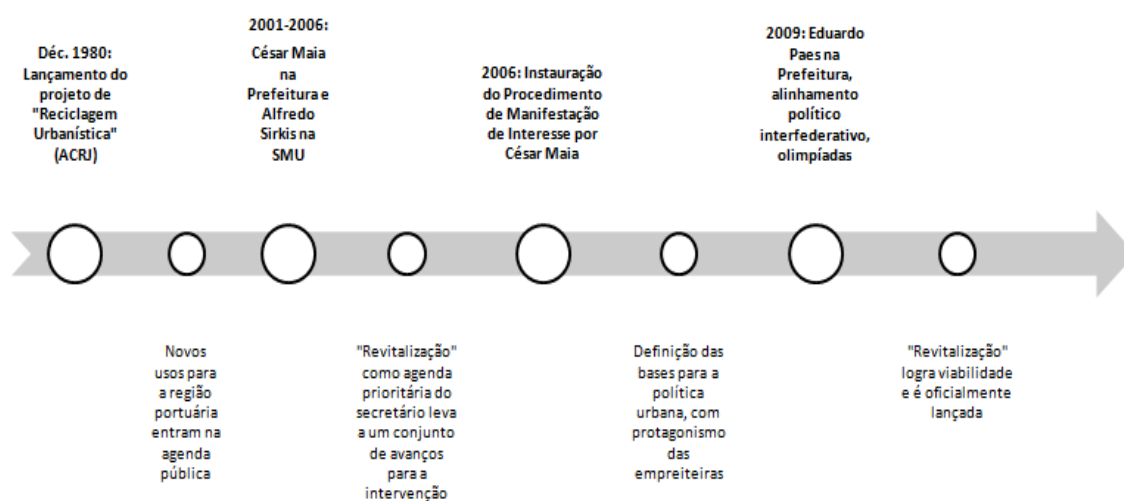
---

<sup>203</sup> Cabe lembrar que, à época, esta era considerada a maior PPP do país.

<sup>204</sup> Como refere Jorge Arraes: “Mas a gente trouxe um mecanismo que não tinha sido pensado em nenhuma modelagem que foi o tal do Fundo de Investimento Imobiliário. Por quê? A Caixa que inventou dois, tá? A gente achava que bastava um. Mas enfim, por uma questão tributária eles inventaram dois. [...] Bom, é um instrumento do mercado de capitais totalmente flexível, então você pode fazer aqui uma simples compra e venda de um terreno ou numa operação ultra sofisticada de securitização de recebíveis dentro do mercado. Isso por um lado, pelo lado da flexibilidade. Pelo outro, era uma coisa regulamentada e regulada pela CVM. Então isso permitiu a gente uma blindagem muito forte à questão política. Porque quando o cara começava a querer sair um pouco... Alguém, algum ator desses querer sair um pouco do *modus operandi*, dizia: ‘Olha, isso aqui é fiscalizado pela CVM, o que está aqui na reta é o meu CPF, do diretor financeiro, do presidente do conselho’. Então assim, foi muito bom ter trazido esse mecanismo, porque isso ajudou bastante, bastante, flexibilizou muito. Como isso aqui é um condomínio privado, por definição, a Caixa, apesar de ser uma empresa pública federal, não precisava licitar os terrenos por licitação, ela podia fazer negociação direta, como a gente tá conversando aqui: ‘Você paga X, você paga Y, tá, vou vender para você’” (trecho de entrevista concedida à autora). Além disso, Luiz Antonio Guaraná também identifica que “tem um adendo: o FGTS é a Caixa que administra. E a Caixa também é o grande financiador do mercado imobiliário. Então ela acaba tendo um monopólio ali. Vende aqui o certificado, mas ela: ‘Ah, vai comprar? Mas essas sua construção quem vai financiar? Vem comigo’” (trecho de entrevista concedida à autora).

responsáveis pela realização das obras e serviços na operação assumem um protagonismo nos rumos das definições do modelo interventivo. É também neste momento que ideias anteriores são recicladas e novas são esboçadas para a definição das bases que dariam forma à política urbana futuramente adotada. Por fim, o ano de 2009 também foi decisivo para o processo institucional de “revitalização” da região portuária do Rio de Janeiro, pois é quando Eduardo Paes ingressa na Prefeitura e, sob um contexto de alinhamento interfederativo, pujança econômica, e perspectiva de sediar as Olimpíadas, garante especial prioridade ao projeto Porto Maravilha. Em um único ano foi possível definir a equipe que atuaria na linha de frente da promoção do projeto, o Rio de Janeiro é confirmado como cidade sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, é realizado o lançamento oficial do Porto Maravilha, e são aprovados os projetos de lei que davam sustentação jurídica à proposta. Estes momentos-chave são representados de maneira esquemática na figura a seguir (Figura 117):

Figura 117 – Momentos-chave da política de *waterfront regeneration* do Rio de Janeiro



Fonte: Elaborado pela autora.

A trajetória deste processo institucional é marcada, assim, por etapas específicas que vão desde a construção de um imaginário favorável à promoção de uma “revitalização” até a efetiva execução de uma política interventiva. É possível, desta forma, distinguir ao menos quatro fases essenciais à viabilização do Porto Maravilha:

- (i) Uma primeira fase em que se consolida politicamente a decisão de intervir – com as primeiras proposições para a área a partir da década de 1980, protagonizadas por diferentes atores coletivos; passando pelas formações de grupos de trabalho a cada gestão do executivo municipal para estudar o

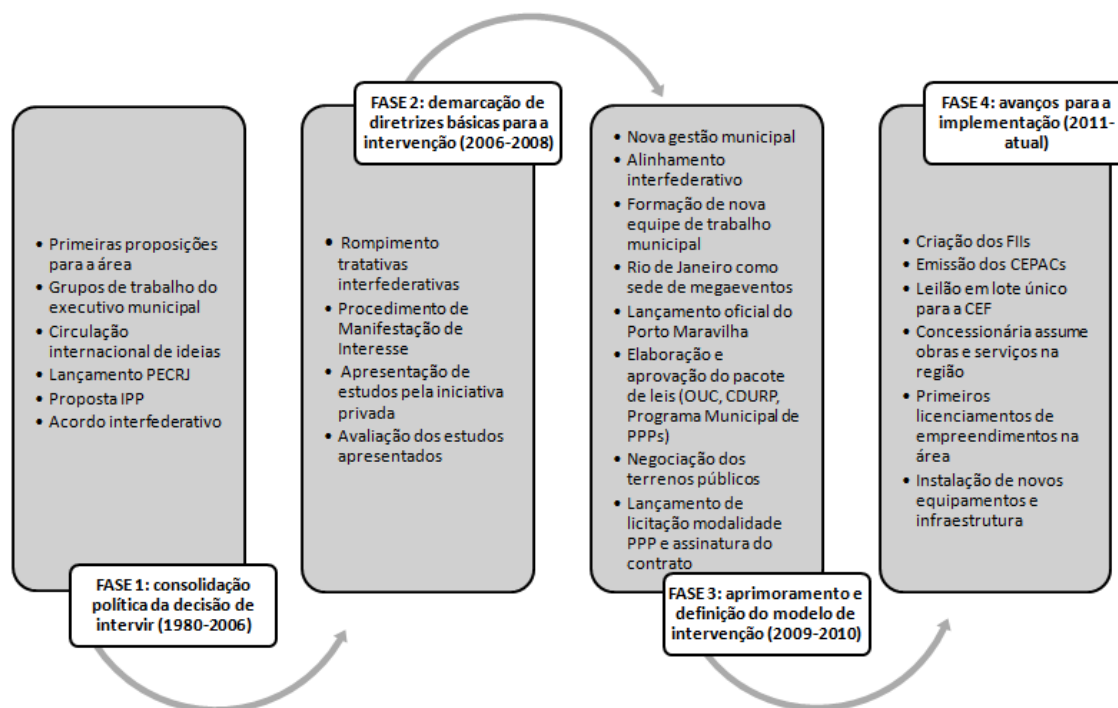


tema; a circulação internacional de ideias envolvendo as políticas de *waterfront regeneration*; o lançamento do primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ); até a definição de um plano para a área com uma articulação e celebração de acordo interfederativo, no ano de 2006. Esta fase é protagonizada por múltiplos atores até os anos iniciais de 2000 e, ao final, pelo IPP e Ministério das Cidades em articulação com o GT Interministerial Federal.

- (ii) Uma segunda fase em que há a demarcação de diretrizes básicas para a intervenção – de 2006 a 2008, quando o prefeito César Maia rompe com as tratativas interfederativas e institui Procedimento de Manifestação de Interesse, são apresentados estudos por um grupo privado selecionado e emite-se um parecer municipal acerca da proposição apresentada. Aqui o principal agente protagonista são as empreiteiras reunidas em consórcio.
- (iii) Uma terceira fase de aprimoramento e definição do modelo de intervenção – de 2009 a 2010, com o ingresso de Eduardo Paes na Prefeitura, sob o contexto de alinhamento dos executivos municipal, estadual e federal, formação de uma equipe de trabalho para afinar as definições de “revitalização”, confirmação do Rio de Janeiro como sede de megaeventos, lançamento oficial do Porto Maravilha, aprovação do pacote de leis necessário à viabilização da política, negociação dos terrenos públicos (federais e estaduais), lançamento do edital de licitação para a PPP e assinatura do respectivo contrato. Esta etapa, por sua vez, é protagonizada pelo chefe do executivo municipal em articulação com as empreiteiras e o Governo Federal.
- (iv) Uma quarta e última fase de avanços para a implementação da política urbana – estendendo-se de 2011 até os dias atuais, com a criação dos Fundos de Investimento Imobiliário necessários à operação, emissão dos CEPACs pela Prefeitura, realização de leilão em lote único dos CEPACs e direitos de compra de terrenos da região para a CEF, licenciamento e negociação para alocação de empreendimentos imobiliários na região, realização de uma série de obras de infraestrutura, de recuperação do patrimônio histórico e de instalação de novos equipamentos, etc.

A figura abaixo sintetiza as fases da política de *waterfront regeneration* do Rio de Janeiro (Figura 118):

Figura 118 – Fases da política de *waterfront regeneration* do Rio de Janeiro



Fonte: Elaborado pela autora.

### Recursos

Com relação aos recursos mobilizados ao longo do processo, no caso do Rio de Janeiro talvez o principal instrumento utilizado para viabilização da intervenção urbana tenha sido o CEPAC. Por meio da emissão de tais certificados, que conferem a possibilidade de maior permissividade por meio do adensamento espacial à região, garantiu-se o financiamento das obras para a operação urbana. Além dos CEPACs, também se destaca a constituição de dois Fundos de Investimento Imobiliário para desempenhar um papel mediador no fluxo financeiro da operação como entidades que garantiriam maior flexibilidade e “segurança jurídica” a este processo. A formação da CDURP também foi um instrumento de grande valia utilizado para o desenvolvimento do Porto Maravilha de forma ágil, concertada, e com maior autonomia em relação à administração pública para tomada de decisões. Por fim, o uso de instrumentais legislativos mostrou-se não apenas necessário para a constituição da OUC e de sua viabilização a partir de uma PPP, como também profícuo para o fim de assegurar maior legitimidade ao processo como um todo. Há de se sublinhar, ainda, o uso de ações judiciais

por parcela da população residente no Morro da Providência como forma de interromper algumas das ações vinculadas ao projeto que lhes impactavam diretamente.

Em termos de incentivos, o projeto, como um todo, foi constantemente apresentado como um “jogo de ganha-ganha”. Formalmente, os incentivos econômicos foram distribuídos, principalmente, à CEF, que adquiriu um grande poder de negociação imobiliária na região com o acordo celebrado por ocasião do leilão no ano de 2011; ao mercado imobiliário, que viu emergir um novo espaço na região central do Rio de Janeiro para escoamento de uma demanda já existente, em especial de espaços corporativos, e que também seria beneficiado por incentivos de caráter tributário na área, além daqueles de flexibilização dos regramentos urbanos para os empreendimentos ali instalados; e à Concessionária Porto Novo, que inaugurou uma nova modalidade de PPP no país, de caráter vultoso, e que firmou um contrato de longo prazo, bastante vantajoso economicamente.

Os incentivos políticos foram concentrados majoritariamente pelo prefeito Eduardo Paes, que fez do projeto uma grande marca de sua gestão – apesar de o Governo Federal também ter buscado capitanear parte destes, especialmente atrelando a política urbana aos megaeventos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

À população como um todo foram mobilizados incentivos sociais diversos, embora muitos deles ainda não tenham sido materializados da forma pela qual foram promovidos discursivamente. A ideia da realização de melhorias na região foi um forte incentivo mobilizado localmente, além da própria instalação da CDURP, que passou a atuar como uma espécie de “subprefeitura” da região. Ainda, os recursos de destinação de parte das verbas para a produção cultural e para a produção de habitação de interesse social também cumpriram um papel fundamental. Por fim, a perspectiva de um alavancar econômico da cidade como um legado da política urbana implementada apareceu como recurso de incentivo potente para os habitantes da cidade.<sup>205</sup>

### *Arranjos*

---

<sup>205</sup> Há que se destacar, ainda, a possibilidade de mobilização de incentivos informais no curso desse processo, embora, aqui, trate-se de especulações a partir de noticiamentos recentes e não de dados efetivos da pesquisa. Exemplo disso são as investigações por fraude e corrupção que atingiram direta ou indiretamente o projeto Porto Maravilha. Ver, por exemplo: Caso Lava Jato. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>>. Acesso em 29 ago. 2018; Lava Jato encontra registro de propina em obra do Porto Maravilha. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-encontra-registro-de-propina-em-obra-do-porto-maravilha-no-rio/>>. Acesso em 29 ago. 2018; Delator relata pressão de Moreira Franco e Eduardo Paes para fundo do FGTS financiar obras do Porto Maravilha. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/delator-relata-pressao-de-moreira-franco-e-eduardo-paes-para-fundo-do-fgts-financiar-obras-do-porto-maravilha.ghtml>>. Acesso em: 16 jul 2019; entre outros.

No desenho de relação constituído, o consórcio de empreiteiras mostrou um forte poder de determinação do modelo interventivo, ainda que o executivo municipal tenha logrado estabelecer algumas limitações às suas propostas. Alberto Silva, por exemplo, destaca a importância que a equipe formada pelo prefeito teve nas negociações com o setor privado:

A gente conseguiu construir uma equipe com uma capacidade técnica muito grande, tanto na área social, como na área econômica, como na engenharia. Então, quando os caras vinham com contas pra gente, a gente sabia fazer as contas. E soluções, a gente sabia discutir: ‘Não, mas por que é que não é assim e assado?’. Então isso também nos deu legitimidade e respeito perante a eles e perante outros atores.<sup>206</sup>

O contrato de PPP firmado previu algumas garantias à administração pública municipal, de forma a equalizar a distribuição de alguns dos riscos da operação urbana e promover maior equilíbrio na relação entre o ente público e o privado – como, por exemplo, o estabelecimento de um patamar mínimo de prestação de serviços como condição para pagamento da contraprestação, ou a contratação por meio de valor global, que dificulta a realização de ajustes no valor principal acertado inicialmente.

Ainda assim, um certo desequilíbrio de forças e interesses entre os segmentos público e privado, já existente de saída, mostrou-se presente e gerou algum tensionamento. Tal tensionamento, contudo, aparece na narrativa dos promotores da operação como algo superado pelo objetivo comum de executá-la, como, por exemplo, analisa Jorge Arraes:

Eu não vou dizer que foi conflituoso o tempo inteiro. Mas é aquela história... É uma relação público-privada, os interesses são diferentes. Eles são convergentes naquilo que obviamente interessa a ambos, que a coisa aconteça. Mas eles são divergentes. Os caras querem receber o mesmo dinheiro para fazer o menos possível no mesmo tempo. A gente quer que com aquele dinheiro ele faça o mais possível no tempo menor do que o que ele quer. [...] A gente conseguia superar, mas era uma relação sempre... Sempre foi uma relação tensa. A relação contratual com esse nível de complexidade, um contrato atípico, novidade para os dois lados, com uma operação com todo mundo de olho nela, e com o prazo que a gente tinha, não tinha jeito de não ter muita porrada. Mas a gente conseguiu superar. O contrato era muito bom para ambos os lados. Alguma das vantagens do contrato de PPP é essa.<sup>207</sup>

Nas negociações com o Governo Federal, em relação à disponibilização de terrenos-chave, o Município conseguiu constituir uma relação relativamente harmoniosa com a SPU, fruto do alinhamento interfederativo existente e do posicionamento adotado pela equipe de trabalho do órgão à época. Eduardo Moraes refere uma “unidade” entre Prefeitura e SPU<sup>208</sup>, especialmente no início das tratativas, ainda que a União dispusesse de certo grau de determinação dos termos da negociação:

<sup>206</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>207</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>208</sup> Em trecho de entrevista concedida à autora.

Mas aí veio a questão do alinhamento, ela [a SPU] acabou sendo meio entubada e foi. Entubada em termos, porque na proposta original a Prefeitura queria de graça os terrenos. E aí aconteceu o meio termo: ‘Tá bom, não vai ser habitação? Então você vai comprar’. Foi uma coisa meio assim. E aí o Eduardo Paes topou: ‘Tá bom, então eu compro’.<sup>209</sup>

Já em relação ao financiamento da operação, a interlocução com a CEF mostrou-se exitosa e garantiu a aprovação junto ao Conselho Curador do FGTS de nova resolução permitindo o investimento em OUCs. Não se sabe, no entanto, a forma detalhada acerca de como se deram os termos desta interação. Ainda assim, é possível afirmar que, de forma geral, a relação de alinhamento existente entre esferas federal, estadual e municipal, principalmente no tocante ao consenso para a intervenção, contribuiu em muito para a realização dos acertos necessários à implementação:

O presidente Lula na época, depois um pouco com a Dilma, mas na época da formulação foi o Lula, o governador Cabral e o prefeito Eduardo, era assim, presenciei inúmeras vezes coisas complicadas de serem resolvidas, serem resolvidas por telefone, com uma reunião, ou ia pra Brasília e resolvia, ou vinha aqui. Isso facilitou muito a vida.<sup>210</sup>

Nesse processo, a CDURP aparece como agente intermediador entre os interesses da região da operação urbana e do restante da cidade. Operando sob uma lógica empresarial, o órgão logrou maior agilidade e flexibilidade para a concentração de esforços na garantia de realização da operação no tempo desejado, dialogando diretamente com setores específicos da Prefeitura, quando necessário, além da própria população e setor privado. Dotada de maior autonomia, disponibilidade de recursos e corpo técnico, além de escopos específicos, a empresa logrou posição vantajosa frente ao restante dos órgãos e secretarias associados ao executivo municipal. Tal autonomia, contudo, mostrou-se limitada à execução do modelo interventivo nos termos em que foi proposto e definido antes mesmo de sua criação.

Ainda, com Eduardo Paes à frente da Prefeitura, também foi possível constituir uma boa relação com a Câmara de Vereadores, essencial para dar sustentação legal à intervenção. Diferente de gestões anteriores, o prefeito contava com amplo apoio do setor legislativo municipal, como relata Luiz Antônio Guaraná:

Então na questão do Porto, em várias questões né, a Câmara de Vereadores, ela foi sempre muito partícipe. Ela conseguiu enxergar que o projeto era um projeto bom para a cidade, mesmo. Até porque a Câmara já passou por vários, né, sei lá... Quem não permitiu que o César Maia avançasse lá com o Guggenheim foi a Câmara. Então

<sup>209</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>210</sup> Jorge Arraes, em trecho de entrevista concedida à autora.

a Câmara já tinha esse negócio lá de: ‘Não, isso tá errado, não sei o que...’. Então a Câmara foi partícipe também.<sup>211</sup>

Embora a relação estabelecida entre os setores promotores da intervenção seja marcada por todas estas nuances, quando o diálogo direcionava-se à sociedade civil em geral, em muitos casos suas posturas mostravam-se unitárias. Como avalia Eliomar Coelho:

E se você pegar lá as audiências públicas que aconteceram, se não me engano em setembro, outubro, de 2009, você vai ver lá falas, era quase que um disco arranhado. Todo mundo queria falar, ou em nome do governo, ou em nome dos empresários, falava que aquele projeto era fundamental para o Rio poder ser a sede dos Jogos Olímpicos de 2016.<sup>212</sup>

A relação entre o executivo municipal, quando já instituída a “revitalização”, por meio da CDURP, e a população local, por sua vez, nos termos de Alberto Silva, “sempre foi objeto de momentos tensos”<sup>213</sup>. Eliomar Coelho também comenta a respeito:

E nesse caso dos movimentos de cultura houve uma certa cooptação de vários deles, porque eles precisavam disso para se legitimar e reduzir resistências na região, então davam uma verbinha para cá, para fazer uma atividade cultural, chamavam uns para fazer evento lá na região do museu, e por aí vai... Aqueles que eram mais resistentes ficavam mais excluídos, e quando conseguiam alguma articulação, como foi o caso da Pedra do Sal, conseguiam uma resistência articulada e conseguiam alguns ganhos, mas sempre no tensionamento ao prefeito.<sup>214</sup>

As regras do jogo estabelecidas privilegiaram um modelo que segue, em grande medida, as regras de mercado para a produção espacial. Por meio da CDURP, o executivo municipal gerencia a região portuária com menor atrelamento aos princípios da administração pública e com menor capacidade regulatória do espaço. A empresa, apesar de controlada pelo Município, tem abertura para outras participações, como explica Jorge Arraes:

A gente teve a preocupação de fazer, aí fomos nós já na nossa gestão, de fazer uma companhia o mais aberta possível do ponto de vista da flexibilidade da atuação junto aos agentes da região, fossem públicos ou privados. Então, por exemplo, no estatuto tá previsto, até hoje está assim, e a gente propôs isso ao Governo Federal na época, houve uma resistência do Ministro do Planejamento na época, mas enfim, era uma coisa razoável, que eles, por exemplo, precisassem todos os terrenos públicos federais. ‘Os ativos, quanto vale?’, ‘Vale 300 milhões’, ‘Tá bom, a Caixa avaliou e vale 300 milhões’. Eles aportavam os ativos na companhia, viravam sócios da CDURP, participando da governança, do conselho de administração, porque ela é uma S.A, uma Sociedade de Economia Mista, e aportava ali os terrenos. Isso faria com que o Município não tivesse com o que desembolsar, nem o Governo Federal tava dando de graça, porque tava trocando em ações da companhia, e tampouco o Município precisava usar o caixa dele para poder comprar o terreno. Isso estava, está previsto no estatuto. Isso valia para público e para privado. Então, por exemplo, tem um privado que tem um prédio, [...] o cara falou: ‘Eu quero virar sócio da operação

<sup>211</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>212</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>213</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>214</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.



urbana, da companhia'. 'Ok, precifica, transforma isso em ações'. E ele passa então a acompanhar.<sup>215</sup>

O “sucesso” da operação, por sua vez, depende diretamente do mercado imobiliário e de seu interesse na região e na aquisição de CEPACs para instalação de empreendimentos de grande porte. Tais regras criam na área da operação, desta forma, um espaço diferenciado dos demais da cidade, especialmente em termos normativos.

As regras definidas por meio da contratação do parceiro privado permitem maior previsibilidade com relação aos serviços e obras de infraestrutura da região. Contudo, o mesmo não pode ser dito em relação aos empreendimentos imobiliários do espaço, na medida em que a modelagem institucional adotada permite ao setor incorporador deter ampla margem decisória acerca do que e como construir. A Prefeitura, por meio da empresa gerenciadora, assim, ocupa uma espécie de limbo regulatório, com pouca margem de controle sobre o processo imobiliário no local. Gisele Raymundo narra como, dentro de tais regras, a CDURP buscava estratégias de interferência nas decisões imobiliárias da região:

Hoje, se uma pessoa interessada aparecer no mercado... Eu trabalhei muito junto com... Eu tinha uma papel de interface, meu cargo também era relacionado a relações institucionais entre a Companhia, o mercado e a Secretaria de Urbanismo para o licenciamento dos projetos. Então eu trabalhei muito a frente e junto com os grandes projetistas ali da região, no caso o Norman Foster, do projeto da Tishman, o pessoal do prédio da L'oreal, e todos os outros projetos que a gente tem aprovados pra região que não foram construídos ainda. Justamente porque eles precisavam de um entendimento melhor daquela legislação, que era uma legislação difícil e muito específica para aquela região da cidade, e ao mesmo tempo um representante com esse olhar do interesse público para dizer para eles que tipo de equipamento ficaria melhor em cada região. [...] Então toda a área do contorno da área de especial interesse urbano do Porto Maravilha é possível você fazer um uso misto. [...] E a gente conversava: 'Não, aqui tem uma vocação mais residencial, aqui tem uma vocação mais comercial'. Por quê? Porque se você deixar esse tipo de pensamento livre para o mercado, como é a nossa democracia da legislação, como é a democracia da nossa legislação urbana, o mercado ele corre todo primeiro só para metro quadrado comercial, porque ele vale mais, ele tem menor investimento, porque você vende a laje crua por um preço muito maior de venda e de locação do que um habitacional. [...] E a gente não tinha nenhum poder de barganha, a gente só tinha o poder de convencimento técnico, que essencialmente funcionava. [...] Então isso é o que a gente podia fazer para de certa forma interferir no interesse do mercado sobre a região. Não deixar livremente para o mercado decidir. Tentar de maneira técnica orientar esse mix de usos.<sup>216</sup>

De forma genérica, é possível, assim, resumir o processo institucional analisado da seguinte forma (Quadro 7):

<sup>215</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>216</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Quadro 7 – Enquadramento de processo institucional – caso do Rio de Janeiro

ATORES	PROCEDIMENTO	RECURSOS	ARRANJOS	CONTEXTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Composição:</b> administrações públicas (mun., est., fed.) + legislativo mun. + CDURP + SPU + CEF (FGTS) + consórcio privado + mercado imobiliário</li> <li>• <b>Participação de atores civis:</b> múltiplos atores coletivos, não participam da tomada de decisões</li> <li>• <b>Objetivos/Interesses:</b> políticos (gov. municipal e federal) + econômicos (empresiteiras, CEF, merc. imobiliário) + sociais (atores civis, SPU, IRPH...)</li> <li>• <b>Visões de mundo:</b> cidade competitiva + crescimento (favoráveis ao projeto); cidade compacta (favoráveis com ressalvas); cidade neoliberal desigual (contrários ao projeto)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Modelo jurídico-administrativo:</b> OUC + PPP (valorização do solo, transferência regulatória e de prestações de serviços no espaço, adensamento construtivo da região)</li> <li>• <b>Momentos chave de tomada de decisão:</b> lançamento primeira proposta interventiva + priorização da agenda com construção de projeto e articulação interfederativa + transferência da elaboração ao setor privado por meio de PMI + maior priorização da agenda com diálogo alinhado ao segmento privado e governo federal</li> <li>• <b>Trajetória:</b> 4 fases (consolidação política da decisão de intervir + demarcação de diretrizes básicas para a intervenção + aprimoramento e definição do modelo de intervenção + avanços para a implementação)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instrumentos:</b> CEPACs (financiamento e adensamento) + Fils (mediação flexível do fluxo financeiro) + CDURP (agilidade e autonomia) + pacote de leis (viabilização e legitimação)</li> <li>• <b>Incentivos:</b> econômicos (poder de negociação imobiliária, novo espaço para escoamento de demanda com maior permissividade, mega-PPP) + políticos (vínculo à imagem espetacular do projeto) + sociais (melhorias, desenvolvimento urbano, políticas culturais e habitacionais, legados benéficos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desenho de relação:</b> consórcio de empreiteiras com forte poder de determinação + executivo municipal fortalecido por alinhamento + suporte, com limitações, de SPU e CEF + apoio do legislativo</li> <li>• <b>Regras do jogo:</b> regras criadas levam a um menor atrelamento aos princípios da administração pública + menor capacidade regulatória municipal + maior dependência do mercado imobiliário + menor apropriação municipal da mais-valia urbana; regras de parceria formal que garantem maior cobrança e previsibilidade em relação às obras e serviços prestados na região</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>C. socioeconômico:</b> pujança econômica</li> <li>• <b>C. espacial:</b> proximidade à região central + relativo abandono + capacidade de exploração imobiliária</li> <li>• <b>C. político:</b> alinhamento + megaeventos + forte base de apoio legislativo</li> <li>• <b>C. histórico:</b> gestores interventores + tradição de pouco incentivo aos espaços participativos</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora.

## 5.2.2 Porto Alegre

### *Contexto sócio-histórico local*

Em Porto Alegre, como visto, o Cais Mauá ocupa um espaço de especial importância, não apenas no Centro Histórico da cidade, mas também no imaginário local, que vê no lugar um de seus mais belos cartões de visitas.<sup>217</sup> Favorecido pelo contato direto com o Guaíba e com o pôr do sol da cidade, este sempre foi um espaço reivindicado pela população local, especialmente com a progressiva diminuição de suas operações portuárias. O processo de encerramento de tais atividades fez com que, de fato, o lugar tenha permanecido sem grandes investimentos públicos, sendo utilizado ocasionalmente para a realização de feiras e eventos culturais. O Cais Mauá, desta forma, passara a atrair olhares diversos, em especial da

<sup>217</sup> A força identitária do espaço é, por exemplo, descrita por Sílvia Jardim: “Primeiro assim, o Cais Mauá é o lugar de nascedouro da cidade de Porto Alegre. Se pegarmos a memória de Porto Alegre, os espaços públicos primeiros que houve na cidade, eles vieram do Cais: o mercado, o porto... Em 1922 a área da Voluntários da Pátria era a área mais nobre de Porto Alegre, tu pega umas fotos, tu vê as madames de longo, os caras de fraque, porque era a região portuária onde tinha esse público. Coisas vindas da Europa e essas influências todas. E a cidade teve o seu desenvolvimento todo muito pautado, inclusive economicamente, porque ali é o porto em que também descarregava-se produtos para abastecer a cidade, e também para dar vazão à produção que se tinha no entorno, produção agrícola, enfim. Depois, é porque é um dos espaços mais bonitos que se tem em Porto Alegre. Ele é de fato. Os registros que se faz do rio... Uma coisa é tu ver o cais a partir do bloqueio que foi feito pelo muro e se perdeu aquele contato visual. Outra coisa é tu veres o cais do rio. Ele é composto por aquele conjunto de prédios, e aqueles guindastes, que, se tu olhares para ele, e a pessoa tiver um conhecimento da história de Porto Alegre, vai ver que ali tem muita memória. Ele é uma identidade. Ele é a certidão de nascimento de Porto Alegre” (trecho de entrevista concedida autora).

população, que ansiava pela possibilidade de usufruir o espaço, e dos gestores públicos, que em muitas ocasiões chamavam a atenção para uma possível vocação turística e comercial do mesmo.

A despeito das inúmeras propostas interventivas para o cais, a realização de passos importantes para garantia de sua transformação somente ocorreu com a criação de um consenso político para a “revitalização”, que tem início em 2005, com a saída do Partido dos Trabalhadores da Prefeitura e o ingresso de Fogaça, candidato então apoiado pelo governador Rigotto, e se estende, pelo menos, até o fim do Governo Estadual de Yeda Crusius. O relativo alinhamento político que se estabeleceu no caso de Porto Alegre, diferentemente do Rio de Janeiro, foi principalmente entre as administrações públicas municipal e estadual, sem uma interlocução profunda com o Governo Federal. Ainda em termos políticos, durante os governos de Yeda e Fogaça, a composição legislativa da Câmara Municipal era majoritariamente alinhada aos gestores, fato este que também contribuiu para a viabilização da intervenção proposta. Além disso, a perspectiva de a cidade ser uma das cidades sede da Copa do Mundo de 2014 em alguma medida operou como catalisador do processo de “revitalização”.

O contexto econômico de constante crise financeira do Estado, por sua vez, também foi um elemento a influenciar a modelagem interventiva, sendo mobilizado como um argumento justificador da transferência exploratória do espaço:

[...] porque parte da oposição ao Cais entende que aquele equipamento tem que receber só recurso público. E outra parte, que é a parte que, vamos dizer assim, venceu esse debate, e o argumento que prospera até hoje, é de que o poder público não tinha dinheiro para fazer um investimento daquela monta, daquela natureza, e que portanto deveria ser, como em outras cidades do mundo, uma outorga para que privados explorassem aquela área, e, nos marcos daquilo que o poder público determinasse, fizessem a revitalização e o restauro do Cais do Porto. Mas para que isso acontecesse também precisavam ter elementos de natureza econômica que dessem sustentabilidade ao processo, ao projeto.<sup>218</sup>

Ao mesmo tempo em que estes e, certamente, outros aspectos contextuais influenciaram a formação de uma proposta de intervenção que lograria formalmente muitos avanços, Porto Alegre contava com um significativo histórico participativo de sua população em alguns dos processos decisórios relativos à cidade. Nesse sentido, é bastante provável que este histórico tenha contribuído para a consolidação de uma forte oposição ao projeto, que, por sua vez, reivindicou ao longo de boa parte de sua trajetória a ampliação do debate público para a definição dos termos da política urbana de “revitalização”.

---

<sup>218</sup> Valter Nagelstein, em trecho de entrevista concedida à autora.

### *Atores*

O principal ator coletivo no processo institucional para a transformação do Cais Mauá foi a administração pública do Estado do Rio Grande do Sul, que, desde meados da década de 1990, assumiu um protagonismo na proposição de alternativas para o espaço. O executivo estadual atuou, desde então, por meio de grupos de trabalho instituídos especificamente para o fim de realizar estudos e apresentar propostas de intervenção. Inicialmente, tais grupos privilegiavam majoritariamente os membros das respectivas gestões do Estado, guardando pouco espaço para a interlocução com as gestões municipais. No entanto, a partir de 2005, tal prática foi modificada e os grupos de trabalho para promoção da “revitalização” passaram a ser compostos de forma um pouco mais equânime – uma espécie de aprendizado adquirido pela administração estadual, que viu uma série de propostas não serem viabilizadas em razão da ausência de um entendimento consensual entre ambas as esferas.

Nesse contexto, o então governador Rigotto optou pela designação de um agente mediador para, não apenas compor, como também conduzir os trabalhos do grupo. Edegar Tutikian, que faria a mediação tanto dos interesses do Estado, quanto da Prefeitura, como do setor privado, acompanharia e conduziria pessoalmente este processo institucional por muitos anos – seja no Governo do Estado, na Prefeitura, ou por meio de consultoria privada. Além das administrações públicas municipal e estadual, o legislativo municipal também cumpriu um papel importante neste processo, na medida em que garantiu a aprovação das leis necessárias à promoção da intervenção sob novo regime urbanístico.

O segmento privado veio a compor a trajetória deste processo de forma mais ativa a partir da Manifestação de Interesse instaurada no ano de 2007. Inicialmente representado por grupos empresariais espanhóis, além de uma construtora e um escritório de arquitetura brasileiros, o segmento envolvido teve sua composição específica bastante alterada ao longo do tempo. No decorrer deste processo, o consórcio empresarial responsável por implementar a intervenção passou a ser estruturado majoritariamente por um Fundo de Investimentos (com aportes de fundos de previdência de diferentes regiões do país) criado especificamente para tal fim. Entraram em cena, portanto, novos grupos de atores privados partícipes desse processo, mudança esta que trouxe novas questões à complexificar as relações de formulação da política.

No plano federal, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) foi um ator coletivo importante nesse processo, que logrou maior inclusão no acompanhamento da política a partir de uma ação levada ao judiciário. Inicialmente à margem das principais

decisões tomadas em relação à intervenção, a agência assegurou certa participação e, de alguma forma, adotou novas posturas institucionais com o passar do tempo, como avalia Vanderlan Carvalho:

Esse conflito que teve lá no início, acabou trazendo uma série de consequências, e que através do diálogo nós conseguimos aproximar a agência. Hoje eles tem também um entendimento, talvez até por toda a repercussão que isso teve, talvez todo os transtornos e o desgaste que aconteceram em relação a toda essa discussão, eles estão, inclusive através das suas normas, flexibilizando muito a sua atuação em relação a esses projetos que não são eminentemente operacionais. Então a própria atuação da ANTAQ evoluiu, se aperfeiçoou nesse período. Então eles estão hoje mais focados em dar condições para que as autoridades portuárias administrem as suas áreas de revitalização, criando até as condições mais flexíveis, menos exigentes que os outros contratos de arrendamento de áreas operacionais. Eles entendem que esse é o foco principal que eles devem ter. Então a ANTAQ realmente continua sendo um ator muito importante, e nós buscamos sempre também trabalhar com maior transparência para que eles não sejam também um entrave para o andamento da... Nós respeitamos muito a posição da agência reguladora justamente para que eles não tenham que tomar as medidas legítimas em relação ao andamento do projeto. Então, a própria concepção da licitação à época, ela não foi feita à luz da legislação atual. Hoje tem uma legislação própria para áreas portuárias, tem um rito próprio, [...] tem uma resolução que é só para áreas de revitalização.<sup>219</sup>

Além desses, também o Ministério Público e os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, foram presentes e atuantes no processo institucional para a “revitalização” do Cais Mauá, especialmente por conta das denúncias levadas a cabo pelos grupos críticos ao projeto em curso. Igualmente, o poder judiciário foi por vezes acionado, apesar de não ter realizado interferências de impacto nesta trajetória.

Por fim, destaca-se a participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (CMDUA), órgão tripartite, composto por órgãos públicos, representantes da população e de entidades, que tem, entre outras, a finalidade de discutir, analisar e aprovar empreendimentos de impacto na cidade. O conselho debateu, por mais de uma vez, a política em formulação para o Cais Mauá e teve especial participação nesse processo quando analisou e aprovou o Estudo de Viabilidade Urbanística do projeto, proposto pelo segmento privado com aportes da Prefeitura.

Em relação aos atores civis, os grupos mais atuantes foram aqueles contrários à proposta de intervenção no cais nos moldes que foi veiculada. Sublinha-se, nesse sentido, a criação do coletivo “Ocupa Cais Mauá”, primeira articulação de parcela da população local voltada especificamente à contestação do projeto para o Cais Mauá, e do grupo “Cais Mauá de Todos”, um movimento que se desdobrou desta primeira articulação e passou a atuar em parceria com a mesma. Com estratégias de ativismo diferentes, ambos os grupos

---

<sup>219</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

complementaram-se na dinâmica contestatória às projeções em curso. Nesta trajetória, o grupo “Cais Mauá de Todos” adquiriu um *status* mais formalizado a partir de sua transformação em uma entidade de direito privado: a Associação Amigos do Cais do Porto (AMACAIS). Ademais de tais organizações formadas exclusivamente para o fim de debater o tema, outros coletivos ativistas da cidade também participaram das reivindicações protagonizadas por estas, como foi, por exemplo, o caso do Coletivo A Cidade Que Queremos (CCQQ).<sup>220</sup>

Dentre as demandas levantadas pelos grupos contestatórios, uma das principais pretensões sempre foi a de inclusão da população local no debate e no processo de tomada de decisões envolvendo a transformação do Cais Mauá. Em oposição aos argumentos que apontavam para os espaços representativos formais como esferas próprias da participação popular, tais atores reivindicavam a inclusão de espaços participativos diretos, com maior escuta e acolhimento da opinião pública, como comenta Jacqueline Custódio:

Sempre quando a gente fala em algum debate e tem algum representante ou do poder público ou enfim, eles sempre dizem que, sim, houve a participação popular. Por quê? Porque quando foi a lei, passou pela Câmara, ela já tem esse apelo popular porque precisa ser debatida pelos vereadores, e os vereadores são representantes da população. Fora isso acho que teve uma, tipo uma espécie de uma audiência pública, que acho que teve mesmo, mas né. A segunda coisa que eles falam é que teve uma audiência pública para aprovação do EIA-RIMA, que é a lei, não é uma vontade das pessoas: ‘Ai vamos ouvir’. Não, não, é lei, então eles tiveram que fazer. E nesta manifestação, assim, noventa por cento das manifestações que foram abertas ao público eram contra o projeto. Se não mais. Se não todas. [...] A gente não tem voz, embora digam que tem audiência pública, o que é dito na audiência pública não é considerado. Quer dizer, se vão lá: ‘Vamos ouvir a população’. A população tem questões, a população se posiciona contra e ainda assim nada acontece, então que audiência pública é essa? Todas as portas... Inclusive essas, de ação civil pública e ação popular, isso são manifestações da população, de alguma forma canalizadas, e elas não estão tendo uma resposta.<sup>221</sup>

Da mesma forma, avalia Sílvia Jardim:

Só pra dizer assim, tu não vê a representação na Câmara, que tá lá representando, convenhamos, né?. Primeiro, é por maioria na Câmara. Segundo, é porque quem tá lá foi eleito bancado por esses imobiliários, muitos deles. Então alto lá com esse negócio da Câmara. Alto lá com representação parlamentar dizendo que ela representa tudo. Então, do ponto de vista institucional, do governo, participação zero. Do ponto de vista do movimento, cem por cento dentro das suas possibilidades enquanto voluntário.<sup>222</sup>

<sup>220</sup> Também houve mobilização de um grupo de professores da UFRGS que lançaram um manifesto “Em defesa do Cais Mauá”, subscrito por 111 docentes e pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. Após o manifesto o grupo realizou um seminário científico de análise do projeto de “revitalização”.

<sup>221</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>222</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.



Com relação aos objetivos e interesses em jogo, para as administrações públicas envolvidas parece preponderar aquele de canalizar o desejo da população porto-alegrense, construído e consolidado ao longo dos anos, de usufruir do espaço do Cais Mauá, como forma de veicular seus respectivos mandatos. Gestão após gestão buscou-se assumir um protagonismo do tema e propor alternativas ambiciosas de solução da demanda. É notável, desta forma, o interesse de levar a cabo um conjunto de atos formais, sempre publicizados em cerimoniais simbólicos, em cada gestão. No plano estadual, a aceleração desta dinâmica era reforçada pelo histórico da população do Estado do Rio Grande do Sul nunca reeleger um mesmo governador. Destaca-se aqui, os mandatos de Rigotto e Yeda, que fizeram uso dessa estratégia mais intensamente, visando associar aos seus mandatos a consolidação de atos efetivos para viabilizar a “revitalização”. Tal objetivo associado às administrações públicas perdurou enquanto entendia-se que tais medidas respondiam ao anseio da maior parte da população local. A partir do momento em que o projeto passou a ser alvo de duras críticas tornadas públicas, as posturas oficiais em relação ao mesmo tornaram-se mais difusas e menos assertivas, na medida em que a associação à política urbana em curso não necessariamente responderia ao objetivo de crescimento político. Além disso, o objetivo de arrecadação financeira também passou a compor os argumentos mobilizados pela administração pública a partir do momento em que o Estado assumiu o protagonismo das projeções e em que se definiu o arrendamento do espaço como modelagem principal.

Para o setor privado, o objetivo de valorização econômica por meio da exploração da área foi intensificado a partir do ingresso de novos atores junto ao segmento. Além dos setores da construção civil e do comércio que de alguma forma já projetavam participar das obras e serviços a serem realizados no espaço, o grupo empresarial operador de um Fundo de Investimento do Cais Mauá buscou garantir adequações ao projeto que assegurassem maior retorno e valorização financeira. Os fundos de previdência e demais investidores do FI-Cais Mauá acreditaram na política urbana em formulação como uma fonte profícua de rentabilização de seus aportes econômicos, alguns deles bastante generosos.

Em certa medida, também a ANTAQ buscou garantir os objetivos portuários quando questionou judicialmente a licitação realizada pelo Governo Estadual. Com o acordo posteriormente celebrado, seus interesses foram atendidos para a destinação dos recursos do arrendamento à Secretaria de Portos e Hidrovias do Rio Grande do Sul.

Os órgãos do controle e da justiça, por sua vez, assim como os movimentos contestatórios, tiveram por objetivo assegurar alguns direitos urbanísticos e de interesse público na trajetória de construção da intervenção urbana. Entram nesse conjunto

preocupações relativas ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, à acessibilidade pública do espaço, à participação popular, à transparência e legalidade das atividades relativas à “revitalização”, etc.

A proposta oficial de “revitalização” do Cais Mauá dividiu opiniões e, com o tempo, gerou uma forte polarização entre aqueles que a sustentavam e aqueles contrários a ela. Neste embate, foram diversas as visões de mundo que informavam e justificavam os respectivos posicionamentos.

Para aqueles promotores e favoráveis ao projeto, o modelo interventivo representaria uma possibilidade de crescimento e desenvolvimento da cidade. A política para o Cais Mauá é, nesse sentido, representada como uma das primeiras intervenções de complexidade de Porto Alegre, sendo frequentemente associada a projetos similares existentes pelo mundo. As ideias de progresso e desenvolvimento aparecem seguidamente associadas à “revitalização” – por este motivo, em muitas ocasiões tais atores fazem referência aos “caranguejos” da cidade, quando tratam dos grupos contrários a tal modelo interventivo:

O que eu já falei, essa questão política-ideológica, que eu acho que talvez seja alguma coisa do gaúcho, sei lá. [...] Porque tu pode atender qualquer política ideológica fazendo uma boa arquitetura e urbanismo. Mas a política ideológica, no caso do Rio Grande do Sul, no caso de Porto Alegre, interfere negativamente na arquitetura e no urbanismo. No momento em que tu atua contra o outro, que tu atua contra o outro, tu tá sempre... Primeiro que tá, a questão dos investimentos da cidade, então, essa nossa “caranguejisse”, vamos dizer, o caranguejo gaúcho, prefere que não tenha investimento. [...] E, assim, se esse foco, vamos dizer, esse foco de política caranguejo, fosse mais assim, tipo ‘não, eu vou focar no que eu acho mais importante, construtivamente’, poderiam ter coisas interessantes atendendo qualquer ideologia. Cada lado tem seus erros. Tem seus erros. Mas isso pode tentar ser construtivo, assim.<sup>223</sup>

A “ideologização” daqueles que contestaram a proposta oficial também foi algo que balizou muitos dos discursos promotores da mesma, representado como uma forma de pensar a cidade pouco racional ou técnica e demasiado política:

Eu acho que tem tido um controle social enorme em cima desse processo. E um embate ideológico muito grande também. O que é bom e o que é ruim, porque, na verdade, [...] nós transformamos Porto Alegre na cidade mais antiempreendedora do Brasil. E isso faz com que a cidade afaste qualquer investidor que deseja fazer investimento aqui. Ele sabe que ele vai se deparar com um ambiente inóspito. E, portanto, se ele tiver um recurso para gerar emprego e em última análise para gerar impostos, ele vai gerar em outro lugar. Então a cidade foi se empobrecendo nesse aspecto. Porque há uma visão anticapitalista em Porto Alegre, e antieconômica, antiempreendedora, que tá muito entranhada.<sup>224</sup>

<sup>223</sup> Patrícia Tschoepke, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>224</sup> Valter Nagelstein, em trecho de entrevista concedida à autora.

Projetos de “revitalização” como o do Cais Mauá seriam, nessa perspectiva, benéficos para a cidade, na medida em que a aproximam de cidades globais de sucesso, incrementam o seu potencial turístico, geram novos empregos, entre outros. A opinião de Vanderlan Carvalho é ilustrativa:

Eu desde que me envolvi nesse projeto eu entendo que é um dos maiores projetos aqui da nossa capital e também do nosso Estado, porque o projeto de revitalização portuária, são projetos que também atraem a curiosidade para saber como foi... [...] nós entendemos que Porto Alegre hoje só atrai o turismo empresarial, eventos mais relacionados à parte da indústria, do comércio. Agora quem é que vem para Porto Alegre por um atrativo eminentemente turístico? É difícil. Muitos passam por Porto Alegre para ir a Gramado. O Rio Grande do Sul é Gramado. Agora, nós pensamos que, no momento em que nós tivermos um porto revitalizado, e que ele atinja a qualidade que a gente espera, quem vier a Gramado, por exemplo, vai querer ficar uns dias em Porto Alegre para aproveitar a estrutura do Cais Mauá. Vai ter previsto hotéis no próprio cais, tem toda uma série de entretenimentos ali que vão ser previstos, que podem fazer com que as pessoas fiquem dois, três dias em Porto Alegre, né, por que não? Então é algo que pode ser um atrativo e isso com certeza vai ter um reflexo muito grande na economia, do Município, do Estado.<sup>225</sup>

Além disso, a realização de parcerias e concessões ao setor privado para a formulação e implementação de políticas urbanas mostraram-se frequentemente presentes nas falas desses atores. Nesta visão, este seria o modelo de produção urbana que deveria sustentar e orientar cidades que visam lograr melhorias de ordem econômica e social, principalmente em se considerando suas capacidades técnica e econômica em contraposição às existentes no interior da burocracia estatal. Como coloca Edemar Tutikian:

Quem pode ter formação para determinar uma revitalização onde as operações serão públicas e comerciais? Quem pode falar sobre isso? O agente público não pode. O agente público não está acostumado com isso. O agente público não faz comércio. O agente público não sabe vender, não sabe comprar, não sabe fazer isso porque não é da sua especialidade.<sup>226</sup>

Na mesma linha, opina Sérgio Koren:

No início lá da minha fala eu te disse que a cidade tá carente de novos projetos, ideias criativas para sair da crise que está, porque é pauta, a cidade está em crise, inclusive financeiramente. Quem não quer acreditar nisso acho que tem que olhar melhor os números da Prefeitura, que eu acho que não tem como eles serem manipulados. A Prefeitura não tem dinheiro para. Então se a Prefeitura não tem dinheiro para, esta Prefeitura necessita então de auxílio, não sei se é esse o termo certo, mas da parceria, este é o termo certo, da iniciativa privada, da iniciativa privada da cidade. Então dentro desta linha, se o dinheiro público não existe, alguém que tem essa capacidade de implementar esse crescimento tem que trazer as entidades e os segmentos da sociedade que podem contribuir, e obviamente contribuir financeiramente, porque senão a cidade não vai crescer. Não existe um sonho utópico, que eu vou falar no final da minha fala das entidades ambientais, não como um todo, mas algumas em particular, que essa utopia não existe. Crescimento

<sup>225</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>226</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

da cidade sem o meio empresarial, isso é visto no mundo todo que não existe. Então Porto Alegre tá ficando parada nesse *timing* de crescimento, justamente porque ela não criou no tempo hábil essas parcerias que, a nível de mundo, a nível de Europa, Estados Unidos, é muito bem visto. O que que eu quero dizer com isso? Agora o prefeito fala nas PPPs. Então isso é o caminho. Esse é o caminho que a Prefeitura tem que implementar.<sup>227</sup>

Por outro lado, os grupos contrários ao projeto oficial, denunciavam no modelo proposto um viés elitista e privatizador daquele espaço público – se a eles fora imposta a alcunha de “caranguejos”, aos promotores da política foi atribuído o qualificativo de “tubarões”.<sup>228</sup> Nesta perspectiva, por detrás da “revitalização” residiriam principalmente interesses econômicos, pouco atentos às necessidades e demandas próprias da cidade:

Sempre é... Não dá pra dizer só ali né, mas a construção das cidades no Brasil tem sido isso né, cidade como mercadoria. E ali é uma fatia preciosa. Então ela é traçada com os olhos de valor econômico apenas, nunca de um valor histórico, um valor social, não. Sempre uma coisa assim de ‘quanto vale?’. Tudo bem, a gente vive no capitalismo, ok, mas toda cidade é isso. Então a gente tá perdendo patrimônio, a gente tá perdendo ambiência, a gente tá perdendo identidade. Então assim, todos esses projetos que foram apresentados, eu acho que isso, eles não tem a identidade de Porto Alegre. [...] Então é isso que eu tenho visto, que sempre tem essa força, essa força política da questão imobiliária, da questão do território como algo a ser vendido, algo a ser negociado, a ser locado, muito maior do que o interesse social, o interesse público, o interesse da população usufruir, entendeu.<sup>229</sup>

O discurso do desenvolvimento e do emprego também foi em certa medida problematizado por estes atores, que, ao mesmo tempo que viam neste um forte viés de suporte da política urbana em curso, relativizavam o seu conteúdo frente a outros valores considerados igualmente importantes na produção do espaço urbano:

As cidades estão cada vez menos sustentáveis com esse viver. A gente não tem, nós não temos ainda, os movimentos, o controle do discurso do desenvolvimento e do emprego. Uma forma instrumentalizada com um maior potencial para discutir que desenvolvimento a gente quer, e a que preço e a que custo. [...] É que tem visões que existem sobre desenvolvimento, emprego, a cidade que não pode parar o desenvolvimento, mas eu acho que isso é muito problemático e vai nos empurrando para um abismo.<sup>230</sup>

### *Procedimento*

O modelo jurídico-administrativo utilizado para viabilizar a intervenção foi o arrendamento do espaço, estabelecido através de um certame licitatório instaurado pelo executivo estadual. A modelagem foi baseada nos contratos próprios das operações portuárias,

<sup>227</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>228</sup> Ver, por exemplo, o vídeo-escracho “De Tubarões, Bananas e Lacaios”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=R2yKU0JDY7o>>. Acesso em: 19 jul 2019.

<sup>229</sup> Jacqueline Custódio, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>230</sup> Sílvio Jardim, em trecho de entrevista concedida à autora.

quando concedidas a grupos privados – neste caso, utilizou-se a mesma figura jurídica para uma contratação de arrendamento não-operacional.

Em termos simplificados, a contratação representa uma espécie de “aluguel” da área, através da qual o segmento privado adquire a posse legítima para instauração de equipamentos e serviços a sua escolha, dentro das limitações estabelecidas pela administração pública, e torna-se o responsável pela sua gestão pelo prazo determinado. Em troca, pagam-se contraprestações pecuniárias ao ente arrendante.

Apesar de ser um mecanismo bastante distinto de uma operação urbana, o arrendamento também representa para o ente público uma espécie de transferência regulatória do espaço e para o ente privado a possibilidade de gerar um maior adensamento e uma valorização do solo. Este modelo foi frequentemente veiculado como o único modelo possível, considerando a ausência de recursos do Estado, o fato de tratar-se de uma área dentro da poligonal portuária de Porto Alegre, e a necessidade de promoção da “revitalização” daquele espaço. A este respeito, argumenta Vanderlan Carvalho:

Na verdade, pela característica, por ser uma área pública, e por não poder ser desassociada da área portuária. Na verdade, os critérios de desempate foram a melhor proposta, melhor conceito, né, associado com maior valor de outorga, que é o valor que se paga pelo uso da área. Então, o nome do instrumento é irrelevante no sentido de que a concepção era essa, era colocar uma área pública, que apresentasse o melhor projeto de revitalização, que garantisse investimentos mínimos, e que ainda assim trouxesse ganhos para a área portuária. Essa foi a forma que foi montado. E o resultado disso é um contrato que é o de arrendamento. [...] Pode ter outros nomes né, mas é o que formalizou aquilo que se entendeu lá naquela época. Quais seriam as outras formas de utilização? Poderia ser uma PPP, mas aí o Estado teria que também colocar uma parte, não foi o caso, todo o investimento é particular. O Estado poderia alienar a área inteira, mas aí nós não teríamos conseguido consentimento da ANTAQ. Aquela área lá, se tivesse na titularidade do Estado, o Estado poderia vender, poderia vender. Mas isso não é possível. Aquela área tá afetada pela União, por ser uma área portuária. Então poderia reduzir a poligonal, tirar da poligonal, e poderia inclusive transferir, doar para o Município, poderia vender, poderia alienar. O instrumento possível foi o arrendamento. E poderia inclusive conceder sem receber nada. Se a modelagem econômica não indicasse pagamento, poderia simplesmente ser um contrato equilibrado, eles assumem, mantêm, fazem investimentos, e não precisam pagar nada durante aquele período. Tudo girou em torno da modelagem econômico-financeira.<sup>231</sup>

Já com relação aos momentos-chave do processo institucional como um todo, destacam-se: inicialmente, o lançamento do projeto “Cais do Porto” em fins da década de 1980, primeira proposta oficial de intervenção na área do Cais do Mauá, de autoria do poder executivo municipal por meio do prefeito Alceu Collares. A partir dele, a reconfiguração dos usos deste espaço da cidade passa a compor oficialmente a agenda pública, associada em um

---

<sup>231</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

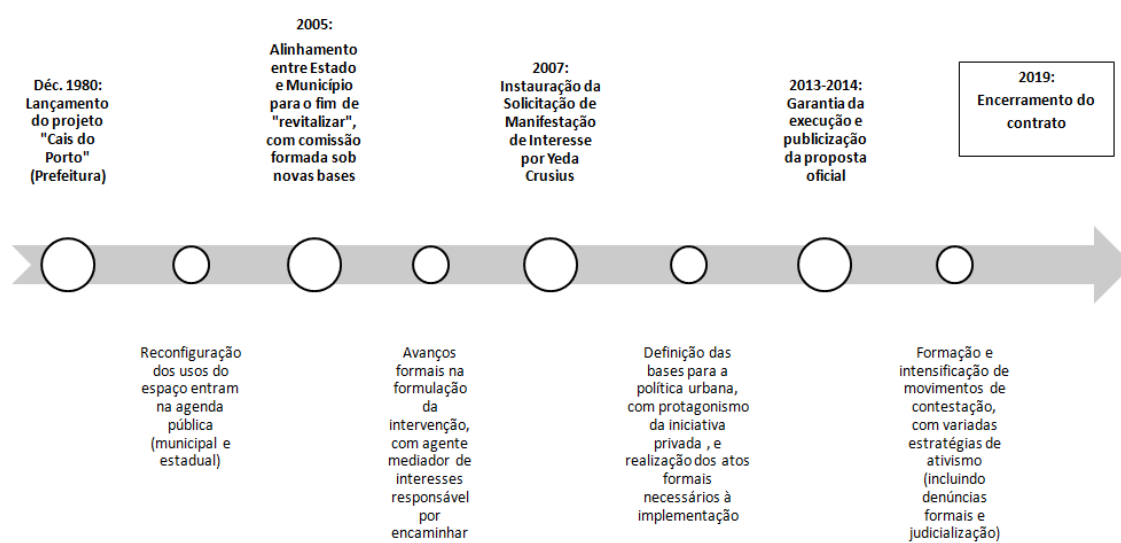
primeiro momento à Prefeitura e, após, compondo o repertório de proposições do Governo do Estado. De 1995 em diante, uma série de decretos estaduais são emitidos, gestão após gestão, visando à constituição de grupos de trabalho para o fim de projetar uma intervenção no cais. Apesar de tais atos formais, é somente em torno do ano de 2005 que um novo momento definidor na trajetória desse processo é expresso, com o encerramento oficial das operações portuárias no Cais, com a consolidação de um novo cenário político de maior consenso entre Estado e Município, e com a constituição de uma comissão composta por representantes de ambos os entes e coordenada por Edemar Tutikian, que seria responsável por garantir o andamento da “revitalização”. A partir desse momento, a formulação de uma intervenção passou a caminhar mais rápido – são definidos os parâmetros legais para a proposta, visitam-se outras experiências de “revitalizações” portuárias, encerra-se o questionamento acerca da questão fundiária do espaço, etc. Já em 2007 um novo evento-chave ocorre, com a publicação de Solicitação para Manifestação de Interesse pelo Governo Estadual de Yeda Crusius. Os estudos e proposições realizados pela iniciativa privada por ocasião da solicitação seriam responsáveis pela definição das bases gerais para um novo regime jurídico do espaço, para uma modelagem de intervenção e para os termos da licitação de concessão da área. Chamou-se, portanto, grupos empresariais aptos a fornecer uma estrutura econômica viável para a implementação de uma “revitalização”, antes mesmo de se tornar o debate público junto à população. A primeira audiência pública realizada, em que se apresentaram essas diretrizes, garantiu legitimidade para a aprovação dos instrumentos legais necessários à realização do projeto. Após isso, o debate foi pautado oficialmente a partir dos impactos das projeções e possíveis medidas mitigatórias, e encerrou-se a possibilidade de uma discussão pública sobre outros modelos possíveis de intervenção no espaço. O debate, a partir de então, tornou-se técnico, e não mais político, no discurso oficial dos agentes públicos que analisariam o projeto em diferentes etapas. Além destes, o período entre os anos de 2013 e 2014 demarcam um novo momento-chave, pois foi quando se encerrou o imbróglio entre a ANTAQ e o Estado do Rio Grande do Sul, e uma maior certeza acerca da execução do projeto oficial em curso ocupou o imaginário local junto com a publicização da proposta. O momento é relevante, pois ocorre apenas após a tomada de inúmeras decisões, fornecendo poucas alternativas de rediscussão da política. A publicização das informações trouxe, perante o imaginário coletivo, maior certeza de que a “revitalização” no modelo proposto iria de fato ocorrer. Isso contribuiu para a intensificação de movimentos de contestação, para a reivindicação de realização de audiências públicas e para a judicialização da demanda, na medida em que a discussão política foi selada sob o rótulo de tomadas de decisões meramente técnicas pelos agentes



responsáveis. Por fim, também importa sublinhar o ano de 2019, momento em que o novo Governador do Estado, Eduardo Leite, optou por encerrar o contrato de arrendamento, por conta de todos os vícios associados ao mesmo.<sup>232</sup> A partir de então, os rumos da “revitalização” tornaram-se novamente incertos, embora a alternativa de alienação do espaço já apareça como possível solução a ser adotada.<sup>233</sup>

Todos estes momentos são representados de maneira esquemática na figura a seguir (Figura 119):

Figura 119 – Momentos-chave da política de *waterfront regeneration* de Porto Alegre



Fonte: Elaborado pela autora.

A trajetória deste processo institucional, assim como no caso do Rio de Janeiro, pode ser analisada a partir da distinção de quatro fases específicas, que vão desde as primeiras tentativas de formulação e execução de uma intervenção, até o início da implementação do modelo proposto, que em 2019 seria interrompida por força de ato do executivo estadual. Desta forma, distinguem-se as seguintes etapas:

- (i) Uma primeira fase em que se consolida politicamente a decisão de intervir – com as primeiras proposições para a área a partir de fins da década de 1980, protagonizadas inicialmente pelo executivo municipal e posteriormente pelo executivo estadual; com a circulação internacional de ideias envolvendo as políticas de *waterfront regeneration* e a criação de um imaginário local

<sup>232</sup> Especialmente pelo fato de ter se tornado notória a incapacidade financeira do Consórcio em realizar o projeto, durante quase uma década, conforme previa a licitação e o contrato de arrendamento.

<sup>233</sup> Conforme declarações informais do Governo do Estado.

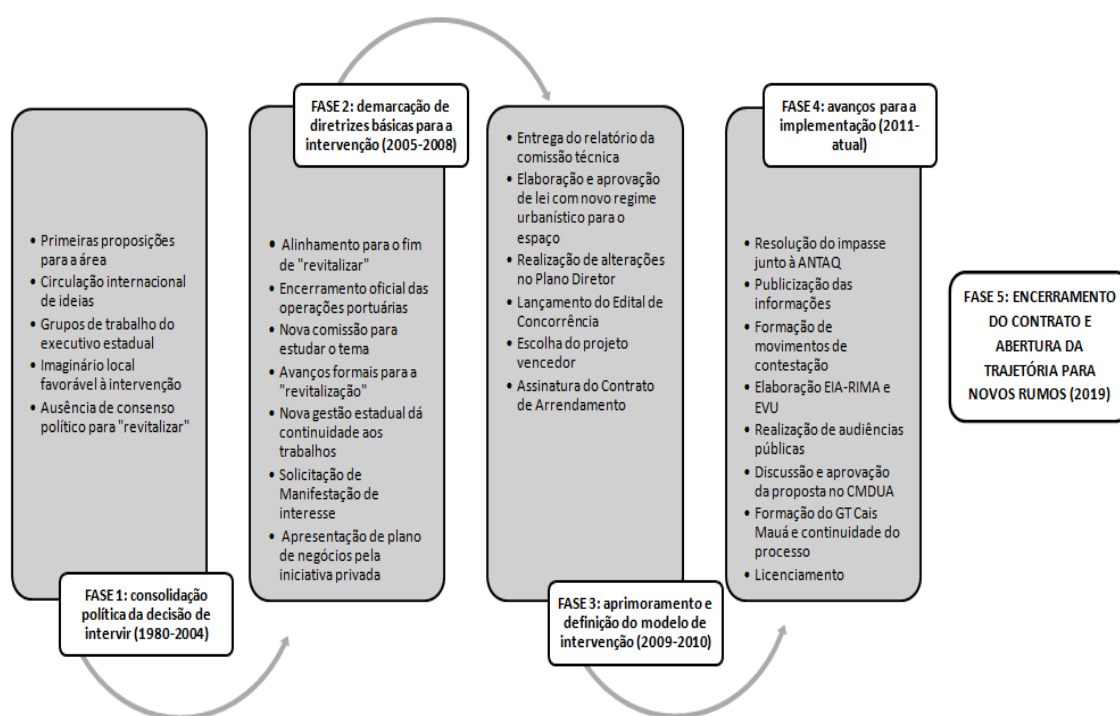
favorável à intervenção; com a formação de grupos de trabalho em diversas gestões do executivo estadual para estudar o tema; e com a ausência de um consenso político que garantisse a viabilidade de implementar. Esta fase é protagonizada inicialmente pela Prefeitura e, a partir de meados da década de 90, pelo Governo do Estado, por meio dos grupos de trabalho instituídos para o fim de projetar a “revitalização”.

- (ii) Uma segunda fase em que há a demarcação de diretrizes básicas para a intervenção – de 2005 a 2008, quando é formado um alinhamento político entre Governo do Estado e Prefeitura para o fim de “revitalizar”; encerram-se oficialmente as operações portuárias no Cais Mauá; forma-se nova comissão para estudar o tema, com integrantes dos executivos estadual e municipal e com agente coordenador responsável por levar a política a cabo; logram-se avanços formais em direção à “revitalização”; dá-se continuidade aos trabalhos desenvolvidos pela comissão pela nova gestão estadual; institui-se Solicitação de Manifestação de Interesse; e apresenta-se um plano de negócios pela iniciativa privada, que passa a ser analisado pela comissão técnica. Aqui os principais agentes protagonistas são a comissão técnica, sob coordenação de Edemar Tutikian, e os grupos empresariais privados reunidos em consórcio.
- (iii) Uma terceira fase de aprimoramento e definição do modelo de intervenção – de 2009 a 2010, com a conclusão dos trabalhos da comissão técnica acerca do plano de negócios selecionado; a elaboração e aprovação de projeto de lei com novos parâmetros de uso e ocupação do solo na área do Cais Mauá; a realização de alterações no Plano Diretor para garantir a “revitalização”; o lançamento do edital de concorrência definindo o modelo da intervenção; a seleção do grupo consorcial vencedor da licitação; e a assinatura do contrato de arrendamento. Esta etapa, por sua vez, é protagonizada principalmente pelo Governo Estadual, em articulação com as empresas e o legislativo municipal.
- (iv) Uma quarta e última fase de avanços para a implementação da política urbana – estendendo-se de 2011 até os dias atuais, com a resolução do impasse junto à ANTAQ; a publicização das informações acerca da política em curso; a formação de movimentos de contestação ao projeto oficial; a elaboração do EIA-RIMA e EVU; a realização de audiências públicas; a discussão e aprovação da proposta junto ao CMDUA; a formação de um novo grupo de

trabalho estadual que decide pela continuidade do processo; e o licenciamento do projeto.

A figura abaixo sintetiza as fases da política de *waterfront regeneration* de Porto Alegre – com o acréscimo de uma nova etapa que se abriu a partir do recente encerramento do contrato, por força do desgaste, denúncias, processos judiciais e investigações envolvendo o projeto oficial (Figura 120):

Figura 120 – Fases da política de *waterfront regeneration* de Porto Alegre



Fonte: Elaborado pela autora.

### Recursos

Em Porto Alegre, os principais instrumentos mobilizados para garantir a execução da intervenção no Cais Mauá, nos termos previamente definidos, foram a elaboração de um projeto de lei com novos parâmetros de uso e ocupação do solo na área delimitada e o lançamento de um edital licitatório contendo o conteúdo da “revitalização” de concessão da exploração do espaço – ambos elaborados pela administração pública, em especial pela comissão técnica responsável. Por um lado, a nova legislação assegurou o modelo econômico definido no plano de negócios privado, que carecia da possibilidade de maior adensamento da área e da liberdade para ali implantar determinados equipamentos, voltados principalmente ao

uso comercial, turístico e empresarial. Por outro lado, a licitação garantiu um modelo de contratação considerado benéfico<sup>234</sup> a ambas as partes envolvidas, com a transferência exploratória do espaço.

A instituição informal, em uma das gestões estaduais, de um agente mediador para coordenar e levar a cabo os passos necessários à formulação e implementação de uma intervenção, com sua manutenção nas gestões seguintes e junto a uma comissão específica para desenvolvimento de tais trabalhos, assegurou, de certa forma, os objetivos de maior agilidade e autonomia deste projeto nos trâmites da administração pública e na interlocução com os diferentes atores envolvidos. Além disso, a efetivação de uma série de atos formais relativos ao processo contribuiu na associação da política às respectivas gestões. O ápice do uso de tal instrumental ocorreu no governo de Yeda Crusius, quando da assinatura do contrato de arrendamento junto aos investidores privados envolvidos, na medida em que a colocou no centro da política a ser implementada e, ao mesmo tempo, assegurou a continuidade do seu processo de instauração frente à nova gestão que ingressaria no ano seguinte.

A ANTAQ, a seu turno, utilizou-se de ação judicial como instrumento para adquirir maior interveniência no processo de “revitalização” da antiga área portuária, além de lograr um novo titular para o contrato de arrendamento. A mobilização de ações judiciais também foi bastante praticada pelos grupos contestatórios do projeto oficial, que questionavam desde aspectos relativos às questões ambientais, patrimoniais e paisagísticas da proposta, até nulidades do contrato e da lei que definiu um novo regime urbanístico para o Cais Mauá.

Em relação aos incentivos, a política que transformaria o Cais Mauá foi constantemente veiculada como um ganho para a administração pública estadual e, principalmente, como um ganho para a cidade. A esta última, no discurso oficial dos promotores da intervenção, seriam distribuídos incentivos de ordem econômica e social, como a geração de empregos e a possibilidade de a população usufruir de um espaço simbólico da cidade pouco aproveitado até então. Ao consórcio privado, a possibilidade de exploração do espaço por um longo período, sob regras flexibilizadas e com maior permissividade e autonomia, representou o incentivo financeiro necessário para garantir a sua participação. A posterior constituição de um Fundo de Investimento em Participações no Cais Mauá também significou um incentivo de caráter econômico a novos atores que passaram a compor a teia de tal processo. Ainda, a cessão do espaço por meio de contraprestações pecuniárias operou igualmente como incentivo econômico à administração pública estadual e, posteriormente, à

---

<sup>234</sup> Embora o valor do arrendamento possa ser considerado em certa medida desproporcional ao uso e a rentabilidade empresarial prevista.

autoridade portuária, que passou a ocupar o lugar de arrendante do contrato. Por fim, incentivos de caráter político foram criados e distribuídos por entre múltiplas gestões do Estado e do Município a cada decisão de relevo tomada em relação à continuidade do processo de “revitalização”, embora algumas destas gestões tenham logrado canalizar a maior parte destes recursos.<sup>235</sup>

### *Arranjos*

Em termos de desenho de relação, o modelo de contratação a ser implementada é resultado, em grande medida, do plano de negócios desenvolvido pelo consórcio de empresas que projetava realizar a “revitalização”. Nesse sentido, o grupo de empresas mostrou-se um ator de relevo no processo de formulação da política. A administração pública, representada pela comissão técnica com membros dos executivos municipal e estadual, estabeleceu uma relação de diálogo e parceria informal com tais atores na elaboração e mobilização dos instrumentos formais para a realização da intervenção, ao mesmo tempo em que dialogava com os órgãos públicos necessários. Além disso, o diálogo com o poder legislativo municipal, viabilizado inicialmente a partir da interação com um pequeno grupo de suporte da intervenção, garantiu que o projeto fosse levado à votação, e, com o apoio da maioria, aprovado.<sup>236</sup>

A definição dos parâmetros básicos para a intervenção, desta forma, foi protagonizada e assegurada a partir de decisões tomadas principalmente no diálogo entre tais atores. Apesar de não ser possível determinar os exatos termos de tal comunicação, sua construção partira de um pressuposto de incapacidade técnica e econômica da administração pública para a execução de uma intervenção nas proporções desejadas, aspecto este que garantiu ao setor privado maior poder de determinação da forma pela qual a mesma seria desenhada. As maiores limitações ao parceiro privado parecem ter ocorrido apenas quando da definição de mitigações pelos setores responsáveis do executivo municipal, porém estas se mostrariam um

---

<sup>235</sup> Cabe, ainda, destacar que, assim como no caso do Rio de Janeiro, o caso de Porto Alegre também é marcado por investigações de fraude e corrupção, as quais, se confirmadas, incrementariam esta relação de mobilização e distribuição de recursos.

<sup>236</sup> Acerca da relação com o legislativo municipal, Sofia Cavedon opina: “Ó, na sua maioria, ele foi subserviente, né?. Não garantiu, na minha opinião, uma cidade que garante qualidade de vida e que garante escuta da população, principalmente isso. Na sua maioria, mas teve sempre a resistência das oposições. O papel seria muito relevante, poderíamos não ter aprovado um regime urbanístico. E aí a concessão teria que ter respeitado os armazéns, respeitado as áreas abertas, e tal, e a exploração seria realmente exploração vinculada a vocação da orla. A câmara, nesse sentido, foi conivente, na sua maioria, com alguns votos contrários” (trecho de entrevista concedida à autora).

tanto brandas e suscetíveis à negociação com o setor, que, de fato, logrou reduzir as demandas iniciais da Prefeitura.

Se uma articulação entre os setores governamentais do Município e do Estado se mostrou necessária para garantir a viabilidade da intervenção, o mesmo não ocorreu, no entanto, em relação ao Governo Federal, que foi blindado das discussões a respeito do Cais Mauá, mesmo que se tratasse de uma área pertencente à poligonal portuária da cidade. A estratégia utilizada pela comissão responsável para tanto foi a de determinar, por meio da construção de uma interpretação jurídica, que a área pertencia ao Estado e não à União, questão esta que levaria a ANTAQ a questionar a licitação no judiciário anos mais tarde. A decisão pela não inclusão inicial do órgão é explicada por Edegar Tutikian:

A área pertencia ao Estado. E aí criou um certo litígio, porque a ANTAQ entende que ela é proprietária do porto, erroneamente. Ela não é proprietária das áreas. Nem ela tem formação para avaliar as revitalizações. Ela se esforça, mas não tem. Não é uma questão de palha, de ser bom ou ser ruim, é não ter formação pra isso. [...] Esse era o grande problema, porque se a agência nacional... Qual é a função de uma Agência Nacional de Transporte Aquaviário? É uma agência reguladora. O que que ela faz? Regula as operações, o plano diretor interno das áreas portuárias. [...] E acho, sabe o que que eu acho? Acho que não tem que ter. O Governo Federal não tem que se envolver com isso, porque isso é uma área do Estado, o Estado que se autodetermine, que responda aquela área. Não tem mais operação portuária, por que que tem que ter interferência federal? A área é do Estado, o patrimônio é do Estado, a licitação é do Estado. [...] A ANTAQ pode ser comunicada do que tá acontecendo numa área portuária, mas não tá na sua concepção, na sua capacidade de fazer, avaliar coisas de comércio. Shopping... Não tem, não faz sentido. Mas tu sabe, vaidade e poder fazem parte do ser humano, né?<sup>237</sup>

A população local foi preterida nesta relação, não sendo partícipe dos principais momentos de tomada de decisão, a despeito de sua demanda por maior participação neste processo. Na relação com a sociedade civil, desta forma, tanto os atores partícipes da administração pública quanto da iniciativa privada envolvida mostraram-se pouco dispostos a possibilitar sua intervenção nas decisões relativas ao projeto, embora se considere que alguma inclusão de suas demandas tenha ocorrido:

No exercício do meu trabalho eu tento ser o politicamente mais neutra possível... Tipo, a Constituição, né... Não importa quem, não interessa. E, pensando assim, então, eu olho o objeto e o objeto atende ou não atende as questões de arquitetura e urbanismo. Atende ou não atende. Ponto. Neutra. Conforme o que eu aprendi na faculdade de arquitetura. E urbanismo. Claro que o urbanismo tem o lado social, também tem, tudo isso faz parte, mas faz parte de uma maneira neutra, tu tentar compatibilizar todas as coisas. E nesse caso, tem muitas coisas que não fazem sentido envolvidas, porque de fato não vai ser aquilo que tão dizendo que vai ser, entendeu? De fato, aquilo que se quer tá garantido. A gente, como ente público, a gente garantiu que a sociedade recebesse aquele patrimônio para ela, e é isso que de fato vai acontecer. [...] Então, a nossa intervenção, aí vou dizer objetivamente,

<sup>237</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.



quanto à proposta, que a gente colocou a garantia de acesso público, né. Então, quando tiver operando, qualquer pessoa pode circular por todo o... Por toda a parte aberta ali sem problema nenhum, sem ter que consumir nada.<sup>238</sup>

Na avaliação do movimento contestatório, contudo, a administração pública mostrou-se pouco disponível a considerar as suas demandas:

Então assim, é blindado, o governo tem um processo que é interno, que é seu, é um absurdo isso né, porque deveria ser transparente. Então a gente vai fazendo pedido de informação para tentar descobrir qual é a nova flexibilização que a Prefeitura está fazendo para viabilizar um projeto que seja lucrativo para o concessionários.<sup>239</sup>

Ao mesmo tempo, também o consórcio privado teria demonstrado pouca acessibilidade:

A gente nunca conseguiu falar com eles. O pessoal do projeto, do consórcio, a gente nunca conseguiu falar. [...] O papel do Consórcio, é um papel primeiro de se esconder né?. [...] Então ele vai para o MP, ele vai fazer apresentações, ele dá entrevista, mas tu não consegue muito falar com as outras pessoas. E aí eles não se expõem justamente porque eles tem quem defenda, e defendem muito bem. Eles não precisam se expor. Eles tem todo o poder publico bancando. Então eles não precisam muito. E, se expondo, de repente vem à tona essas coisas que eu to te dizendo. [...] Então assim, melhor ficar quieto, tem alguém que faça isso, põe um boneco lá a falar, o poder público faz a sua parte.<sup>240</sup>

Desta forma, com a maior parte das decisões políticas relativas ao projeto tomadas por um núcleo específico de agentes públicos e privados, de forma pouco publicizada, a abertura da discussão a respeito exigiu dos novos partícipes do processo uma postura formal, técnica e “apolítica”. Exemplo disso foi a passagem da proposta no CMDUA, que deveria avaliar a viabilidade urbanística do empreendimento e decidir pela sua aprovação ou reprovação:

E, se tu não me perguntar, eu vou te dizer, pelo menos a visão minha, e da entidade que eu represento, eu tenho que deixar muito claro, a conotação é essencialmente técnica, porque as vezes as pessoas acham que o Conselho tem uma visão política muito forte. Eu não vejo dessa forma, e a minha entidade também não. A gente trabalha no segmento da construção civil justamente para fazer o crescimento da cidade, porque se não for a visão progressista da cidade, a cidade vai parar ou está parada, entendeu? Então, não vejo que esta votação teve caráter político. Se então lá algumas pessoas tinham esse interesse, fiquei muito feliz que o resultado final foi muito técnico. [...] O poder público levou um projeto para ser aprovado, esse projeto atendia toda a demanda técnica urbana que a cidade necessitava, então não sou eu que vou lá, com meu voto, vou lá no conselho, falei feio mas tu entendeu, vou lá, estarei lá dando a minha opinião se um projeto é bonito ou feio. Isso acontece muito lá no Conselho, não é esta a função. Essa é a minha opinião e sou respaldado pela minha entidade. É um grupo que a gente está ali para fazer uma análise dos projetos, ver as interferências que possam haver, e se não houver essas interferências, vamos aprovar. E complementando, se houverem essas interferências, e se as mitigações e

<sup>238</sup> Patrícia Tschoepke, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>239</sup> Sofia Cavedon, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>240</sup> Jacqueline Custódio, em trecho de entrevista concedida à autora.

as medidas compensatórias trouxeram para o Município a parte positiva desse projeto, eu tenho a obrigação de aprovar.<sup>241</sup>

O mesmo ocorreu quando da análise do processo de “revitalização” pelo “GT Cais Mauá”, no executivo estadual:

Nós tivemos grupos na esfera municipal que foram criados em apoio ao Cais Mauá. Nós tivemos frentes parlamentares que foram criados na assembleia que eram contrários. Mas a nossa atitude frente a qualquer movimento foi de explicar qual que é o nosso papel, o que que nós estamos pretendendo, e isso acabou... Eu entendo que acabou... Nós atingimos esse objetivo. A gente não deixou nada obscuro. Muita gente não concorda com uma ideia, não concorda com o próprio projeto, só que eu sempre deixei claro que não cabe ao Estado agora avaliar as decisões que foram tomadas lá na licitação e que geraram um contrato. [...] No momento em que tu tem um contrato, tu gera obrigações e tu tem que cumprir, um contrato tem que ser cumprido. Então como a gente não observou que houve descumprimento por parte da arrendatária, da empresa, nós também não... Talvez se nós não tivéssemos tido essa atitude, se tivéssemos agido apenas pelo que nós ouvíamos falar na época, nós teríamos... Poderíamos ter tomado uma atitude política de: ‘Ah, não tá funcionando, vamos rescindir o contrato’. Esse contrato, no momento em que fosse rescindido, ele geraria prejuízos à empresa e com certeza o Estado teria que indenizar, porque eles não deram causa.<sup>242</sup>

Por fim, também merece destaque a mudança de atores na composição acionária do consórcio privado, especialmente quando um fundo de investimentos assume a porção majoritária desta estrutura, de forma a redesenhar a relação interna ao segmento privado envolvido e as decisões tomadas em relação ao projeto urbano.

Todos esses arranjos revelam um jogo em que cada etapa vencida assegura a impossibilidade de rediscussão dos termos anteriores e um debate cada vez mais limitado ao longo de uma cadeia de atos realizados e decisões tomadas. A partir da assinatura do contrato, a administração pública passou a ter cada vez menos possibilidade de interferência na intervenção, assumindo um papel ora fiscalizador, ora facilitador:

O Governo do Estado o papel dele continua a ser o guardião do contrato, o executor do contrato. [...] Nós temos o entendimento de que o estado tem que ser o facilitador. Ele não pode abrir mão dos seus deveres, das suas responsabilidades, mas também ele tem que tomar cuidado para que através da sua própria estrutura que todas essas iniciativas acabem sufocadas pelo excesso de burocracia. O excesso de burocracia hoje é um fato que... Acho que em todas as esferas é visto como um grande desafio. Tu conseguir viabilizar um empreendimento público, pra tu vencer a burocracia é algo desafiador e que demanda um esforço. O esforço tem que ser pessoal do gestor e de cada um da equipe. No momento que se deixar as questões caminharem o rito normal, o prazo... As coisas acabam não acontecendo. Então, por toda conjuntura, por toda dificuldade que o Estado vem passando, falta de recursos humanos, falta de recursos materiais... Então cabe ao Estado priorizar os projetos que são mais importantes e aí sim colocar uma dedicação quase que pessoal dos próprios gestores. [...] Claro que depois que cumprida a obrigação do contrato, que a principal é a obra, a gente espera que as questões... Como é um contrato bastante

<sup>241</sup> Sérgio Koren, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>242</sup> Vanderlan Carvalho, em trecho de entrevista concedida à autora.

longo, né, que as coisas criem seu rito normal, que cada vez o Estado intervenha menos. O bom é que a iniciativa privada assuma, que aquilo se viabilize, que seja algo viável, e que o Estado tenha que intervir o quanto menos, essa é a ideia.<sup>243</sup>

Os termos do contrato isentaram a administração pública de executar e projetar a intervenção e transferiram ao privado a prerrogativa de gestão e exploração do espaço para fins diversos. As regras estabelecidas também garantiram ao empreendedor normas flexibilizadas na área a fim de que fosse possível botar em prática o plano de negócios projetado e fazer desta uma política lucrativa, considerando neste cálculo também todas as medidas mitigatórias acertadas. Como expõe Edegar Tutikian:

Tá se propondo algo... Essas coisas a gente usa a expressão de 'parar de pé'. O pessoal da área da economia, de modelagem econômica, usa muito essa expressão, o empreendimento tem que parar de pé. Porque se não, se ele não for lucrativo dentro de um grau razoável, o empresário vai embora. Ele não vai ficar perdendo dinheiro. Tu tem que saber enxergar isso também, tu tem que deixar que não haja exploração em demasia. Tu não vai regular lá, mas o mercado se autoregula. O mercado se autoregula. É assim que funciona. O mercado é isso. Se for muito caro as pessoas não vão gastar. Se eu tiver um restaurante caríssimo não vai ninguém. Não vai ter público. Tu vai ter que ajustar às vontades das pessoas.<sup>244</sup>

Com o recente encerramento do contrato, e as novas possibilidades aventadas e divulgadas pelo Governo do Estado, os termos que já eram vantajosos aos empreendedores tendem a tornar-se ainda mais. A previsão de alienação do terreno do Cais Mauá garantirá mais margem de ação àqueles que o adquirirem e menos espaço para a intervenção pública, embora o desfecho de tal trajetória ainda permaneça oficialmente incerto.

O processo institucional analisado é resumido conforme segue (Quadro 8):

---

<sup>243</sup> Vanderlan Carvalho, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>244</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Quadro 8 – Enquadramento de processo institucional – caso de Porto Alegre

ATORES	PROCEDIMENTO	RECURSOS	ARRANJOS	CONTEXTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Composição:</b> administrações públicas (mun., est.) + legislativo mun. + agente mediador + ANTAQ + consórcio privado (com posterior ingresso de Fundo de Investimentos) + MP e TCE + CMDUA</li> <li>• <b>Participação de atores civis:</b> formação de movimentos de contestação, não participam da tomada de decisões</li> <li>• <b>Objetivos/Interesses:</b> políticos (gov. municipal e estadual) + econômicos (gov. estadual, autoridade portuária, setor privado) + sociais (atores civis, órgãos do controle e da justiça)</li> <li>• <b>Visões de mundo:</b> cidade do progresso e do crescimento com parcerias (favoráveis ao projeto); cidade neoliberal pouco atenta às demandas reais da cidade (contrários ao projeto)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Modelo jurídico-administrativo:</b> Licitação para concessão + arrendamento (valorização do solo, transferência regulatória e exploratória do espaço, adensamento construtivo da região)</li> <li>• <b>Momentos chave de tomada de decisão:</b> lançamento primeira proposta interventiva + consolidação de consenso político para "revitalizar" + transferência da elaboração ao setor privado por meio de SMI + publicação e garantia da intervenção</li> <li>• <b>Trajetória:</b> 4 fases (consolidação política da decisão de intervir + demarcação de diretrizes básicas para a intervenção + aprimoramento e definição do modelo de intervenção + avanços para a implementação)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instrumentos:</b> lei de usos (novo regime urbanístico) + edital de licitação (concessão da exploração nos termos projetados) + agente mediador e comissão específica (agilidade e autonomia) + atos formais estaduais (protagonismo da política)</li> <li>• <b>Incentivos:</b> econômicos (exploração do espaço com flexibilidade, autonomia e permissividade; lucratividade do investimento; pagamento de contraprestações pecuniárias) + políticos (vínculo à imagem espetacular do projeto) + sociais (possibilidade de usufruto do espaço, geração de emprego)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desenho de relação:</b> consórcio privado com forte poder de determinação + executivo estadual enfraquecido pelo pressuposto de incapacidade técnica e econômica + suporte posterior da ANTAQ e do CMDUA + apoio do legislativo</li> <li>• <b>Regras do jogo:</b> regras são criadas em uma cadeia de tomada de decisões que paulatinamente limitam o debate político + regras utilizadas de contratação fazem da administração pública um agente meramente fiscalizador e facilitador com transferência das funções de projeção, exploração e gestão do espaço</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>C. socioeconômico:</b> crise financeira do Estado</li> <li>• <b>C. espacial:</b> posição privilegiada no imaginário e espacialidade local</li> <li>• <b>C. político:</b> relativo alinhamento + base de apoio legislativo + Copa do Mundo</li> <li>• <b>C. histórico:</b> histórico participativo + demanda local pelo uso do espaço</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora.

### 5.2.3 Recife

#### *Contexto sócio-histórico local*

Em Recife, ambas as áreas do Cais José Estelita e da porção não-operacional do porto ocupam posição privilegiada e estratégica na cidade: a primeira conectando os bairros de Boa Viagem e Recife Antigo, em frente à Bacia do Pina, próxima ao Centro e à Ilha do Leite, um importante polo médico e jurídico de Recife; e a segunda, em uma espécie de continuidade ao Estelita, locada nas regiões do Cais de Santa Rita e, especialmente, do Recife Antigo, bairro que concentrou diversos investimentos em melhorias e desenvolvimento turístico, econômico e imobiliário. Nesse sentido, não é de se admirar que ambos espaços figuravam como âncoras do ambicioso Projeto Recife-Olinda no início dos anos 2000. Enquanto relativamente abandonados, ambos guardavam um conjunto de potenciais (econômicos, simbólicos, sociais, etc) que não passou despercebido aos gestores públicos e a certos segmentos privados da cidade.

Antes da crise que atingiu o setor, a cidade viveu um período de intensa expansão imobiliária, amparada à época por uma legislação que incentivava tal modo de produção urbana. Como explica Evelyne Labanca:

Que a legislação do Recife hoje, ela é velha, a legislação do Recife foi produzida sob a lógica de um desenvolvimento imobiliário do final do século XX. Tanto que o Município agora que está fazendo um processo de revisão do Plano Diretor, para

adequar aos novos tempos, porque pelo amor de deus, é uma legislação segregadora, muito industrial, nada a ver com o que hoje uma cidade precisa em vários aspectos.<sup>245</sup>

Na esteira desse processo, e com as limitações próprias do território recifense, a cidade foi bastante “verticalizada”, questão esta que viria a ser bastante criticada por parcela dos urbanistas e da população local. O paulatino desenvolvimento da cidade sob esta lógica contribuiu, desta forma, para que, por um lado, o setor imobiliário conquistasse um espaço importante nas dinâmicas locais, e, por outro, para que parte dos recifenses desenvolvessem um olhar crítico e mais atento para os processos de produção da cidade.

Em diversas ocasiões, a produção urbana de Recife é retratada como uma “política de gabinete”, com pouca abertura para a participação popular e publicização de informações, e uma forte associação entre os setores de poder público-privado:

A gente sabe que tem a rede da *brotheragem* por fora, tem muita coisa que é resolvida desse jeito. [...] Pra dar um exemplo, tem uma lei que expandiu o Porto Digital pra uma área da cidade que sempre foi o sonho dos movimentos de moradia (fazer moradia no Centro), área cheia de grandes prédios vazios. [...] E tem uma reportagem que saiu (na coluna de economia) que essa ideia dessa lei saiu de uma conversa [...] num camarote, na madrugada, durante o carnaval. Os dois lá tomando *whisky* olharam pra área e falaram: "Isso aqui podia ser muito melhor". É assim que a cidade é planejada, no camarote. Isso pra mim simboliza tudo.<sup>246</sup>

Os planos “Porto Novo” e “Novo Recife” são, em certa medida, resultado desse conjunto contextual da cidade. Além disso, como visto, tais proposições também resultam do desfazimento de um consenso político construído ao longo de pelo menos dois anos entre as Prefeituras de Recife e Olinda, o Governo do Estado de Pernambuco, e o Governo Federal, que iria por em prática o plano Recife-Olinda. A nova gestão estadual planejava uma intervenção própria na área não-operacional do porto de Recife, na esteira da perspectiva de fomentar a candidatura da cidade para a Copa do Mundo de 2014. O Governo Federal, a seu turno, de alguma forma permitiria a realização de um leilão da área do Cais José Estelita para a formulação de uma nova intervenção em separado do espaço, a qual também seria posteriormente abraçada pela Prefeitura do Recife.

#### *Atores*

No caso da área não-operacional do porto, a partir da derrocada do projeto Recife-Olinda, a intervenção foi inicialmente protagonizada pelo Governo Estadual de Eduardo Campos e pelo Núcleo Técnico de Operações Urbanas associado a sua gestão. Além da

<sup>245</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>246</sup> Leonardo Cisneiros, em trecho de entrevista concedida à autora.

administração pública, um consórcio privado de empresas de diferentes especialidades – incluindo imobiliária, hoteleira, e outros –, liderado pela Brasitec, o Consórcio Porto Novo, foi fundamental para o desenvolvimento do projeto nos moldes hoje conhecidos.

A intervenção do Cais José Estelita, por sua vez, foi, como visto, projetada pelo Consórcio Novo Recife, formado por empresas do ramo imobiliário e da construção civil. A proposição de um projeto para a área se deu a partir do arremate do terreno antes pertencente à RFFSA em leilão. A administração pública municipal também participou ativamente da definição de um projeto a ser implementado no espaço, especialmente através das Secretarias Municipais de Planejamento Urbano e da Mobilidade e Controle Urbano, e do Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS). Além destes, o Conselho de Desenvolvimento Urbano da cidade (CDU), órgão de análise dos empreendimentos de impacto de Recife, participou deste processo institucional ao avaliar e aprovar o projeto e as mudanças que sofreu ao longo de sua trajetória. Por fim, também merece destaque aqui a atuação de setores do Ministério Público Estadual e Federal, que foram ativos no acompanhamento e na judicialização de demandas relativas à intervenção, assim como o IPHAN, que foi chamado a participar do debate em diversas ocasiões, e o próprio legislativo municipal, que aprovou um novo regramento urbanístico para a área do Cais e regiões adjacentes.

Periféricamente, também importa sublinhar que ambas as propostas interventivas passaram pelos desenhos e projeções do escritório de arquitetura JCL Arquitetura, de Jerônimo Cunha Lima, assim como pela consultoria de Paulo Roberto de Barros e Silva, da empresa Multiconsultoria. Ademais, o Porto Digital, embora não tenha sido um partícipe oficial de tais discussões, pelo acúmulo que detinha do Projeto Recife-Olinda, assim como pelo prestígio que conquistou na cidade, foi consultado pelos promotores de ambas as propostas interventivas, como relata Leonardo Guimarães:

Quando as discussões começaram, é obvio que o desenho originalmente planejado pelo Porto Digital veio à tona, porque atores relacionados ao problema do Estelita também interfaciaram com o projeto do Porto Digital naquele momento. Então houve conversas, se resgatou o desenho do Porto Digital. Era realmente um desenho, do ponto de vista do compromisso com a cidade, muito mais responsável do que o projeto que foi proposto pro Estelita. Isso falando do Estelita. Falando de armazém, a mesma coisa. Como existia um projeto que passava pela reutilização desses armazéns aqui, quando surgiu o primeiro movimento no sentido de uma operação privada que fosse olhar só para os armazéns, o Porto Digital terminou sendo consultado no âmbito, no seio do projeto Recife-Olinda, porque ele também pensava alguma coisa para essa área aqui. [...] De quem empreendeu eu estou falando. O Porto Digital como governança ela não tem nem respaldo nem papel mesmo de atuar de forma mais decisiva. Ele é um ator que, entre aspas, dá pitaco. Ele é consultado.<sup>247</sup>

---

<sup>247</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.



Apesar deste círculo de consultas, a população local parece não ter sido chamada a participar da tomada de decisões de ambas as intervenções. No caso do projeto Porto Novo, houve um esforço inicial de apresentação da proposta que vinha sendo desenvolvida internamente na administração pública estadual, mas a política parece ter caminhado sem muitos espaços de debate e sem a interferência de movimentos contestatórios organizados aos planos público-privados para a área:

A gente apresentou em vários lugares. Não teve assim... Na minha época não teve audiência pública, mas a gente apresentou em vários lugares (IAB, CREA, sindicatos de engenharia...). E todo lugar que chamava a gente, a gente apresentava a proposta. Mas era assim, eu mesmo só apresentava a parte espacial, de arquitetura e urbanismo. A modelagem o que eu sabia era essa coisa básica de concessão de uso durante tanto tempo... Mas eu não sabia os números.<sup>248</sup>

Já no caso do projeto Novo Recife, o cenário foi bastante diferente. Assim que tomou ciência das projeções para o espaço do Cais José Estelita, parcela da população não tardou em criar articulações para questionar o projeto. A este respeito, Leonardo Cisneiros explica como se constituíram os grupos Direitos Urbanos e Movimento Ocupe Estelita, principais movimentos ativistas de contestação ao projeto:

Então, saiu uma matéria, no começo de 2012, dizendo que estava para começar a construção: ‘As obras do Cais Estelita começam em fevereiro’, uma coisa assim. Aí o grupo começou a questionar isso, e dessa articulação do grupo fomos até o Ministério Público e à Câmara de Vereadores. Articulamos com os vereadores uma audiência pública, e o Ministério Público foi atrás, aí se descobriu que já tinha um inquérito. Aí chamou o Ministério Público para essa audiência, e foi a partir dessa audiência que se considerou que foi criado o Grupo Direitos Urbanos. A gente lançou o nome lá e tal, mas foi lá que a gente criou o grupo. Essa audiência se realizou no dia 22 de março de 2012, e aí é o marco inicial. A gente já estava com as discussões em outros grupos [...] e aí houve uma deliberação de incorporação desses grupos para discutir nos Direitos Urbanos, e aí cresceu. [...] Então, a gente teve muitas frentes que trabalharam bem em conjunto. Essa coisa da rede social espalhava muito a informação, criava muito, aprendi um bocadinho lá. [...] Tinha essa inserção, também tinha essas influências, tinha o institucional, o jurídico, mobilização e comunicação. Tinha tudo junto. Então essa era a forma de atuar. Esse método, vamos dizer assim, segue até 2014, que tem o momento da ocupação [...]. Até a ocupação, não muda o estado das coisas. Mas esse método, do institucional, protestos pontuais e tal. [...] Aí a ocupação de 2014 dá outra escala, e aí o Ocupa Estelita vira um movimento próprio.<sup>249</sup>

Ademais dos grupos ativistas, entidades técnicas e profissionais como o IAB, CAU, MDU-UFPE, OAB, além de ONGs e outros movimentos locais participaram do debate público envolvendo a “revitalização” do cais. Ainda, um circuito artístico e intelectual viria a

<sup>248</sup> Zeca Brandão, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>249</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

apoiar o Movimento Ocupe Estelita, a partir do momento em que o caso ganhou repercussão nacional e que a *hashtag* #Ocupeestelita inundou as redes sociais.

Em termos de objetivos e interesses, em ambos os casos são notáveis os fins de ganhos econômicos a partir das propostas urbanas. Para o grupo privado que projetou e executou a intervenção no trecho não-operacional do porto de Recife, a intervenção respondia a um plano de negócios que representava uma oportunidade de receitas de diversas ordens, com o adensamento e reaproveitamento do espaço para exploração comercial, empresarial, hoteleira e de lazer. O mesmo pode ser dito em relação ao Consórcio Novo Recife, que, por sua vez, utilizou dos meios disponíveis para elevar ao máximo o potencial imobiliário do espaço do Cais José Estelita. Foi por esta razão que o grupo de empresas empenhou-se em protocolar um projeto urbanístico enquanto ainda vigiam índices de uso e ocupação do solo bastante generosos, sem abrir mão dos coeficientes garantidos ao longo do processo de discussão da intervenção. Além do setor empresarial, o leilão do terreno do cais também respondia a um interesse de ordem econômica do Governo Federal com a extinção da RFFSA, que optou por negociar a venda com privados, em detrimento dos acordos traçados no âmbito do projeto Recife-Olinda, por exemplo.

O Governo do Estado de Pernambuco, sob a gestão de Eduardo Campos, além de auferir benefícios econômicos com o arrendamento da área não-operacional do Porto de Recife, tinha um objetivo político claro com a intervenção urbana. A obra na área era diretamente associada a um esforço do mandato em colocar Recife entre as cidades sede da Copa do Mundo de 2014, associando a recepção do megaevento e a realização de projetos de grande envergadura à sua gestão. Embora o projeto, ao fim e ao cabo, tenha sido formulado pelo grupo privado envolvido, Zeca Brandão explica que

o protagonismo teórico continua sendo do poder público. É propaganda do governador, do Governo do Estado, da gestão do governo e tal. [...] Pode ver que todas as grandes obras, tudo que aconteceu no Brasil com Olimpíadas e Copa, tudo protagonizado pelo poder privado, mas tudo quem faturou politicamente, na época né, agora tá tudo ao contrário, hoje a crítica mostra que ninguém nem quer ser ligado aquelas coisas, mas na época quem faturava era os políticos. Saía como projeto dos políticos. Essa acho que era a única condição... E o privado não tá nem aí. O privado, principalmente o privado brasileiro, que é um privado mais rasteiro, um capitalismo, como eu chamo, bem primitivo, que o cara quer lucro, não tá muito preocupado com sustentabilidade, quanto tempo vai ter lucro... Ele quer aquele lucro imediato, o mais rápido possível, entrar com o menos dinheiro, sair com o máximo dinheiro, e acabar com aquela relação o mais rápido possível.<sup>250</sup>

A administração pública municipal, a seu turno, com a gestão de João da Costa e também de Geraldo Júlio, empreendeu uma série de esforços para garantir a aprovação do

<sup>250</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

projeto Novo Recife. Na trajetória deste projeto, houve momentos em que as gestões buscaram se apropriar politicamente do mesmo, apostando no projeto como um veiculador de seus mandatos, assim como situações em que buscaram se afastar dele, especialmente nos momentos de maior polêmica em torno de seus impactos para a cidade. Assim como no caso de Porto Alegre, também aqui é possível identificar uma cadeia de tomada de decisões que foram limitando as possibilidades de debate público da intervenção. De todo modo, cada ato protagonizado pelo executivo municipal, desde a instauração desse processo, foi veiculada como a “melhor solução possível”, tanto para os atores envolvidos mais diretamente, quanto para a cidade como um todo.

Os movimentos de contestação, por sua vez, tinham como um de seus principais objetivos a rediscussão do projeto de intervenção, desde seu início, com participação e escuta da população:

[...] a gente vem questionando a participação popular desde o início. A gente entende que, mesmo quando eles querem dar uma aparência de participação popular, eles já chegam com a coisa pronta. E agora vamos participar. Mas participar do que, se já está tudo pronto? A participação popular mesmo teria que vir da sua elaboração. A sociedade tem que participar desde o início.<sup>251</sup>

Além da participação popular, os movimentos apontavam preocupações com a acessibilidade do espaço em termos de usos públicos, com a preservação do patrimônio histórico, com a paisagem do espaço em relação às regiões adjacentes, entre outros. Segmentos do Ministério Público também foram atuantes no escopo de garantir alguns direitos sociais no processo envolvendo o Cais José Estelita.

Em termos de visões de mundo envolvidas, no caso do plano Porto Novo vê-se uma clara associação do projeto aos propósitos de desenvolvimento turístico da cidade, de geração de empregos, da valorização imobiliária da região, e de aproximação aos “cases” globais de sucesso de “revitalizações” portuárias. Nesse sentido, o grande projeto foi veiculado como um importante passo para o desenvolvimento de uma cidade moderna, atrativa e bem-sucedida.

O maior embate de perspectivas, contudo, é notado no caso do projeto Novo Recife. Para os grupos contrários à intervenção, o projeto representava um modelo excludente e elitista de cidade, e o processo do qual este resultou um modelo pouco democrático de produção da política urbana. Por este motivo, uma associação perversa entre os entes públicos e o capital imobiliário foi bastante mobilizada em seus discursos. O Cais José Estelita foi representado como um território roubado da cidade e apropriado para o benefício de poucos:

---

<sup>251</sup> Tereza Campos, em trecho de entrevista concedida à autora.

E tem a sensação de apropriação, privatização, essa apropriação privada de roubar a cidade, o local, a vista, as possibilidades. Acho que tem a sensação de que vai botar algo lá tipo "que mata o que é meu" [...] essa ideia. Ainda mais sendo uma área pública, que devia ter tido uma destinação pública. Tem uma sensação muito forte disso, de que a coletividade está sendo roubada, de tudo: paisagem, memória, patrimônio, várias coisas... [...] Então, acho que o caos tem esse simbolismo, foi tendo esse simbolismo, a coisa das oportunidades perdidas com um projeto desses, com o projeto que integrasse de outra forma, que respeitasse o patrimônio e tudo mais, e que tivesse uma outra lógica de urbanismo. Acho que tem um desespero bem grande por dar outras possibilidades.<sup>252</sup>

Para estes grupos, o fato de se tratar de uma proposta formalmente privada não anulava a necessidade de um debate público a respeito dos usos do espaço. A cidade é, sob esta ótica, um bem coletivo que deve ser pensado e discutido pela coletividade:

Todas essas coisas que são feitas geram esses impactos negativos para a coletividade, e eles têm de ser compensados de alguma maneira. Mas aqui no Brasil não tem essa cultura. Isso é uma questão de mudar a visão das pessoas, para que elas pensem que não é comunismo, mas um pensamento da cidade para todos. [...] Não pode pensar a cidade de forma isolada: 'Eu comprei isso, faço aquilo que eu quero, não me importo com o meu vizinho, se vou construir aqui uma coisa muito grande e vai acabar com a sombra do meu vizinho. Eu não tenho que pensar em nada, porque é meu o terreno e eu faço o que eu quiser'. Não. Tem que pensar na cidade como um todo. É por isso que tem leis urbanísticas, é por isso que tem um pensamento de cidade, um ordenamento, para que as coisas não sejam feitas da forma como cada um quiser.<sup>253</sup>

Para os promotores da intervenção, por outro lado, tratava-se de um empreendimento imobiliário de alto padrão privado que, na medida em que atendia aos requisitos formais estabelecidos em lei, era dotado de legitimidade e viabilidade. Sua proposta, desta forma, amparava-se na liberdade de exploração do espaço garantida pela propriedade privada da área. Buscava-se, ainda, legitimar socialmente a intervenção principalmente com base nas medidas mitigatórias estabelecidas, na dinamização e ocupação de um espaço degradado, e na geração de empregos, associando o empreendimento ao crescimento da cidade.

A administração pública municipal, por sua vez, adotou um discurso intermediário que, em última instância, veiculava a intervenção como algo benéfico para a cidade, na medida em que garantia a utilidade de um espaço ímpar que de outro modo não seria "revitalizado" e que traria compensações positivas ao uso público de forma geral. Junto a isso, o processo de discussão pública que se desdobrou das primeiras contestações ao projeto em sua visão teria assegurado resultados proveitosos<sup>254</sup> para a cidade:

<sup>252</sup> Leonardo Cisneiros, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>253</sup> Tereza Campos, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>254</sup> A defesa do processo de debate nos moldes em que foi estabelecido, além de ser representativo de uma visão de mundo, pode ser entendido como uma das formas da gestão de Geraldo Júlio extrair ganhos políticos da mediação que buscou estabelecer entre as partes em oposição. Também pode ser vista como uma forma de criticar o posicionamento inflexível adotado pelos grupos contestatórios em certas ocasiões. Como argumenta

Durante essa discussão foram levantados elementos que apontam para o novo modelo de desenvolvimento da cidade. E o processo de construção de um projeto estratégico da cidade e tudo, ele trouxe praticamente todos os elementos de discussão que hoje estão presentes, por exemplo, no processo que a gente está inaugurando de revisão do Plano Diretor da cidade, do conjunto da sua legislação urbanística que implementa esse Plano Diretor, e dos instrumentos urbanísticos necessários também para viabilizar esses conceitos. Porque praticamente, por conta das características do território e tudo mais, todos esses elementos foram trazidos à tona, todos, todas as dimensões que fazem parte das dimensões da cidade e tal.<sup>255</sup>

### *Procedimento*

O modelo jurídico-administrativo adotado para o projeto Porto Novo foi semelhante ao caso de Porto Alegre: um arrendamento não-operacional do espaço, estabelecido através de um certame licitatório instaurado pelo executivo estadual. Como já destacado, este modelo de contratação representa, para o ente público, uma espécie de transferência regulatória e exploratória do espaço, e, para o ente privado, a possibilidade de gerar um maior adensamento e uma valorização do solo.

Para o projeto Novo Recife, o modelo jurídico-administrativo adotado foi o da transferência da propriedade da área por meio de um leilão, com posterior tramitação do projeto de intervenção como empreendimento de impacto. Neste caso, a transferência regulatória e exploratória do espaço é ainda mais marcada que nas demais situações estudadas, garantindo-se maior margem de liberdade ao segmento privado envolvido, por força da propriedade do terreno do Cais José Estelita. Além disso, neste modelo, os recursos auferidos com a valorização do solo e com o adensamento do espaço ficam mais concentrados junto aos empreendedores privados, que arcam apenas com as medidas compensatórias estabelecidas pelo executivo municipal.

Em comparação com o modelo que seria adotado com o Projeto Recife-Olinda, a distribuição dos ganhos oriundos de ambos os projetos é bem menor, embora o primeiro também fosse alvo de críticas diversas. Como coloca Evelyne Labanca:

---

Antônio Alexandre: “Aí a reflexão que eu faço é a seguinte, houve, em que pese ter havido muita comoção, mobilização e articulação, infelizmente nós não pudemos extrair os melhores resultados desse processo por conta de uma postura de certa forma mais racionalizada e isolacionista de quem claramente não estava comprometido como eu acho que poderia estar com a construção da solução possível. Por uma posição de negação do processo. Negar o processo é você negar a participação. [...] Eu acho que é um erro estratégico de algumas lideranças e alguns movimentos. [...] Mas, rapaz, aquilo pode acabar sendo uma coisa positiva, porque você tem um território que precisa ter um indutor de uma nova dinâmica econômica e tal, e o projeto, com todos os ajustes que precisam ser feitos, ele trazia pra lá uma possibilidade de você ter oferta de moradias. Aí tem o questionamento de ser só moradia de alto padrão e não sei o que, mas isso aí é outra discussão. Mas de moradia, circulação de pessoas, de atividades empresariais, comerciais, tudo, que iam começar a induzir o processo de reocupação daquele território, porque isso é natural que aconteça” (trecho de entrevista concedida a autora).

<sup>255</sup> Antônio Alexandre, em trecho de entrevista concedida à autora.

Não tem como dizer que não havia um modelo que, na minha opinião, era muito melhor. Não tô falando do desenho, tá? Tô falando da operação como um todo. Trazia muito mais benefício para a sociedade, principalmente as áreas urbanas que precisavam de infraestrutura, de urbanização. E que na hora que desmonta o projeto Recife-Olinda e só os filés são vendidos ou são negociados, não fica contrapartida nenhuma para a sociedade. Ou fica bem menor.<sup>256</sup>

Os momentos-chave que marcam essa trajetória podem ser resumidos a partir, primeiramente, da construção e lançamento do Projeto Recife-Olinda entre os anos de 2003 e 2006, que colocou a “revitalização” das áreas portuárias e de frente d’água na agenda pública e abriu caminho para que fossem projetados novos usos nos espaços do Cais José Estelita e em parte da área portuária de Recife. Apesar de ambos os espaços terem feito parte de projeções anteriores, o enfoque público e privado até então havia sido concentrado nas intervenções junto ao Bairro do Recife, e é apenas com o Projeto Recife-Olinda que uma política urbana mais estruturada e propositiva atinge tais localidades.

Na sequência, ganha destaque, em 2007, o ingresso de Eduardo Campos no Governo do Estado de Pernambuco, que buscou protagonizar uma intervenção própria na cidade do Recife, garantindo uma projeção específica para a porção não-operacional do porto. Além disso, também foi relevante a mudança de orientação ocorrida em nível Federal, entre 2007 e 2008, que definiu a realização de um leilão do espaço estratégico do Cais José Estelita. Não fosse a venda do terreno, a discussão a respeito de uma política de “revitalização” de boa parte da frente d’água da cidade seria outra. O arremate da terra garantiu, assim, ao grupo de construtoras adquirentes, uma série de direitos garantidos pela propriedade do espaço. Isso certamente limitou significativamente a viabilidade de outras propostas, tais quais aquelas levantadas pelo grupo de ativistas contrários ao projeto “Nove Recife”. Chama a atenção, neste caso novamente, o fato de não ter havido qualquer debate público antes disso, assim como o aparente consenso entre forças interfederativas que possibilitou que fosse este o seu destino.

Com estes desdobramentos, o processo envolvendo a “revitalização” da área não-operacional do porto de Recife teve um novo momento-chave entre os anos de 2008 e 2009, quando o então governador opta por aproximar-se e acatar a sugestão privada de cessão da totalidade do espaço para intervenção e exploração. O edital de licitação e a contratação para o arrendamento realizados após isso são, desta forma, resultado de tais acertos prévios. Ademais, no caso do Cais José Estelita, um novo momento de destaque ocorre em 2012, quando são publicizadas maiores informações a respeito do projeto privado para a área,

---

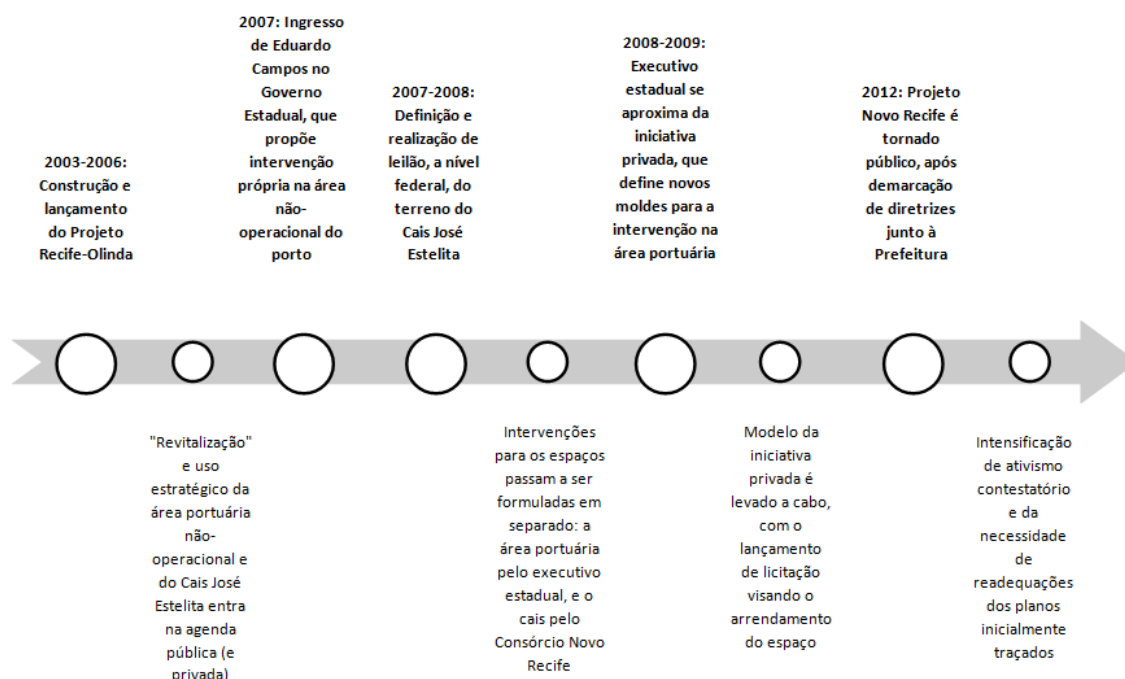
<sup>256</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.



ocorrido após a formulação conjunta de diretrizes com a Prefeitura, evento este que desencadeou um forte ativismo contestatório e a necessidade de readequações dos planos inicialmente traçados – os movimentos de oposição ao projeto adquiriram força o suficiente para paralisar o andamento do processo e modificar as estruturas da projeção. Salienta-se, logo após, o momento em que o projeto é redesenhado, procedimento que ocorreu concomitantemente à elaboração de um projeto de lei específica para regulamentar a área. Como resposta às demandas sociais postas, o redesenho pouco satisfaz, na medida em que manteve o padrão de ocupação da área, garantido pelo segundo projeto de lei que inexplicavelmente substituiu o primeiro, menos permissivo. Fez-se evidente, assim, um embate de posições dentro do executivo municipal, vencendo aquele mais próximo aos interesses das construtoras. O papel da Secretaria de Planejamento Urbano, nesse processo, foi, portanto, de fundamental importância para garantir o andamento e aprovação do projeto tal qual concebido inicialmente por seus proponentes oficiais.

Tais momentos-chave são representados de maneira esquemática na figura a seguir (Figura 121):

Figura 121 – Momentos-chave da política de *waterfront regeneration* de Recife



Fonte: Elaborado pela autora.

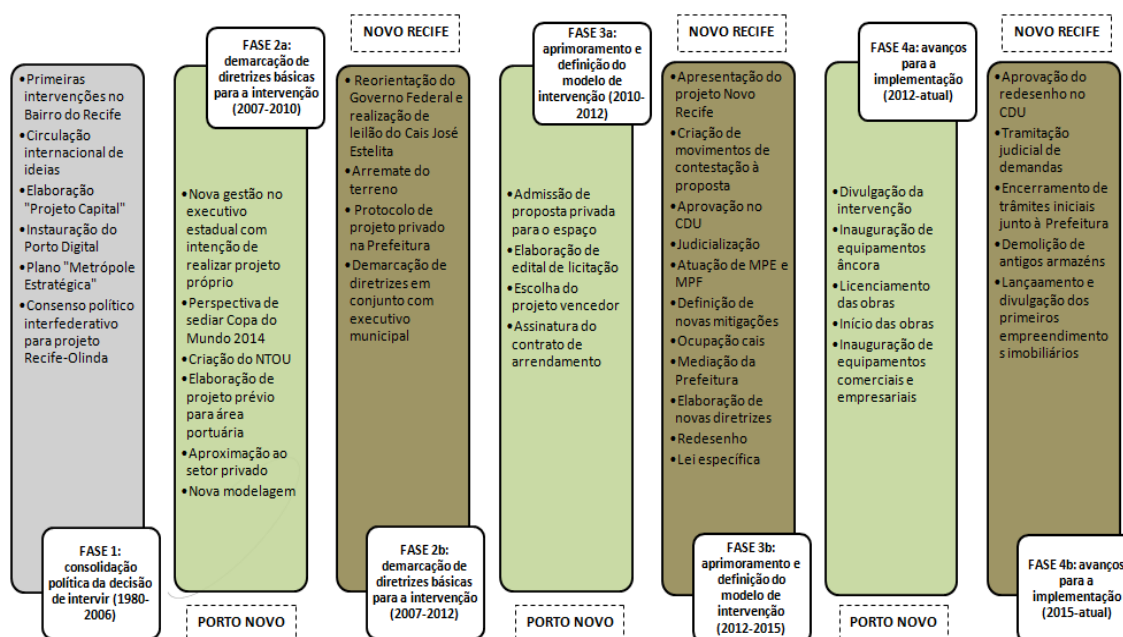
A trajetória deste processo institucional tem seus marcos iniciais a partir da construção da possibilidade de “revitalizar” até a efetiva concretização de tais intentos. Como nos outros casos aqui analisados, é possível dividi-la em quatro fases principais:

- (i) Uma primeira fase em que se consolida politicamente a decisão de intervir – desde as primeiras intervenções junto ao Bairro do Recife, região adjacente e com impacto significativo às frentes d’água de Recife, passando pela circulação internacional de ideias envolvendo as políticas de *waterfront regeneration*, pela elaboração do “Projeto Capital”, pela instauração do Porto Digital no Bairro do Recife, até a consolidação de um consenso político interfederativo para a implantação do “Projeto Recife-Olinda”. Esta fase é inicialmente protagonizada por múltiplos atores e, ao final, pelo Governo do Estado de Pernambuco em articulação com as Prefeituras de Recife e Olinda, com o Governo Federal, em especial o Ministério das Cidades, e com o Núcleo de Gestão do Porto Digital e a empresa portuguesa Parque Expo.
- (ii) Uma segunda fase em que há a demarcação de diretrizes básicas para a(s) intervenção(ões) – que se inicia com os movimentos adotados pelo novo Governo Estadual e pela reorientação do Governo Federal, em que há, (a) por um lado, a perspectiva de fazer Recife sediar a Copa do Mundo de 2014, a intenção de elaborar um projeto de impacto próprio para a cidade, a criação do Núcleo Técnico de Operações Urbanas para projetar intervenções na cidade, a elaboração de um projeto prévio pelo núcleo para a área portuária, e, após, a aproximação ao setor privado que propõe uma nova modelagem para a intervenção; e (b) por outro lado, a realização do leilão do terreno do Cais José Estelita, o protocolo de um projeto privado segundo os parâmetros de uso e ocupação do solo ainda vigentes, e a demarcação de diretrizes em conjunto com a Prefeitura de Recife. Esta fase é protagonizada (a) de um lado, inicialmente pelo executivo estadual, através do NTOU, e, ao final, pela iniciativa privada; e (b) de outro lado, pela iniciativa privada em conjunto com a Prefeitura de Recife.
- (iii) Uma terceira fase de aprimoramento e definição do(s) modelo(s) de intervenção(ões) – com (a) de uma parte, a aceitação da proposta privada para o espaço, a elaboração de um edital de licitação para o arrendamento da área portuária não-operacional, a escolha do projeto vencedor, e a assinatura do contrato de arrendamento; e (b) de outra parte, a apresentação do projeto

inicialmente traçado, a criação de movimentos contestatórios à proposta, a aprovação do projeto no CDU, o início da judicialização do tema e da atuação dos Ministérios Público Estadual e Federal, a definição de novas ações mitigadoras para os empreendedores pela Prefeitura, a ocupação do Cais José Estelita pelos ativistas, a mediação de interesses estabelecida pela Prefeitura, a elaboração de novas diretrizes para a ocupação do espaço pelo executivo municipal, a elaboração de um redesenho do projeto pelo segmento privado, e a elaboração e aprovação de novo regime urbanístico para a área. Esta fase é protagonizada (a) de um lado, pelo executivo estadual; e (b) de outro lado, principalmente pela Prefeitura, em articulação com o Consórcio Novo Recife e o legislativo municipal.

- (iv) Uma quarta e última fase de avanços para a implementação da(s) política(s) urbana(s) – quando, (a) em relação ao Projeto Porto Novo, inicia-se a divulgação de imagens da intervenção, são inaugurados os equipamentos excluídos da concessão, como o Museu Cais do Sertão, o Centro de Artesanatos, e o Terminal Marítimo de Passageiros, inicia-se o processo de licenciamento das obras, inicia-se o processo de implementação da intervenção, com a inauguração de novos equipamentos comerciais e empresariais na área arrendada; e, (b) em relação ao Projeto Novo Recife, aprova-se o projeto redesenhado no CDU, discute-se judicialmente o tema, encerram-se os trâmites iniciais junto à Prefeitura, e é dado início à implementação com a demolição de antigos armazéns do espaço e o lançamento dos primeiros empreendimentos pelas construtoras.

A figura abaixo sintetiza as fases da política de *waterfront regeneration* de Recife, distinguindo os projetos Porto Novo e Novo Recife (Figura 122):

Figura 122 – Fases da política de *waterfront regeneration* de Recife

Fonte: Elaborado pela autora.

### Recursos

No caso do projeto Porto Novo, o principal instrumento utilizado para garantir a intervenção pela administração pública estadual, nos moldes previamente dialogados com a iniciativa privada, foi o lançamento do edital licitatório prevendo a concessão da exploração do espaço não-operacional do porto de Recife. A licitação garantiu um modelo de contratação benéfico a ambas as partes envolvidas, com a transferência exploratória do espaço e a garantia da execução de uma intervenção nos moldes planejados.

Além do certame, a própria criação do Núcleo Técnico de Operações Urbanas, com uma equipe vinda da Universidade Federal de Pernambuco, pela gestão de Eduardo Campos, operou como um instrumento profícuo para garantir mais legitimidade a esta e outras intervenções realizadas na cidade. Como conta Zeca Brandão:

Mas o que eu percebo é que a gente serve mais, pelo menos a experiência que eu tive, mais pra legitimar tecnicamente alguns argumentos, alguns discursos, que politicamente se viabilizam, entendeu? O interesse político precisa de um argumento técnico, se não fica muito louco. Eu sinto isso. [...] Aí a gente começou a virar assim, isso que eu to falando, mais pra legitimar algumas coisas, entendeu. Precisava de socorro, de uma equipe mais técnica pra defender algum projeto e tarara...<sup>257</sup>

Por fim, neste caso também se destaca a instalação de equipamentos âncora no espaço, como o Terminal Marítimo, o Centro de Artesanato e o Museu Cais do Sertão, viabilizados

<sup>257</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

por outros meios e promovidos pela administração pública estadual. Sua implementação incrementou, de certa forma, o ganho político com a intervenção na área portuária, de forma mais pontual e imediata.

Já com relação ao Novo Recife, a utilização do leilão do terreno como recurso para incremento financeiro e transferência da propriedade do espaço foi o passo inicial para a viabilização da intervenção pelos grupos privados envolvidos. Além disso, o protocolo de projeto, realizado poucas semanas após a compra, seria um instrumento valioso para o consórcio de empresas, mobilizado em diferentes momentos dessa trajetória institucional, na medida em que lhes assegurava índices de uso e ocupação do solo mais permissivos do que aqueles estabelecidos semanas mais tarde com a revisão do Plano Diretor da Cidade:

[...] porque ainda conseguiram aprovar com a lei anterior, e não com a lei de 2008, que era muito mais favorável a uma cidade menos densa e tal do que o que eles propuseram com a lei de 1996. Eles conseguiram na Prefeitura retardar a aprovação do Plano Diretor, para que ele pudesse entrar antes da aprovação do Plano Diretor, e conseqüentemente ser vigente ainda pela legislação de 96. [...] E aí o processo de discussão do projeto Novo Recife, vai apontar isso: que o que eles deram entrada era apenas duas ou três folhinhas de um projeto, e que tiveram o direito de protocolo, como assim dizendo, e eles puderam então apresentar depois o projeto com esses parâmetros da legislação anterior.<sup>258</sup>

Com o aumento do debate e das críticas em torno da proposta interventiva do grupo empreendedor, a realização de encontros de mediação foi um recurso utilizado pela gestão de Geraldo Júlio para lidar com um conflito de interesses já bastante intenso na cidade. Ademais de ser uma forma de encerrar ou matizar as disputas existentes em torno do espaço, o uso deste recurso também representava uma forma da Prefeitura colocar-se publicamente em uma nova posição em relação à intervenção, agora como intermediária, assim como garantir maior legitimidade a quaisquer atos futuros relativos à mesma. Nessa esteira, a elaboração de um projeto de lei como regulamentação específica para a região do cais, de forma concomitante à elaboração de um “redesenho” do projeto interventivo, seriam instrumentais úteis ao propósito de viabilizar a implementação da intervenção com maior legitimidade pública, embora com a manutenção de aspectos significativos das primeiras proposições criticadas.

Como visto, a elaboração do projeto de lei envolveu o trabalho de uma equipe técnica, que recebeu uma série de proposições da sociedade civil para a configuração de novas diretrizes ao espaço. Contudo, a proposta de regime que de fato foi à votação continha conteúdo diverso daquele inicialmente proposto pela equipe. O novo regramento, portanto, serviu principalmente ao interesse do Consórcio Novo Recife, que não estava disposto a abrir

---

<sup>258</sup> Amélia Reynaldo, em trecho de entrevista concedida à autora.

mão dos índices altamente permissivos de uso e ocupação do solo. O redesenho, a seu turno, foi um instrumento utilizado para garantir um maior apoio à intervenção que se mostrava bastante desgastada pelas críticas que um conjunto de atores havia produzido ao longo deste processo. Ainda assim, parcela da população crítica seguiu contestando a projeção, como refere Leonardo Cisneiros:

Então você tem, em 2012, a primeira versão, o plano de 2015, em maio, na Câmara, e, no final de 2015, 22 de dezembro, a aprovação do novo projeto arquitetônico. É aquela coisa do leopardo, as coisas mudam para continuar como são. [...] O redesenho mostrou claramente que a essência do projeto não mudou, que é possível fazer muita coisa. [...] Não adianta você escalonar gabarito, botar muro de mentira, trocar muro por fosso. Eu falei isso em audiência: ‘Vocês tiraram o muro, mas botaram o fosso. Que integração do espaço público! Só falta os jacarés’. É o tipo de alteração cosmética que não altera. Quando eu falo em essência é isso, acho que é interessante que os urbanistas passem a discutir isso, porque muita gente ficou meio que aplaudindo. Muita gente chegou a dizer: ‘Não, mudou. Veja. É outro projeto’. Não, não é. O desenho na prancheta é o resultado final de muita coisa que não mudou.<sup>259</sup>

Segmentos do Ministério Público Federal e Estadual utilizaram-se de ações judiciais como instrumentos para desacelerar o processo de aprovação da intervenção e garantir um maior debate público a respeito, além de apontar aspectos vistos como irregularidades e/ou nulidades do mesmo. O uso deste recurso também foi adotado pelos movimentos contestatórios, junto a um conjunto de outras estratégias de ativismo.

Em termos de incentivos, ambas as políticas foram promovidas como um ganho para a cidade e para as regiões adjacentes às localidades das intervenções, na medida em que promoveriam a ocupação de espaços pouco utilizados até então, gerariam empregos, dinamizariam o desenvolvimento imobiliário dos respectivos bairros, e, em maior ou menor grau, proveriam o uso público de tais espaços. No caso do Projeto Porto Novo, veiculou-se também o incremento ao turismo da cidade e o aproveitamento do espaço para a Copa do Mundo de 2014. E, no caso do Projeto Novo Recife, veicularam-se as medidas mitigadoras negociadas como conquistas para todos os habitantes de Recife. Os Consórcios Porto Novo e Novo Recife, lograram concentrar os incentivos de caráter econômico das intervenções, sendo que, no primeiro caso, parte destes incentivos foram compartilhados com a administração pública estadual, por meio do contrato de arrendamento estabelecido. Além disso, incentivos políticos foram distribuídos entre os executivos estadual e municipal, no primeiro caso unicamente à gestão de Eduardo Campos, e, no segundo, pelo menos entre as gestões de João

---

<sup>259</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.





gestão de Geraldo Júlio, contudo, parece ter havido um certo tensionamento interno que colocou em questão o poder de determinação do Consórcio. Como já demonstrado, no mandato de João da Costa, parte de sua equipe de planejamento urbano buscou mitigar os impactos do projeto através da demarcação de medidas compensatórias voltadas ao uso público do espaço. Contudo, é no mandato de Geraldo Júlio que tal tensionamento fez-se mais evidente, com as mudanças realizadas na minuta de projeto de lei inicialmente elaborada pela equipe técnica do ICPS.<sup>262</sup>

Porém, ao fim e ao cabo, a gestão de João da Costa garantiu a aprovação do primeiro projeto proposto pelo Consórcio, e a gestão de Geraldo Júlio a aprovação do redesenho e de um projeto de lei condizente com os objetivos daqueles, apesar de apresentar-se como mediadora de interesses em conflito:

Então, aproveitando essa possibilidade aberta pelo Plano Diretor, a Prefeitura trabalhou não no refazimento e no redesenho do projeto privado, porque isso é responsabilidade do privado, mas na elaboração e na formulação de um plano urbanístico que estabelecesse diretrizes de ocupação desse território, que o Plano Diretor indicava para que o projeto tivesse que se adequar a esses novos parâmetros urbanos, e pudesse redesenhar o seu projeto. A esse novo parâmetro, que tinha sido objeto de uma negociação e que evidentemente que preservou o que era entre mil aspas para o negócio e para os empreendedores a sua regra de ouro. Certo? É o negócio. Ele tem que ficar de pé. Como estava previsto e tudo. Que também era objeto de vários questionamentos, mas isso foi respeitado pela Prefeitura. A Prefeitura disse: ‘nós não temos condições de mediar o processo sem respeitar essa condição, que foi o que deu inclusive essa distribuição do potencial construtivo e tal’.<sup>263</sup>

O resultado fora satisfatório aos propósitos do Consórcio Novo Recife, como relata Paulo Roberto:

Então eu diria a você, do ponto de vista da componente política-institucional foi muito importante, e eu diria decisiva, a participação da Prefeitura. Do ponto de vista econômico, foi decisiva para a percepção dos empreendedores de que poderia mudar sim, mudar radicalmente o formato, e manter o seu resultado, o seu negócio. Eles entenderam isso. E não se meteram aqui, a não ser para fazer conta e fazer aqui o programa que eles queriam botar. [...] O mercado imobiliário é um negócio. Mercado imobiliário é uma atividade econômica. Atividade econômica do industrial, do comercial, do serviço, da agropecuária, existe para remunerar o negócio e para

---

<sup>262</sup> Nesse sentido, opina Evelyne Labanca: “Eu acho assim, Mariana, primeiro a gente precisa entender que a prefeitura ela é uma instituição, e aí essa é a minha opinião, ela é extensiva a qualquer prefeitura, que ela é feito de dois tipos de pessoas, dois grupos. Tem aquele grupo de pessoas que são o corpo técnico que estão ali alinhados pelo propósito, que quer dar o melhor de si, que tem muita contribuição a dar e que são pessoas que querem fazer o seu trabalho da melhor forma possível. São os convertidos. E tem um outro grupo de pessoas que são as pessoas que estão alinhadas por um gestor ou uma visão política, um projeto político, que é temporário. E que não necessariamente guarda fidelidade aos princípios técnicos de uma análise urbanística. E aí no caso falando do Novo Recife. Quando a gente montou essa força tarefa para poder abrir o processo de escuta da população, compatibilizar isso num estudo de alternativas, o grupo foi montado por técnicos. Técnicos municipais que sabiam o que estavam fazendo para poder botar de pé uma proposta que tivesse coerência, que tivesse ética e que tivesse seriedade” (trecho de entrevista concedida à autora).

<sup>263</sup> Antônio Alexandre, em trecho de entrevista concedida à autora.

dar lucro. Quem trabalha sem lucro é setor público. Eu comecei a dizer, minha primeira fala no ICPS, nas sete horas da noite, quando os cara tavam lá pra me fuzilar, eu cheguei sorrindo, as sete da noite, tinham dezoito técnicos me esperando para me fuzilar, eu comecei dizendo assim: ‘Gente, é o seguinte, eu to aqui por uma razão muito simples. Me contrataram para prestar um serviço, eu sou prestador de serviços. Minha empresa de consultoria vive porque eu presto serviços e me pagam para isso. Dois. O produto imobiliário que vai nascer ali tem que dar lucro, porque são empreendedores privados que vão fazer. E só farão se ganharem dinheiro. Eles vão ganhar dinheiro para fazer aquele projeto ficar em pé. Qualquer que seja o projeto. Três. Tudo o que vocês pensam em fazer pode ser feito desde que mantenha a regra privada do lucro. Lucro não é pecado’. Mas terminamos bem, terminamos fazendo um trabalho... Essa lei nasceu a quatro mãos, trabalhando juntos, enfim. No começo foi difícil, a área de planejamento tava muito reticente, muito reativa e muito ligada ao movimento. Metade ali participava dos movimentos contra o Estelita, mas a gente conseguiu avançar com um bom entendimento porque perceberam que era verdadeiro o que tava se fazendo. Na medida em que se isolou aqui, e assegurou juridicamente o resultado, e economicamente o negócio, o que viesse do lado de cá e coubesse, cabia.<sup>264</sup>

Nesse cenário, a boa relação estabelecida com o legislativo municipal garantiu a veloz aprovação de um novo regime jurídico para a área do Cais José Estelita e regiões adjacentes.<sup>265</sup> O Ministério Público, por sua vez, adotou uma postura bastante crítica a este processo e buscou de diversas formas incidir no mesmo, especialmente o ofício de tutelas coletivas do MPF, que, além das ações judiciais, buscou estabelecer diálogo com os diferentes atores envolvidos, como relata a Procuradora Mona Lisa Ismail:

Neste, como em todos casos, o nosso objetivo é defender os interesses da sociedade. Neste caso, a gente entendeu que o objetivo principal, o interesse seria preservar essa área na medida do possível. Não necessariamente mantê-la do jeito que está, abandonada, mas um projeto que revitalizasse a área, assim como tem sido feito no próprio porto. Pode não ser o ideal, mas pelo menos é um projeto que permite o acesso de todos, e não um projeto privado que vai usar um bem que é de todos. É da União, vai ser privatizado, é numa área estratégica, na cidade, que guarda essa memória ferroviária, memória industrial e ainda tem a proximidade com o porto e com o sítio histórico. [...] A gente sempre demanda o IPHAN, mas sempre recebe respostas evasivas. Diz que agora é Brasília, agora é Recife, é multi-superintendente, mas não tem nenhuma resposta concreta como vai ser isso. [...] Foi muito, muito pouco o contato com o consórcio, porque, desde o começo eles não queriam abrir mão do projeto, que a gente não tinha nem que estar questionando, porque agora seria uma área privada. [...] E também durante a ação não apresentaram nenhuma intenção, até mesmo porque o próprio IPHAN estava do lado deles, dizendo que não tinha exigências a fazer. Então a gente não tinha muito estímulo, e eles não se viam obrigados a abrir mão do projeto. E também tinha essa questão da memória ferroviária, que realmente fica incompatível com o tipo de construção que eles

<sup>264</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>265</sup> A este respeito, avalia Tomás Lapa: “Eu diria que, há muito tempo, a atitude da Prefeitura do Recife é sempre muito conivente com os empreendedores e durante muito tempo vem considerando que o número de empregos criados pela indústria da construção civil e os impostos arrecadados não podem ser desconsiderados de maneira nenhuma. De tal maneira que ouvi o Vice-Prefeito, numa determinada ocasião, dizer: ‘Você já pensou como se pode gerir um processo de planejamento urbano quando você está de pés e mãos atados diante dos argumentos dos imobiliários e tal?’ Isso ele disse com palavras dele claramente. Não sei se ele avaliava as consequências do que estava dizendo, mas, por outro lado, no Legislativo Municipal, um ou outro vereador se interessou, como, no caso, o Múcio Magalhães. Mas, de modo geral, isso não constituiu uma bandeira do Poder Legislativo, não – de maneira nenhuma” (trecho de entrevista concedida à autora).

querem. Seria mais compatível com o parque, com o museu, com equipamentos nesse sentido, no máximo escritórios e tal, mas, assim, torres e torres realmente é difícil. [...] A gente mandou uns ofícios para a Prefeitura dizendo justamente isso, que aquele projeto desconsiderava a questão da linha férrea, do patrimônio e do patrimônio histórico também, porque ele prevê uma altura mais ou menos de acordo com o projeto. É uma lei que foi feita para se adequar ao projeto, não ao contrário. A gente fez, mas também não adiantou, acabou sendo aprovada. [...] A gente tentou fazer uma espécie de recomendação, mandou uns memoriais. A nossa arquiteta fez também uma informação técnica com todos os pontos em que considerava que aquele projeto estava contrariando e tal, mas acabou que, mais uma vez, foi aprovado integralmente. Aí é bem difícil. As partes, nesse caso, não estão assim - que é outro requisito para a mediação - no mesmo patamar. Eles realmente estão numa posição, assim, bem vantajosa. Com a Prefeitura, num primeiro momento, eu achei que ela estaria se engajando, fez as audiências públicas, mas, no final, a gente viu que ela já tinha decidido, que pouca coisa mudou. Então, no final das contas, foi só algo para parecer que estava cedendo, mudando, mas a gente viu que, no final, foi algo que não era um processo de mediação mesmo, que todas as partes pudessem discutir: 'Vamos ver do que a gente pode abrir mão, do que não pode'. Não tinha aquela igualdade de partes.<sup>266</sup>

O IPHAN, que fora institucionalmente demandado pelo órgão, colocou-se, na maior parte do processo, como ente à parte da questão<sup>267</sup>, considerando a inexistência de regramento prevendo o tombamento do terreno:

O grande problema é que o MP Federal ele quer que o IPHAN entre nessa situação, entre nessa briga, mesmo que a gente não tenha atribuição legal. Então ele diz assim: 'Não, mas essa linha não deveria ser aqui, deveria ser ali'. Aí ele começa a questionar os parâmetros que já foram definidos há um bom tempo. Mas eu acho que é um pouco demais, sobre o MP eu acho que ele acaba indo além de suas competências.<sup>268</sup>

Em ambas as intervenções, a população local não foi partícipe do processo de tomada de decisões, embora, no caso do Cais José Estelita, tenha logrado uma maior interferência em seu processo institucional, por força do intenso ativismo desenvolvido:

Mas eu acho que era um processo de confrontação extremamente necessário, né. É impossível você ter diálogo com esse atores num contexto onde eles não cedem um centímetro dos interesses deles. Acho que é isso. Não tem como se misturar enquanto não tem o mínimo de gesto em relação a uma mudança da forma de fazer cidade. [...] E isso aqui é isso, assim, tipo, quando tu fala da relação com o capital imobiliário, isso aí não precisaria estar se digladiando assim. Se os caras fossem minimamente menos escrotos eles poderiam ficar com 2 hectares de 10 e iam ganhar

<sup>266</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>267</sup> Uma exceção a isso foi quando o órgão embargou as obras do Consórcio, solicitando que fossem realizados estudos arqueológicos prévios, como relata Frederico Almeida: "[O embargo] veio daqui. Veja, logicamente a gente foi também caucionado pra isso, porque a gente precisava ter muita segurança do que a gente tava... Foi vendido o imóvel que não tinha proibição legal e nós precisávamos ter certeza que estava sendo seguro. Então por isso a gente embargou para que eles me informassem sobre o que tem de baixo da terra para que a gente pudesse liberar com mais tranquilidade. Foi isso que aconteceu. A gente tinha que ter segurança. Logicamente o movimento ajudou a gente a tomar essa decisão, sim. E ali tinha uma área de cem mil metros quadrados que obriga então a gente a fazer esses estudos. Ou melhor, não é que obriga, mas dá respaldo pra gente fazer, solicitar, exigir esse tipo de estudo. Porque não é barato esse tipo de estudo" (trecho de entrevista concedida à autora).

<sup>268</sup> Frederico Almeida, em trecho de entrevista concedida à autora.

pra caramba e iam deixar 8 hectares pra cidade, ou 5 a 5, ou outra proporção. Mas é isso, eles querem tudo, eles não admitem uma derrota, não ser vergam a um debate público: ‘Não tem ganha-ganha, só tem um lado que pode ganhar, e é o nosso’. E a gente tem que mudar um pouco essa lógica colonial que persiste na cabeça dessa galera, que eles não são nada menos do que senhores de engenho, num lugar onde realmente eles prosperaram bastante. Mas que não são mais os donos da bola assim. Acho que a gente conseguiu um pouco pelo menos colocar eles no lugar deles nesse sentido de dizer: ‘calma, não é assim’.<sup>269</sup>

As regras do jogo evidenciadas nesse processo também revelam uma sequência de atos que sucessivamente limitam as margens de discussão das intervenções. O desfazimento da proposta do Projeto Recife-Olinda, nesse sentido, pode ser bastante significativo de um jogo em que, por um lado, uma das partes não quer abrir mão de parte dos ganhos extraídos a partir da valorização da terra, e, por outro lado, outra das partes ainda apresenta-se de maneira frágil e pouco fortalecida para confrontar esses interesses. Como coloca Amélia Reynaldo:

É a questão da perda do lucro das empresas privadas. [...] Ou seja, nossos recursos constroem as vias, eles são dirigidos para empreendimentos imobiliários privados. Então essa é a lógica vigente. Então eu compro meu terreno, eu escolho meu terreno numa área que já tem infraestrutura. Ou se não tem, a Prefeitura um dia vai colocar. E aí [...] você vai comprar um terreno já infraestruturado, você vai pagar caro por isso. O seu terreno não é só o valor da terra, mas é o valor mais o delta de todas as infraestruturas... Veja, é só essa a diferença. Então o que ele compra? Ele compra um terreno, um solo, que nós população pagamos as infraestruturas, esse delta tá embutido, esse delta dá valor ao solo que ele vai trabalhar, e o lucro é dele. E aí no nosso caso a gente dizia: ‘Não, você já vai pagar esse delta quando você comprar a terra para construir o seu empreendimento. E você vai ter lucro sim. Só que não é o lucro fantástico que você tinha. E esse lucro vai fazer a cidade. Porque é esse dinheiro que a gente vai continuar infraestruturando áreas’. [...] Mas eu digo, é uma prática que não cabe ainda na mentalidade do empresário do setor imobiliário brasileiro. Só brasileiro, porque aí vai pra Europa e acha fantástica uma operação urbana em Paris, acha fantástico o solo que se gera de qualidade e etc etc, mas que ele mesmo não está apto ou não se dispõe a fazê-lo no Brasil, nas cidades brasileiras.<sup>270</sup>

No caso do Projeto Porto Novo, as regras estabelecidas para a intervenção na área portuária em separado determinaram a transferência das prerrogativas de projeção, exploração e gestão do espaço para o grupo privado envolvido, que pôde colocar em prática o plano de negócios projetado. Com o arrendamento do espaço, a administração pública estadual passou a cumprir o papel de fiscalizadora do contrato.

No tocante ao Projeto Novo Recife, o leilão do Cais José Estelita ampliou ainda mais o escopo de atuação do ente privado frente ao espaço, limitando a possibilidade de interferência da administração pública municipal e tornando mais desproporcional a relação estabelecida entre estes atores. A partir do momento em que o ente governamental estabeleceu a inviabilidade de anulação do empreendimento proposto, restou-lhe a possibilidade de

<sup>269</sup> Rodrigo Rafael, em trecho de entrevista concedida à autora.

<sup>270</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

interferir na intervenção por meio da definição de mitigações específicas. Diante da inexistência de regras formais para a fixação destes parâmetros, os agentes de licenciamento detinham certa margem de liberdade para determiná-los. O pensamento definidor de tais parâmetros é exposto por Emília Avelino, Taciana Sotto Mayor e João Braga:

Emília: A gente já conversou um bocado sobre isso. E a gente acompanhou esse processo, como está sendo dito, desde o início. A gente não tem, não existe discricionariedade quando a questão é legal. Se entra pra gente um projeto, dentro de uma área privada, onde toda a documentação exigida é apresentada, onde todos os parâmetros urbanísticos postos pela lei vigente são atendidos, pra gente, o que a gente vê, é o atendimento à legislação e o atendimento aos requisitos legais para aquela área. E assim foi feito.

Mariana (autora entrevistadora): Tem uma margem grande pra decidir o que vão ser essas ações mitigadoras?

Taciana: Não, é aberto. A lei não tem limite.

Mariana (autora entrevistadora): E como vocês fazem para definir?

João Braga: A gente criou um critério. Quer dizer, a gente tinha um critério geral, pra afastar a minha vida e a dela, e evitar críticas, a gente faz o seguinte. A gente calcula sempre que a medida mitigadora ‘o que suporta?’. Porque é muito você: ‘Faz isso, faz aquilo’. Mas, pra medida dar certo, e o empreendimento dar certo, ele tem que ser realizado. Então a gente imaginou que se nós tivéssemos impedimentos que chegassem à mitigadora até 1,5% do valor da obra, ela dava para encaixar na obra. Então a gente aprendeu isso. A gente fez isso e ficou, desde essa época, a gente discutiu muito com a sociedade e com o próprio setor produtivo, a gente discutiu essa perspectiva, e a gente adotou isso como regra, pra não deixar muito solto, nem eu ser cobrado e ela ser cobrada amanhã, porque fomos muito ‘bonzinhos’ ou porque a gente foi tão ‘amargo’ que o projeto deu na água. Então a gente faz, por exemplo assim, quando a gente tem reuniões aqui começa já 1,5. Pronto. Aí você pode tantas obras, mas que não passe a 1,5% do valor da obra. Pode até passar, teve uns aqui com 3%, outros com 2%, mas porque dava pra fazer. Mas essa é a visão que a gente teve para facilitar a nossa vida e a vida de quem investe. E a compreensão dos que participam do CDU, que é quem julga e aprova as medidas mitigadoras, que é pedida por nós. E ela que faz a leitura das medidas mitigadoras.<sup>271</sup>

Nesse processo, a “regra de ouro” do mercado foi mantida e defendida pela administração pública municipal, a despeito das demandas civis pela sua rediscussão. Nesse jogo, desta forma, seu papel foi preponderantemente o de um agente facilitador dos interesses do mercado imobiliário. As regras de discussão pública, por sua vez, garantiram pouco papel ativo à sociedade civil, privilegiando os espaços formais representativos como aqueles definidores para as tomadas de decisões. O CDU foi um espaço importante nesse sentido, embora criticado pela sua composição pouco favorável aos atores civis e pela sua orientação tradicional:

Quando os projetos de impacto chegam no Conselho, normalmente já passaram pelas instâncias técnicas. Então eles já chegam com laudos – tecnicamente o esgoto está resolvido, vai ter isso, vai ter aquilo. Aí o que as pessoas fazem – o que eu percebi, a minha leitura – é sistematicamente impor determinadas exigências para o consórcio, para a imobiliária, o que for, que recebem sempre o nome de Medidas

<sup>271</sup> Trecho de entrevista concedida à autora.

Mitigadoras. Por trás dessas Medidas Mitigadoras, há sempre a intenção de aprovar. Essas Medidas Mitigadoras às vezes se referem a uma necessidade de uma amálgama a mais, de uma rua que se abra, de uma ligação de uma rua com a outra, alguma coisa assim, que fica cabendo aos empreendedores, mas nunca com a intenção de reformular na essência a história que está ali. [...] Eu, por exemplo, minha voz era sempre para discordar porque no fundo não está se discutindo o que é bom para a cidade. Quando chega ali, vem como se fosse o melhor.<sup>272</sup>

O processo institucional dos projetos Porto Novo e Novo Recife é sintetizado a seguir (Quadro 9):

Quadro 9 – Enquadramento de processo institucional – caso de Recife

ATORES	PROCEDIMENTO	RECURSOS	ARRANJOS	CONTEXTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Composição:</b> PN → administração pública est + NTOU + consórcio privado NR → administração pública mun + consórcio privado + legislativo mun. + IPHAN + MP + CDU</li> <li>• <b>Participação de atores civis:</b> PN → não participam da tomada de decisões NR → formação de movimentos de contestação, não participam da tomada de decisões</li> <li>• <b>Objetivos/Interesses:</b> políticos (gov. municipal e estadual) + econômicos (gov. federal e estadual, setores privados) + sociais (atores civis, MP)</li> <li>• <b>Visões de mundo:</b> cidade do progresso e do crescimento com parcerias (favoráveis aos projetos); cidade neoliberal elitista e excludente (contrários aos projetos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Modelo jurídico-administrativo:</b> PN → Licitação para concessão + arrendamento (valorização do solo, transferência regulatória e exploratória do espaço, adensamento construtivo da região) NR → transferência da propriedade por meio de leilão (maior transferência regulatória e exploratória, adensamento construtivo, monopólio da valorização do solo)</li> <li>• <b>Momentos chave de tomada de decisão:</b> projeto RO + nova gestão exec. est. e reorientação para leilão federal + aprox estadual da iniciativa privada + publicização projeto NR</li> <li>• <b>Trajetória:</b> 4 fases (consolidação política das decisões de intervir + demarcação de diretrizes básicas para as intervenções + aprimoramento e definição dos modelos de intervenção + avanços para as implementações)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instrumentos:</b> PN → + edital de licitação e contrato arrendamento (concessão da exploração nos termos projetados) + criação NTOU (legitimação) + instalação equipamentos âncora (incremento de ganho político) NR → leilão (incremento financeiro e transferência da propriedade) + protocolo antecipado (garantia de índices permissivos) + reuniões de mediação (novo posicionamento e maior legitimidade) + lei específica (novo regime urbanístico) e redesenho (legitimidade)</li> <li>• <b>Incentivos:</b> econômicos (exploração do espaço com flexibilidade, autonomia e permissividade; lucratividade do investimento; pagamento de contraprestações pecuniárias) + políticos (vínculo à imagem dos projetos) + sociais (ocupação dos espaços, geração de emprego, desenvolvimento imobiliário, turismo e compensações)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desenho de relação:</b> PN → consórcio privado com forte poder de determinação NR → consórcio privado com fortíssimo poder de determinação + tensionamento interno à adm. pub. municipal que nas esferas decisórias apoia + apoio do legislativo + suporte do CDU</li> <li>• <b>Regras do jogo:</b> PN → regras utilizadas de contratação fazem da administração pública um agente meramente fiscalizador e facilitador com transferência das funções de projeção, exploração e gestão do espaço NR → regras utilizadas privilegiam direito de propriedade e direito de protocolo do privado em uma cadeia de tomada de decisões que paulatinamente limitam o debate político + adm. pub. municipal como agente definidor de medidas mitigadoras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>C. socioeconômico:</b> segmento imobiliário com forte poder local e maior disponibilidade de recursos</li> <li>• <b>C. espacial:</b> posição privilegiada e estratégica na cidade + relativo abandono</li> <li>• <b>C. político:</b> desfazimento do consenso político para projeto RO + PN → executivo estadual interessado em intervenção própria + Copa do Mundo 2014 + NR → Governo Federal interessado em realizar leilão do Cais José Estelita + interesse das construtoras</li> <li>• <b>C. histórico:</b> expansão imobiliária com legislação permissiva + verticalização + "política urbana de gabinete"</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora.

### 5.3 Um modelo comum? Cruzamento dos quadros e síntese dos resultados

Diante dos quadros aqui apresentados, a partir do modelo analítico proposto, é possível observar em todas as políticas urbanas estudadas um mesmo modelo de intervenção, o qual se ampara na concessão de áreas de propriedade pública centrais, estratégicas e simbólicas para exploração privada para fins diversos. Os processos institucionais que viabilizam, ou buscam viabilizar, tais políticas, por sua vez, são marcados por nuances específicas, em cada um dos casos, de modo que, se analisados no todo, não podem ser identificados como representativos de um modelo comum. Ao mesmo tempo, contudo, apesar

<sup>272</sup> Tomás Lapa, em trecho de entrevista concedida à autora.

das evidentes diferenciações em termos de proporção e formato das intervenções, tais processos apresentam dinâmicas que se assemelham em muitos aspectos e que, de alguma forma, podem sinalizar para um sistema de práticas compartilhadas pelos agentes promotores de tais políticas no Brasil. Por este motivo, este tópico buscará sintetizar os elementos de análise formulados para o fim de fornecer uma chave de leitura comum aos processos institucionais de produção de “revitalizações” urbanas estudados.

Em primeiro lugar, em termos sócio-históricos, embora não tenham sido abordadas em detalhe neste trabalho, algumas questões notórias e já bastante discutidas acerca do contexto geral de produção urbana brasileiro impactam em maior ou menor grau processos institucionais como os aqui estudados.<sup>273</sup> Destas, destacam-se, pelo menos: (a) o contexto espacial do país marcado por um crescimento urbano acelerado conjugado com a exclusão social, pela pouca atenção dada aos espaços públicos urbanos, pela obsolescência de certas áreas portuárias situadas nas regiões centrais das cidades, e pelo investimento seletivo em determinadas áreas e regiões urbanas; (b) o seu contexto socioeconômico de recursos escassos desigualmente distribuídos entre as cidades, que, por sua vez, desde 1988 vêm adquirindo maior autonomia e maiores responsabilidades para projeção e implementação de políticas, sem, contudo, lograr dos recursos públicos necessários para tanto; (c) o seu contexto histórico de uma experiência democrática limitada e de um tratamento constitucional recente dado à política urbana, com breves e pontuais<sup>274</sup> práticas de participação popular na formulação de propostas para a urbe; e, por fim, também (d) o seu contexto político assinalado por uma desigual distribuição de poder entre os atores urbanos, em que setores de atividade privada como, por exemplo, o segmento da construção civil e das empresas financeiras, logram de maior capacidade e possibilidade de intervenção na produção urbana.

Os principais grupos e atores sociais envolvidos nos processos de “revitalização” das áreas em estudo são as suas respectivas administrações públicas, das esferas municipal e/ou estadual, incluindo diferentes gestões,<sup>275</sup> além da iniciativa privada, representada pela formação de consórcios empresariais de áreas diversas. Em todos os casos, o papel desempenhado pelo Estado por meio das administrações responsáveis mostra-se considerável. Com o relativo abandono, ou diminuição das funções, dos respectivos espaços e regiões portuárias, a discussão acerca de novos usos possíveis parece ocupar gestão após gestão,

---

<sup>273</sup> Além das obras já citadas neste trabalho, ver, por exemplo, Maricato (2002), Rolnik (2009; 2015), Fix (2011), Santos Junior e Montandon (2011), Arretche (2012), Campos (2017), entre tantos outros.

<sup>274</sup> As experiências do Conselho das Cidades e das Conferências Nacionais das Cidades são exceções nesse sentido.

<sup>275</sup> E, no caso do Rio de Janeiro, também o Governo Federal.



principalmente a partir da década de 90, quando já existem inúmeros “cases de sucesso” de “revitalizações” portuárias por todo o globo. No caminhar de tais processos de estudos e formação de propostas, realizadas pelos diferentes grupos que ocupam as administrações públicas ao longo do tempo, contudo, determinadas gestões assumem um protagonismo que catalisa o processo de discussão e define o modelo de política a ser adotada. No caso de Recife e no caso do Rio de Janeiro, existe um período em que a administração pública federal, e, mais especificamente, o Ministério das Cidades parece assumir centralidade na definição das diretrizes das políticas de “revitalização” dos respectivos portos (entre os anos 2003 e 2006). As propostas trabalhadas eram bastante similares, envolvendo a realização de operações urbanas nos dois casos e a criação de consórcios públicos para geri-las, com a implantação de habitações de interesse social como vetor de propulsão da reabilitação das respectivas regiões portuárias. Em ambos os casos tais tratativas foram interrompidas – por força de movimentos federais e locais – e deram lugar a modelos interventivos com maior participação privada. Em Porto Alegre, apesar de nunca terem envolvido o Governo Federal de forma tão substantiva, as propostas aventadas pelas diferentes gestões do Governo Estadual também foram direcionadas nesse sentido. Os consórcios empresariais partícipes, desta forma, são, em grande medida, representativos do grupo de atores que têm seus processos de valorização associados diretamente com o espaço urbano, como é o caso do Consórcio Porto Novo e dos empreendedores imobiliários no Rio de Janeiro, e dos Consórcios Porto Novo e Novo Recife, em Recife. Entram em cena, ainda, atores públicos e privados específicos que veem nesses processos oportunidades de investimento e rentabilização financeira, como é o caso da CEF e do FGTS no Rio de Janeiro e do FI-Cais Mauá em Porto Alegre.<sup>276</sup>

Além disso, participam também, em menor grau, os poderes legislativos municipais e por vezes o judiciário, acionado por aqueles que contestam as propostas oficiais. Os Tribunais de Contas acompanham os processos, com graus diferentes de incidência em cada caso, assim como os Ministérios Públicos Estadual e Federal. Agências nacionais como a ANTAQ e o IPHAN também interferem na aprovação ou reprovação de atos específicos em tais trajetórias. Há ainda a atuação dos Conselhos de Plano Diretores, dotados do poder de analisar os projetos de impacto nas cidades, como o CMDUA em Porto Alegre e o CDU em Recife. No rol de atores partícipes ganha destaque também a CDURP, Sociedade de Propósito Específico criada no caso do Rio de Janeiro para conduzir a “revitalização”. Cabe destacar, por fim, o fato de que todos os casos são marcados pela presença prévia de atores

---

<sup>276</sup> Merece menção o fato de, em todos os casos, grupos partícipes de tais consórcios serem envolvidos em investigações recentes de fraude e corrupção, como já referido.

internacionais representados pelos consultores catalães adeptos ao ideário do planejamento estratégico nas cidades.

As populações locais participam lateralmente de tais processos, organizadas em entidades e grupos específicos ou mesmo de forma fragmentada.<sup>277</sup> Destaca-se, nesse sentido, a criação de movimentos contestatórios às políticas oficiais, especialmente nos casos de Porto Alegre e Recife. O debate público acerca das alternativas para os respectivos espaços, contudo, somente ocorre após já delineadas propostas pelos agentes promotores das respectivas intervenções, evidenciando a ausência de espaços participativos com poder deliberativo nas suas formulações.<sup>278</sup>

Os interesses e objetivos em jogo na produção das políticas estudadas envolvem principalmente a mudança no uso do solo para a criação de valor a partir do espaço transformado – que pode ser mais ou menos distribuído – e para a criação de novas imagens urbanas de “sucesso” associadas a gestões políticas específicas. Nesse sentido, as propostas interventivas são amparadas por visões de mundo que concebem a cidade ideal como aquela que promove “crescimento” e que se apresenta como multidimensionalmente atrativa – turística, estética, imobiliária e mercadologicamente, etc – frente às demais. Além disso, a produção de políticas urbanas indutoras de crescimento e atratividade é vista como uma tarefa para a qual o segmento público detém pouca capacidade, devendo ser promovida através da delegação ou estabelecimento de parcerias com o setor privado. A produção das “revitalizações” nos moldes em que estão dadas é justificada pelos legados que promovem, incluindo a possibilidade de ocupação de espaços continuamente representados como degradados e abandonados, o desenvolvimento imobiliário das respectivas localidades em que estão situados, a geração de empregos com as obras, serviços e equipamentos a serem instalados, a preservação de ícones históricos e culturais, as melhorias sociais associadas à implementação dos projetos, entre outros.

Tais processos são caracterizados por diferentes procedimentos jurídico-administrativos de modelagem da política, em razão de fatores contextuais particulares. Tais modelos, contudo, mesmo que formalmente diversos, compartilham da característica

---

<sup>277</sup> Apesar de não abordado em detalhe neste trabalho, importa referir que as populações locais envolvidas com os debates de tais políticas “revitalizatórias” correspondem a uma porção limitada dos habitantes das cidades respectivas. Em nenhum dos casos tais debates estenderam-se à maioria das populações locais, embora alguns desses grupos tenham empreendido esforços para tanto.

<sup>278</sup> Em todos os casos as audiências públicas realizadas assumiram um caráter mais consultivo e expositivo do que propriamente deliberativo, fazendo das populações locais o grupo com menor incidência na constituição de tais políticas de transformação do espaço urbano. A característica *top-down* dos processos de viabilização das intervenções é um traço comum dos casos estudados.

fundamental da cessão de determinadas prerrogativas para os grupos privados envolvidos, que podem ser de ordem regulatória, exploratória e/ou de prestações de serviços, e são baseados no adensamento construtivo dos espaços e na valorização do solo – valorização esta que resulta não apenas da intensificação do uso da terra, mas também de seu enobrecimento a partir da instalação de novas e modernas infraestruturas e construções de alto padrão. A mais-valia urbana gerada com tais políticas é mais ou menos apropriada por tais atores, a depender da modelagem jurídico-administrativa formal adotada. O caso do projeto Novo Recife é um dos extremos desse *continuum*, em que a valorização gerada é quase que monopolizada pelos agentes privados envolvidos, por força da propriedade do espaço. Os projetos Porto Novo e Viva Cais Mauá são mais matizados, em razão dos contratos de arrendamento estabelecidos, que preveem o pagamento de contraprestações pecuniárias ao longo de suas vigências e a devolução dos espaços e dos bens neles construídos quando encerrados. O projeto Porto Maravilha, por sua vez, utiliza-se de uma modelagem que inclui parte dessa valorização no próprio financiamento da intervenção.

Os momentos-chave de tais processos institucionais são marcados inicialmente pelos lançamentos das primeiras propostas interventivas para as áreas em questão, colocando o tema da “revitalização” nas agendas públicas e privadas de cada localidade. Em seguida, destacam-se momentos em que, com o ingresso de novos atores nas gestões municipais e/ou estaduais, são tomadas decisões que reservam aos projetos interventivos um lugar prioritário nas respectivas agendas de governo e que, em consequência, garantem avanços formais e informais a cada proposta. Tais avanços são logrados em diferentes graus e direções a depender da presença ou ausência de alinhamento político para o fim de revitalizar em cada caso. Na sequência, destacam-se momentos-chave de tomada de decisão em que são realizadas maiores aproximações público-privadas com o fim de garantir a viabilidade da implementação, nas quais são negociados os parâmetros definidores das políticas “revitalizatórias”. Estes momentos são especialmente relevantes, pois são os momentos em que são decididos quais serão os projetos implementados, assim como suas diretrizes. Estes ocorrem, em todos os casos, antes dos respectivos procedimentos licitatórios ou da publicização dos debates, por força da eleição de determinadas estratégias procedimentais pelas administrações públicas na maior parte dos casos. Tais estratégias se dão através do uso ou do amparo dos mecanismos legais existentes, que possibilitam esse tipo de ação. No Rio de Janeiro e em Porto Alegre, esse momento é marcado pelo lançamento de procedimentos de

Manifestação de Interesse.<sup>279</sup> No projeto Porto Novo, de Recife, embora não haja registros da instauração formal do procedimento, seguiu-se uma lógica similar na busca pela participação privada. Nesses casos, as propostas privadas selecionadas e analisadas efetivamente contribuíram na definição do conteúdo dos editais publicados e das políticas lançadas posteriormente, e parte dos grupos que os fizeram, não apenas participaram ativamente das suas formulações, como também acabaram por vencer as concorrências consecutivas. Já no projeto Novo Recife, o diálogo público-privado ocorreu a partir do leilão do terreno do Cais José Estelita e do protocolo do projeto inicial pelo Consórcio Novo Recife junto à Prefeitura, com a demarcação conjunta de diretrizes para o empreendimento. No conjunto de tomadas de decisões dos respectivos processos institucionais, estas parecem ser aquelas que instauram marcos de difícil superação ou mudança quando estabelecidos, na medida em que demarcam as bases e os quadros de referência das políticas adotadas, dentro das quais qualquer mudança de direção se mostra custosa.

Nas trajetórias de tais processos, portanto, a sequência de atos e decisões em direção às respectivas “revitalizações” assume um papel central para o desencadear de resultados específicos. Nesse sentido, os três casos estudados são exemplificativos do poder que determinadas decisões tomadas exercem sobre as decisões seguintes, limitando paulatinamente a amplitude do debate em torno das intervenções. Se as discussões consideradas técnicas parecem incorporar uma gama de atores coletivos, o mesmo não pode ser dito em relação às discussões políticas, desenvolvidas em um núcleo específico e bastante restrito de agentes. As publicizações das propostas mostram-se importantes para a articulação de atores civis em grupos de ativismo contestatório aos modelos estabelecidos de cima para baixo, mas ocorrem apenas após a tomada de decisões fundamentais, fornecendo poucas alternativas de discussão pública dos usos possíveis do espaço.

No todo, tais trajetórias podem ser genericamente identificadas a partir de quatro fases distintas. Na primeira fase em que se consolida politicamente a decisão de intervir, são notáveis a circulação internacional de ideias envolvendo as políticas de *waterfront regeneration* como modelo urbano de sucesso, a criação de imaginários locais favoráveis a tais modelos interventivos, as primeiras proposições públicas e privadas para as áreas em

---

<sup>279</sup> Trata-se, resumidamente, de uma chamada pública realizada a empresas privadas interessadas na realização de alguma atividade de interesse do poder executivo para que promovam estudos e tragam propostas de execução. A Manifestação de Interesse ocorre, via de regra, antes da publicação dos respectivos editais licitatórios, sendo que a proposta vencedora geralmente define os requisitos e as modelagens a serem solicitadas nos editais. Tal instrumento vem sendo crescentemente utilizado pelas administrações públicas interessadas em estabelecer algum tipo de parceria com o setor privado e ainda carece de maior análise por parte dos estudiosos do urbano.

questão, e as tentativas de estabelecimento de consensos políticos para o fim de intervir. Na sequência, aparece uma segunda fase em que há a demarcação de diretrizes básicas para a intervenção, com a realização de atos públicos que formalizam a participação de agentes privados do mercado imobiliário e financeiro nas intervenções e que estabelecem o grupo de atores públicos que irão analisar e negociar a partir das propostas privadas. Após, uma terceira fase de aprimoramento e definição do modelo de intervenção representa o período em que se garantem os modelos negociados por meio da elaboração de editais, da formulação de projetos de leis, da realização de acordos que podem ser formalizados em contratos ou não, entre outros. Por fim, na quarta e última fase de avanços para a implementação da política urbana são iniciados os trâmites de estudos e licenciamentos necessários à execução das intervenções, além de outros desdobramentos específicos de cada caso. A cada fase correspondem práticas e interações distintas, a depender de cada caso, embora orientadas para fins similares.

Esses processos também são marcados pela mobilização de instrumentais jurídicos e legislativos os quais, ainda que formalmente diversos, cumprem, na prática, uma mesma função, em maior ou menor grau, de produção de novas normas para o espaço que garantam as transformações almejadas. Tais instrumentos servem ao propósito de, cumulativa ou alternativamente, assegurar o financiamento, a agilidade, a autonomia, a viabilidade econômica e a legitimação das políticas concebidas. Nesse sentido, são produzidas flexibilizações regulatórias, através de criações ou manipulações das normas formais, que operam como incentivo aos investidores das projeções. Ainda, os instrumentos mobilizados contribuem no adensamento e na valorização do solo e de seu entorno, produzindo espaços diferenciados do restante das cidades. A mobilização de recursos financeiros também influencia no curso de tais processos, sendo operacionalizada em diferentes graus de complexidade em cada caso. Em termos econômicos, desta forma, os incentivos mobilizados via de regra direcionam-se das administrações públicas para os grupos privados envolvidos, embora existam outros percursos e atores para os quais estes são orientados. Tais incentivos abrangem a criação de novos espaços com maior permissividade exploratória, o poder de negociação imobiliária nesses espaços, a transferência da prestação de serviços públicos, a lucratividade dos investimentos, e o pagamento de contraprestações. Além disso, as imagens produzidas pelos projetos, incluindo um imaginário de “modernização” e de desenvolvimento econômico e urbano, operam como incentivos políticos, na medida em que garantem às respectivas administrações produtos concretos de suas gestões no quadro da competição eleitoral. Por fim, todos os processos são assinalados pela mobilização de incentivos sociais

diversos, tais como as contrapartidas que, mesmo que acessórias em relação aos demais, visam garantir a aprovação e a legitimidade dos projetos frente às populações locais.

Os arranjos institucionais adotados na produção das “revitalizações” tem em comum a associação das respectivas administrações públicas à iniciativa privada, ainda que os desenhos formais dessa relação sejam diversos e possam envolver outros atores. Tais agentes adentram tais processos com diferentes possibilidades de incidências. As relações de poder entre os atores envolvidos, evidenciadas, em grande parte, pelos recursos de que dispõem, desta forma, mostram-se desiguais: os consórcios empresariais dispõem de posição privilegiada, na medida em que contam com recursos técnicos e econômicos de que podem lançar mão nesses processos; as administrações públicas possuem o poder de mobilizar instrumentais jurídicos e legislativos para atender os objetivos traçados; e as populações locais são aquelas mais desprivilegiadas nessas relações, fazendo uso do espaço judiciário e de alguns espaços políticos quando intentam contestar os respectivos processos no plano institucional formal.

Nos desenhos das relações traçadas, deste modo, os grupos empresariais envolvidos parecem possuir significativo poder de determinação do modelo interventivo, estabelecendo negociações com as administrações públicas de forma a consolidar consensos decisórios. Ademais dos legados de poder e dos recursos de que dispõem, entram em jogo nessas interações os ganhos políticos e as visões de mundo que orientam os mandatos políticos envolvidos, baseados na narrativa do crescimento e da modernização urbana, que facilitam o estabelecimento de tais concordâncias deliberativas, além de questões como comprometimentos prévios, financiamento de campanhas, e outros aspectos que não puderam ser aqui explorados.

No interior das administrações públicas, cumprem um papel fundamental determinados atores-chave selecionados para o fim de levar as políticas adiante em cada caso. O desempenho deste papel demonstra que, em algumas situações, o *locus* governamental garantidor das intervenções está menos em um espaço específico das burocracias estatais do que em atores com *expertise* e confiança política que tem a incumbência de levar a cabo as políticas de revitalização pelo trânsito e poder que possuem ou passam a possuir nos meandros da administração pública e nas relações com os agentes privados<sup>280</sup>. Nesse sentido, o estabelecimento de agências mediadoras, sejam estas uma instituição, um agente individual ou um setor específico da administração pública, também fortalecem os arranjos estabelecidos para o fim de intervir. Por último, o suporte de outras instituições envolvidas com as

---

<sup>280</sup> Nesse aspecto ganha relevo o papel dos cargos comissionados nomeados pelo corpo político que detém o poder a partir das eleições. Estes cargos são exógenos, em geral, à burocracia estatal.

transformações e o apoio do poder legislativo também cumprem funções de relevo nesses processos.

As regras do jogo que são criadas ou resgatadas através desses arranjos, em última análise, conduzem a uma estrutura de oportunidades e restrições desiguais entre os atores, de forma a reforçar relações de poder político entre os atores previamente existentes. O segmento privado envolvido logra, na maioria dos casos, uma redução dos riscos próprios às intervenções, em uma cadeia de tomada de decisões que paulatinamente limitam o debate político em torno das mesmas. As regras adotadas promovem a transferência de prerrogativas públicas, incluindo a própria formulação dos projetos, que, na prática, é bastante pautada pelos atores privados envolvidos. A distribuição de competências alocadas nesses arranjos parece ainda garantir a tais atores privados um amplo leque de poderes para a produção das projeções. Às administrações públicas resta um papel formal de fiscalização e, em certa medida, um papel informal de facilitação das intervenções nos termos acordados. Tais agentes imbricam-se, desta forma, em relações público-privadas que reproduzem uma associação característica da sociedade brasileira e que na escala local mostram-se mais assimétricas em termos de poderes decisórios.

No conjunto dos processos institucionais estudados, desta forma, é notável a predominância de mandatos públicos e segmentos privados diversos (construção civil, imobiliário, financeiro) com objetivos e visões de mundo passíveis de coordenação, que optam por modelos interventivos baseados na transferência de prerrogativas e na valorização do solo.<sup>281</sup> Tais modelos são negociados em circuitos fechados anteriores à publicização das intervenções. Nesses processos, ainda, criam-se ou manipulam-se normas para garantia dos modelos interventivos acordados, com distribuição de incentivos de ordem econômica, política e social, por meio de arranjos que envolvem certa associação público-privada baseada em consensos decisórios, com ampliação da margem de atuação privada sobre a formulação das políticas interventivas.

O contexto sócio-histórico que compartilham assegura elementos comuns entre os processos, mas as especificidades locais garantem diferenciais de relevo no modo como as propostas são viabilizadas. O caso da operação urbana no Rio de Janeiro é bastante ilustrativo disso, pois somente parece ter sido possível, nos moldes em que foi implementada, graças a um contexto muito específico que circunscrevia a cidade no momento de sua instauração. Enquanto os casos de Recife e Porto Alegre representam dinâmicas mais tradicionais e menos

---

<sup>281</sup> A questão fundiária envolvendo a propriedade da terra, o poder de legislar sobre esta, e as respectivas capacidades de intervenção mostram-se fundamentais nesse sentido.



complexas de interação público-privada, no Rio de Janeiro o Porto Maravilha retratou uma operação, rapidamente desenvolvida e posta em prática, envolvendo uma PPP, de grande magnitude e com a delegação de um conjunto de serviços públicos, financiada em grande medida por uma única agência federal, em um arranjo financeiro e institucional complexo e inovador. Além de um contexto de pujança econômica, a cidade vivia um alinhamento político nunca antes experimentado e a convicção de sediar os Jogos Olímpicos de 2016. Em Recife a tentativa de implementação de uma operação urbana de significativa grandeza – o projeto Recife-Olinda –, diferentemente do Rio de Janeiro, não logrou viabilidade. Se alguns legados do vultoso Porto Maravilha já ganham corpo na cidade do Rio de Janeiro, ainda é cedo, contudo, para medir os impactos que o modelo criado trará para a política urbana brasileira.

Em síntese, portanto, viu-se que matizes comuns perpassam todos os processos institucionais aqui analisados, embora tenham resultado em apropriações e criações diversas de políticas de *waterfront regeneration*. Nesses processos, as relações contextuais que permeiam a realidade das cidades parecem ser determinantes para a eleição de determinados procedimentos, assim como para a participação em diferentes graus de atores e grupos sociais específicos, elementos estes que, a seu turno, parecem influenciar a organização de arranjos e a mobilização de recursos particulares, de forma a garantir as transformações almejadas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou discutir o tema das políticas de *waterfront regeneration* e seus processos institucionais de produção no Brasil, a partir dos casos exemplares do projeto “Porto Maravilha”, no Rio de Janeiro (RJ), do projeto “Viva Cais Mauá”, em Porto Alegre (RS), e dos projetos “Porto Novo” e “Novo Recife”, em Recife (PE). A temática foi dividida em quatro seções principais: uma de caráter contextual e conceitual, uma de ordem teórica, uma empírica, e uma de cunho analítico.

Na primeira discussão,<sup>282</sup> viu-se, inicialmente, que o tema das “revitalizações urbanas” em espaços públicos tem se mostrado cada vez mais presente nas práticas dos agentes produtores do espaço e também nas agendas dos pesquisadores e analistas do urbano. Associadas a um gama de fenômenos contemporâneos mais amplos, as “revitalizações” aparecem como um problema complexo da atualidade, engendrando ainda disposições, preocupações e interpretações diversas, principalmente em relação aos seus impactos e às estratégicas práticas e discursivas que lhes são subjacentes. No Brasil, como demonstrado, a questão ganhou novos contornos com a criação do Ministério das Cidades, que em seus primeiros anos de atuação buscou fomentar políticas de reabilitação de áreas centrais nas cidades brasileiras. Na sequência, demonstrou-se que, no cerne do debate acerca das “revitalizações” de espaços públicos urbanos, as áreas portuárias obsoletas aparecem como localidades profícuas para a realização de intervenções deste tipo. Uma breve retomada histórica da trajetória de tais espaços no Brasil e no mundo foi apresentada, com o fim de demonstrar algumas das razões por que determinadas áreas portuárias foram paulatinamente sendo desativadas, especialmente aquelas localizadas nos centros urbanos. Ao final da sessão tratou-se especificamente das políticas de *waterfront regeneration*, como um modelo emergente de transformação urbana presente nas mais diversas cidades, incluindo atualmente as cidades brasileiras. Nesse contexto, as áreas de frente d’água representadas como degradadas e subutilizadas são vistas como valorosas simbólica, urbanística e economicamente, dando lugar a intervenções de impacto que se apropriam de tais valores para a criação de espaços com novos padrões sociais e urbanos.

Já na segunda seção,<sup>283</sup> buscou-se aprofundar o debate em torno das teorias voltadas à compreensão e explicação das dinâmicas políticas no plano local. A primeira parte trouxe à tona a trajetória inaugural desse subcampo teórico interdisciplinar, apresentando as abordagens elitistas e pluralistas do poder na comunidade (*community power*), a teoria da

---

<sup>282</sup> Referente ao capítulo 2.

<sup>283</sup> Referente ao capítulo 3.

máquina do crescimento (*growth machines*), e a teoria dos regimes urbanos (*urban regimes*). Após, introduziu-se as abordagens da governança urbana, momento em que se expuseram diferentes modelos de interpretação dos processos políticos da cidade vinculados a esta chave de leitura mais ampla. Por último, discutiu-se a abordagem do neoinstitucionalismo, com destaque para a vertente histórica como perspectiva potente para moldar pesquisas voltadas às políticas da cidade em contextos diversos.

A terceira seção<sup>284</sup> apresentou os casos selecionados para estudo a partir do desenvolvimento das respectivas políticas de *waterfront regeneration* no tempo – a começar pelo projeto “Porto Maravilha” no Rio de Janeiro, passando pelo projeto “Viva Cais Mauá” em Porto Alegre, até os projetos “Porto Novo” e “Novo Recife” na cidade do Recife. As entrevistas realizadas e os documentos coletados com o trabalho de campo foram fundamentais para a elaboração de uma narrativa que desse conta da construção serial de cada política urbana, além do conjunto de estudos de caso publicados sobre essas.

Com a quarta seção,<sup>285</sup> por fim, buscou-se expor e propor um modelo de análise para as políticas urbanas investigadas, a partir dos referenciais teóricos discutidos e da pergunta de pesquisa formulada. Inicialmente, introduziu-se o modelo analítico que, construído desde uma perspectiva neoinstitucionalista histórica, centra-se na noção de “processo institucional” e distingue cinco dimensões de análise – atores, procedimento, recursos, arranjos, contexto sócio-histórico –, com seus respectivos indicadores. Este modelo foi aplicado, na sequência, a cada um dos casos selecionados, conformando diferentes enquadramentos. Ao final, buscou-se verificar se tais enquadramentos respondem a um modelo comum.

Como visto, os processos institucionais estudados, embora não correspondam a um enquadramento único, são marcados por um conjunto de atributos semelhantes. No Brasil, para a viabilização de políticas de *waterfront regeneration*, adotam-se procedimentos caracterizados por modelos jurídico-administrativos que, mesmo que formalmente distintos, parecem servir a uma mesma função: à valorização do solo e à transferência regulatória e exploratória dos espaços em questão. Nesse sentido, nas suas trajetórias, os momentos em que são decididos quais serão os projetos implementados, assim como suas diretrizes, ocorrem antes dos respectivos procedimentos licitatórios e da publicização dos debates, instaurando marcos de difícil superação quando estabelecidos. Assim, o debate público (e político) acerca das alternativas para os respectivos espaços somente ocorre após já delineadas as propostas por um núcleo restrito de agentes. Com as decisões-chave tomadas, mobilizam-se uma série

---

<sup>284</sup> Referente ao capítulo 4.

<sup>285</sup> Referente ao capítulo 5.

de recursos com vistas à garantia das transformações nos moldes projetados, como a criação ou manipulação de normas formais e materiais, a distribuição de incentivos de ordens diversas, e mesmo a difusão de discursos de apelo tecnicista sobre o tema. Desta forma, cumprem um papel fundamental nesse modelo não apenas os grupos privados envolvidos, como também agentes que ocupam as respectivas administrações públicas, principalmente quando imbuídos de objetivos e visões similares – como aqueles assentes no “crescimento” célere, no embelezamento das cidades, e nas parcerias público-privadas. Os principais atores urbanos partícipes organizam-se, assim, em arranjos que visam o estabelecimento de consensos decisórios, todavia as relações de poder entre esses e outros atores mostram-se assimétricas, por força dos diferentes legados de poder e associação que carregam. O contexto sócio-histórico que compartilham assegura elementos comuns entre os processos institucionais estudados, mas determinadas especificidades locais garantem diferenciais significativos no modo como as propostas são viabilizadas.

A identificação dos parâmetros básicos envolvidos nos processos institucionais de produção de cada um dos casos mostra-se profícua aos propósitos de promoção de uma maior compreensão acerca de como modelos internacionais de intervenção em frentes d'água vêm sendo assimilados na realidade brasileira, assim como acerca dos novos e velhos marcadores da produção da política pública urbana nacional. Os processos estudados revelaram dinâmicas complexas de interação e tomada de decisões entre os diferentes atores envolvidos, de modo que as análises aqui produzidas representam um primeiro passo em direção a respostas mais sistemáticas à pergunta posta. Espera-se, desta forma, que o trabalho possa contribuir a uma agenda de pesquisa no subcampo das políticas da urbe, não apenas com os resultados apresentados, mas também com os debates teóricos suscitados, com a descrição dos casos realizada e com o próprio modelo analítico formulado.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Augusto. **A Construção do Porto de Porto Alegre 1895-1930: modernidade urbanística como suporte de um projeto de estado**. 2005. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ANDREATTA, Verena. Apresentação. In: ANDREATTA, Verena (Org.). **Porto Maravilha e o Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010a. p. 13-21.

\_\_\_\_\_. Barcelona e o Port Vell. In: ANDREATTA, Verena (Org.). **Porto Maravilha e o Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010b. p. 64-91.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-74.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO. Revitalização do Porto. **Revista do Empresário**, ano 54, n. 1278. Rio de Janeiro, jan. 1993.

BARBOSA, David Tavares. **Novos Recifes, Velhos Negócios: política da paisagem no processo contemporâneo de transformações da Baía do Pina – Recife/PE: uma análise do Projeto Novo Recife**. 2014. 245 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASSETT, Keith; GRIFFITHS, Ron; SMITH, Ian. Testing Governance: Partnerships, Planning and Conflict in Waterfront Regeneration. **Urban Studies**, v. 39, n. 10, p.1757-1775, 2002.

BORBA, Tuanni Rachel. **Políticas Públicas e Mudança Institucional na Secretaria do Patrimônio da União (SPU): o caso do Porto Maravilha**. 2017. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

BOTELHO, Tarcísio R.. Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luís. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v. 93, n. 31, p.53-71, ago. 2005.

BRANDÃO, Zeca (Org.). **Núcleo Técnico de Operações Urbanas: estudos 2007-2010**. Recife: CEPE, 2012.

BRASIL. **Lei n. 8.630**, de 25 de fevereiro de 1993.

- \_\_\_\_\_. **Lei n. 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. 1995a.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 9.074**, de 07 de julho de 1995. 1995b.
- \_\_\_\_\_. **Convênio de Delegação n. 001/97**, de 27 de março de 1997.
- \_\_\_\_\_. **Decreto n. 3.277**, de 07 de dezembro de 1999.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001.
- \_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.554**, de 27 de dezembro de 2002.
- \_\_\_\_\_. **Cadernos MCidades: planejamento territorial urbano e política fundiária**. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2004. 2004a.
- \_\_\_\_\_. **Decreto não-numerado**, de 06 de fevereiro de 2004. 2004b.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. 2004c.
- \_\_\_\_\_. **Reabilitação de centros urbanos**. Brasília-DF: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. 2005.
- \_\_\_\_\_. **Projeto Urbanístico Recife-Olinda**. Ministério da Cultura. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério do Turismo. Ministério das Cidades. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Governo do Estado de Pernambuco. Prefeitura da Cidade do Recife. Prefeitura Municipal de Olinda. 2006.
- \_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.018**, de 22 de janeiro de 2007. 2007a.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 11.483**, de 31 de maio de 2007. 2007b.
- \_\_\_\_\_. **Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais**. Brasília-DF: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. 2008.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 12.348**, de 15 de dezembro de 2010. 2010a.
- \_\_\_\_\_. **Programa Monumenta: Porto Alegre**. Brasília-DF: IPHAN/Programa Monumenta. 2010. 2010b.
- \_\_\_\_\_. **Implementação de ações em áreas urbanas centrais e cidades históricas: manual de orientação**. Brasília-DF: Ministério das Cidades/Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Portaria n. 114**, de 23 de março de 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2016&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=112>>. Acesso em: 20 set. 2016.
- BROWNILL, Sue. Just add water: waterfront regeneration as a global phenomenon. In: LEARY, Michael E.; MCCARTHY, John (Ed.). **The Routledge Companion to Urban Regeneration**. London/new York: Routledge, 2013. p. 45-55.

BULHÕES, Thiago Muradas. **Rio-Cidade: a relação do Rio Guaíba com a área central de Porto Alegre**. 2004. 301 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Discussão sobre Cais Mauá lotou plenário da Câmara**. 2009. Disponível em: <[http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=10421&p\\_secao=56&di=2009-09-25](http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=10421&p_secao=56&di=2009-09-25)>. Acesso em: 11 out. 2016.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Os Camargo, os Andrade e os Odebrecht: as grandes famílias brasileiras da construção civil. In: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta (Org.). **Os donos do Capital: A trajetória das principais famílias empresariais do capitalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Autografia, 2017. p. 227-270.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p.341-369, abr. 2007.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 [1972].

CAVALHEIRO, Maria Helena. **Manifesto Mauá: uma costura urbana no centro de Porto Alegre**. 2008. 57 f. TCC (Graduação) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CDURP. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Janeiro – Março / 2010**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Abril – Junho / 2010**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Outubro – Dezembro / 2010**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2010c.

\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Janeiro – Março / 2011**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Julho – Setembro / 2016**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Janeiro – Março / 2017**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2017a.



\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Abril – Junho / 2017.** Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Julho – Setembro / 2017.** Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2017c.

\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Outubro – Dezembro / 2017.** Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2017d.

\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Janeiro – Março / 2018.** Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Abril – Junho / 2018.** Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2018b.

\_\_\_\_\_. **Relatório Trimestral de Atividades da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária da Cidade do Rio de Janeiro: Período Julho – Setembro / 2018.** Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2018c.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America.** Notre Dame: University Of Notre Dame Press, 2002.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Olimpíada Rio 2016, os jogos da exclusão: Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro - dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <[https://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015\\_low.pdf](https://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015_low.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2019.

COMPANS, Rose. Parceria público–privado na gestão do espaço urbano: o caso da renovação da Zona Portuária do Rio de Janeiro. **Cadernos Ippur**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p.79-106, jan./jun. 1998.

CONSELHO CURADOR DO FGTS. **Resolução n. 637**, de 29 de junho de 2010.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Ata da 141ª Reunião Ordinária:** dia 16 de junho de 2006. Recife: Prefeitura do Recife, 2006.

\_\_\_\_\_. **Ata da Continuação da 203ª Reunião Ordinária:** dia 28 de dezembro de 2012. Recife: Prefeitura do Recife, 2012.

CONSÓRCIO NOVO RECIFE. **Presente e Futuro no Cais José Estelita.** Recife: Informe Publicitário, de 24 de fevereiro de 2013.

CORREIO DO POVO. **Porto receberá tecnologia argentina:** Convênio do Estado com o Puerto Madeiro de Buenos Aires prevê troca de experiências de revitalização. Porto Alegre: edição impressa, 01 ago 1996.

\_\_\_\_\_. **Retirada do muro depende de laudo:** O IPH impõe condições para liberar a derrubada de parte do muro para o projeto 'Porto dos Casais'. Porto Alegre: edição impressa, 20 abr 1997.

\_\_\_\_\_. **Cais Embarcadero será inaugurado em setembro.** 2019. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/cais-embarcadero-ser%C3%A1-inaugurado-em-setembro-1.334315>>. Acesso em: 24 jun 2019.

COSTA, Fernanda; CISNEIROS, Leonardo; MANSI, Tereza. **Sob críticas sociais e Lava-Jato, o Cais José Estelita, em Recife, é um problema.** 2019. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2019/05/17/sob-criticas-sociais-e-lava-jato-o-cais-jose-estelita-em-recife-e-um-problema/>>. Acesso em: 08 jul 2019.

CUENYA, Beatriz. Introdução. In: CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro; VAINER, Carlos (Comp.). **Grandes Projectos Urbanos:** Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Buenos Aires: Masquatro Editora e Editorial Café de Las Ciudades, 2013. p. 9-20.

CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro; VAINER, Carlos (Comp.). **Grandes Projectos Urbanos:** Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Buenos Aires: Masquatro Editora e Editorial Café de Las Ciudades, 2013.

CUNHA JÚNIOR, Moisés Ferreira. **Intervenções Urbanas em Waterfronts:** produção e apropriação do espaço público contemporâneo - o caso do Projeto Porto Novo Recife-PE. 2018. 229 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

DAHL, Robert. **Who Governs?** New Haven: Yale University Press, 1961.

DAVIES, Jonathan S.. Urban Regime Theory: A Normative-Empirical Critique. **Journal Of Urban Affairs**, v. 24, n. 1, p.1-17, mar. 2002.

DAVIES, Jonathan S.; TROUNSTINE, Jessica. Urban Politics and the New Institutionalism. In: JOHN, Peter; MOSSBERGER, Karen; CLARKE, Susan E. (Ed.). **The Oxford Handbook of Urban Politics.** Oxford Handbooks Online: Oxford University Press, 2012. p. 51-70.

DEL RIO, Vicente. Voltando às origens: A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. **Arquitextos**, v. 06, n. 15, ago. 2001.

\_\_\_\_\_. Baltimore e o Inner Harbor. In: ANDREATTA, Verena (Org.). **Porto Maravilha e o Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária.** Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010. p. 24-61.

DIGAETANO, Alan; KLEMANSKI, John S.. **Power and City Governance:** Comparative Perspectives on Urban Development. Minneapolis/london: University Of Minnesota Press, 1999.

DIGAETANO, Alan; STROM, Elizabeth. Comparative Urban Governance: an integrated approach. **Urban Affairs Review**, v. 38, n. 3, p.356-395, jan. 2003.

ELKIN, Stephen. Twenty Century urban regimes. **Journal of Urban Affairs**, n. 5, p. 11-27, 1985.

\_\_\_\_\_. **City and Regime in the American Republic**. Chicago: University Of Chicago Press, 1987.

ESTAÇÃO DAS DOCAS. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.estacaodasdocas.com.br/institucional/sobre/>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the Road toward a More Adequate Understanding of the State. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 347-366.

FAINSTEIN, Norman; FAINSTEIN, Susan. Regimes strategies, communal resistance and economic forces. In: FAINSTEIN, Norman; FAINSTEIN, Susan (Eds.). **Restructuring the city**. New York: Longman, 1983. p.245-282.

FERNANDES, Karina Macedo Gomes. **Direito à Cidade, Colonialidade e Território: a disputa pelo Cais Mauá, em Porto Alegre**. 2019. 449 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, São Leopoldo, 2019.

FERREIRA, Francisco Ludermir. **A Emergência do Movimento Ocupe Estelita: das origens à ocupação, fragmentos de uma história de resistência**. 2018. 254 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 f. Tese (Doutorado) - Curso de Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Rigotto abandona neutralidade e apoia PPS: Governador peemedebista declara acordo com candidato José Fogaça, que disputa prefeitura gaúcha com petista Raul Pont**. 2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0710200426.htm>>. Acesso em: 20 jun 2019.

FREIRE, Maria Emília Lopes; LACERDA, Norma. Patrimônio Ferroviário: em busca dos seus lugares centrais. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 3, n. 9, p.559-572, set./dez. 2017.

FUNDAÇÃO JOSÉ BONIFÁCIO. **A Cidade e seu Porto**. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 1999.

G1. **Eduardo Paes é eleito prefeito do Rio de Janeiro**. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Eleicoes2008/0,,MUL832458-15693,00->

EDUARDO+PAES+E+ELEITO+PREFEITO+DO+RIO+DE+JANEIRO.html>. Acesso em: 23 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **No Recife, projeto imobiliário no Cais José Estelita gera debate acalorado.** 2012. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2012/03/no-recife-projeto-imobiliario-no-cais-jose-estelita-gera-debate-acalorado.html>>. Acesso em: 05 jul 2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto Novo Recife é aprovado com valor dobrado de mitigações.** 2013. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/12/projeto-novo-recife-e-aprovado-com-valor-dobrado-de-mitigacoes.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura fixa em 30 dias prazo para novas diretrizes do Novo Recife.** 2014a. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/06/prefeitura-fixa-em-30-dias-prazo-para-novas-diretrizes-do-novo-recife.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.

\_\_\_\_\_. **Em protesto no Recife, integrantes do Ocupe Estelita acampam na Prefeitura.** 2014b. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/06/em-protesto-no-recife-integrantes-do-ocupe-estelita-acampam-na-prefeitura.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.

\_\_\_\_\_. **Ocupe Estelita entrega lista de propostas à PCR sobre Novo Recife.** 2014c. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/07/ocupe-estelita-entrega-lista-de-propostas-pcr-sobre-novo-recife.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.

\_\_\_\_\_. **Audiência reabre debate sobre Novo Recife e provoca bate-boca.** 2014d. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/07/audiencia-reabre-debate-sobre-novo-recife-e-provoca-bate-boca.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura divulga diretrizes para redesenho do Projeto Novo Recife.** 2014e. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/09/prefeitura-divulga-diretrizes-para-redesenho-do-projeto-novo-recife.html>>. Acesso em: 07 jul 2019.

\_\_\_\_\_. **Cais José Estelita: confira linha do tempo das polêmicas envolvendo o Projeto Novo Recife.** 2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2019/03/26/cais-jose-estelita-confira-linha-do-tempo-das-polemicas-envolvendo-o-projeto-novo-recife.ghtml>>. Acesso em: 08 jul 2019.

GARCIA, Adriana Schönhofen. **Cais Mauá: Por quê um só vencedor?**. 2010. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/69464164-Cais-maua-por-que-um-so-vencedor.html>>. Acesso em: 23 jun 2019.

GEDDES, Mike. **Marxism and Urban Politics.** In: DAVIES, Jonathan; IMBROSCIO, David (Ed.). **Theories of Urban Politics.** 2. ed. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC: SAGE, 2009. p. 55-72.

GIANNELLA, Letícia de Carvalho. **Revirando o “Porto Maravilha”:** luta pelo espaço e contradições urbanas na zona portuária do Rio de Janeiro. 2015. 315 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

GIOVINAZZI, Orianna; MORETTI, Marta. Port Cities and Urban Waterfront: Transformations and Opportunities. **Temalab: Journal of Mobility, Land Use and Environment**, v. 3, p.57-64, mar. 2010.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2010.

GOTTDIENER, Mark; HUTCHISON, Ray; RYAN, Michael. **The new urban sociology**. 5. ed. Boulder: Westview Press, 2015.

GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3, p.455-489, dez. 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Rigotto recebe relatório de estudos do Porto dos Casais**. 2004. Disponível em: < <https://estado.rs.gov.br/rigotto-recebe-relatorio-de-estudos-do-porto-dos-casais>>. Acesso em: 20 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Rigotto formaliza mudanças de operações do Cais Mauá para o Navegantes**. 2005a. Disponível em: < <https://estado.rs.gov.br/rigotto-formaliza-mudanca-de-operacoes-do-cais-maua-para-o-navegantes>>. Acesso em: 21 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Comissão inicia trabalho de revitalização do Cais Mauá**. 2005b. Disponível em: < <https://estado.rs.gov.br/comissao-inicia-trabalho-de-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 21 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Rigotto e Fogaça discutem infra-estrutura para revitalização do Cais Mauá**. 2006. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/rigotto-e-fogaca-discutem-infra-estrutura-para-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 21 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Estado busca investidores para revitalização do Cais Mauá**. 2007a. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/estado-busca-investidores-para-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Seis consórcios entregam plano para revitalização do Cais Mauá**. 2007b. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/seis-consorcios-entregam-plano-para-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Consórcio habilitado ao projeto do Cais do Porto de Porto Alegre visita Feijó**. 2008a. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/consorcio-habilitado-ao-projeto-do-cais-do-porto-de-porto-alegre-visita-feijo>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Consórcios entregam estudos para revitalização do Cais Mauá**. 2008b. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/consorcios-entregam-estudos-para-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Comissão seleciona modelagem para revitalização do Cais do Porto**. 2008c. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/comissao-seleciona-modelagem-para-revitalizacao-do-cais-do-porto>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Estado e Município de Porto Alegre se unem para revitalização do Cais Mauá.** 2009a. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/estado-e-municipio-de-porto-alegre-se-unem-para-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Yeda Crusius entrega ao prefeito de Porto Alegre plano diretor para revitalização do Cais Mauá.** 2009b. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/yeda-crusius-entrega-ao-prefeito-de-porto-alegre-plano-diretor-para-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Comitiva gaúcha vai a Brasília buscar anuência federal para revitalização do Cais Mauá.** 2010a. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/comitiva-gaucha-vai-a-brasil-buscar-anuencia-federal-para-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Comitiva gaúcha leva à Antaq projeto de revitalização do Cais Mauá.** 2010b. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/comitiva-gaucha-leva-a-antaq-projeto-de-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Técnicos da Antaq analisam pedido gaúcho para revitalização do Cais Mauá.** 2010c. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/tecnicos-da-antaq-analisam-pedido-gaucha-para-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Governo do Estado pede agilidade à bancada gaúcha para projeto do Cais Mauá.** 2010d. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/governo-do-estado-pede-agilidade-a-bancada-gaucha-para-projeto-do-cais-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Yeda Crusius autoriza abertura de licitação para revitalizar Cais do Porto Mauá.** 2010e. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/yeda-crusius-autoriza-abertura-de-licitacao-para-revitalizar-cais-do-porto-maua>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Governo abre o 2º envelope do processo de revitalização do Cais Mauá nesta sexta-feira.** 2010f. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/governo-abre-o-2-envelope-do-processo-de-revitalizacao-do-cais-maua-nesta-sexta-feira>>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Yeda Crusius recebe governador eleito no Palácio Piratini.** 2010g. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/yeda-crusius-recebe-governador-eleito-no-palacio-piratini>>. Acesso em: 23 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Governadora Yeda assina o contrato de arrendamento para a revitalização do Cais Mauá.** 2010h. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/governadora-yeda-assina-o-contrato-de-arrendamento-para-a-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 23 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Tarso Genro conhece projeto de revitalização do Cais Mauá.** 2011a. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/tarso-genro-conhece-projeto-de-revitalizacao-do-cais-maua>>. Acesso em: 23 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Estado e Prefeitura de Porto Alegre atuarão juntos pela Copa de 2014, metrô e Cais do Porto.** 2011b. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/estado-e-prefeitura-de-porto-alegre-atuarao-juntos-pela-copa-de-2014-metro-e-cais-do-porto>>. Acesso em: 23 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Leite encaminha à PGE relatório sobre concessão do Cais Mauá na capital.** 2019a. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/governador-encaminha-a-pge-relatorio-sobre-concessao-do-cais-maua>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Governador analisará proposta apresentada pelo Consórcio Cais Mauá.** 2019b. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/governador-analisara-proposta-apresentada-pelo-consorcio-cais-maua>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Governador recebe prefeito de Porto Alegre para discutir futuro do Cais Mauá.** 2019c. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/governador-recebe-prefeito-de-porto-alegre-para-discutir-futuro-do-cais-maua>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Governador discute com Antaq e Secretaria de Portos a situação do Cais Mauá.** 2019d. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/governador-discute-com-a-uniao-concessao-do-cais-maua>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Governador pede a ministro da Infraestrutura que área do Cais Mauá, na capital, seja desvinculada da União.** 2019e. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/leite-pede-a-ministro-que-area-do-cais-maua-seja-desvinculada-da-uniao>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **PGE entrega a governador estudo jurídico sobre concessão do Cais Mauá.** 2019f. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/pge-entrega-a-governador-estudo-juridico-sobre-concessao-do-cais-maua>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **PGE entrega ao governador parecer sobre concessão do Cais Mauá.** 2019g. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/pge-entrega-ao-governador-parecer-sobre-concessao-do-cais-maua>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Governador anuncia rompimento do contrato com a Cais Mauá do Brasil.** 2019h. Disponível em: < <https://www.estado.rs.gov.br/governador-anuncia-rompimento-do-contrato-com-a-cais-maua-do-brasil>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **"Queremos que Cais Mauá seja tudo aquilo que possa significar", diz Leite ao anunciar rescisão de contrato.** 2019i. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/queremos-que-cais-maua-seja-tudo-aquilo-que-possa-significar-diz-leite-ao-anunciar-rompimento-de-contrato>>. Acesso em: 24 jun 2019.

GT CAIS MAUÁ. **Relatório Final.** Estado do Rio Grande do Sul: Secretaria dos Transportes, 2016.

HAFENCITY HAMBURG. **HafenCity: the genesis of an idea.** Disponível em: <<https://www.hafencity.com/en/overview/hafencity-the-genesis-of-an-idea.html>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e dos projetos urbanos no Século XX.** 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.



HALL, Peter. **Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France.** New York: Oxford University Press, 1986.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p.193-223, 2003.

HARDING, Alan. The history of community power. In: DAVIES, Jonathan; IMBROSCIO, David (Ed.). **Theories of Urban Politics.** 2. ed. Los Angeles/London/new Delhi/singapore/washington Dc: Sage, 2009. p. 27-39.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Social Justice and the City.** Revised Ed. Athens: University Of Georgia Press, 2009 [1973].

HAYUTH, Yehuda. The Port-Urban Interface: an Area in Transition. **Area**, v. 14, n. 3, p.219-224, 1982.

HOYLE, Brian. Development Dynamics at the Port-City Interface. In: HOYLE, Brian; PINDER, David; HUSAIN, Sohail (Ed.). **Revitalising the Waterfront: International Dimensions of Dockland Redevelopment.** London and New York: Belhaven Press, 1988. p. 5-19.

\_\_\_\_\_. Global and Local Change on the Port-City Waterfront. **The Geographical Review**, New York, v. 90, n. 3, p.395-417, jul. 2000.

HUNTER, Floyd. **Community Power Structure: A Study of Decision Makers.** Chapel Hill: The University Of North Carolina Press, 1953.

IKENBERRY, John G.. **History's Heavy Hand: Institutions and the Politics of the State.** Paper In: What is Institutionalism Now?, University Of Maryland, 1994.

IMBROSCIO, David L.. Reformulating Urban Regime Theory: The Division of Labor between State and Market Reconsidered. **Journal Of Urban Affairs**, v. 20, n. 3, p.233-248, out. 1998.

\_\_\_\_\_. The Imperative of Economics in Urban Political Analysis: A Reply to Clarence N. Stone. **Journal Of Urban Affairs**, v. 26, n. 1, p.21-26, fev. 2004.

IMMERGUT, Ellen M.. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 57-89.

\_\_\_\_\_. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, Sage Publications, v. 26, n. 1, p.5-34, mar. 1998.

JOHN, Peter. **Local Governance in Western Europe.** London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 2001.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Comissão Municipal estuda projetos do cais:** Prefeitura não quer “rejulgar” os projetos; discute parâmetros, princípios e condições determinantes para embasar escolha do júri. Porto Alegre: edição impressa, 28 jun 1996.

JORNAL DO COMMERCIO. **Galpões do Cais José Estelita serão demolidos em até 30 dias:** Demolição de área de 15 mil metros quadrados abrirá espaço para complexo de empresariais, flats e residenciais. 2012a. Disponível em: < <https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/noticia/2012/02/29/galpoes-do-cais-jose-estelita-serao-demolidos-em-ate-30-dias-33835.php>>. Acesso em: 05 jul 2019.

\_\_\_\_\_. **Obra no Cais José Estelita espera liberação:** Mudança vai esperar um pouco porque o MPPE quer saber se imóveis estão em processo de tombamento. 2012b. Disponível em: < <https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/noticia/2012/03/06/obra-no-cais-jose-estelita-espera-liberacao-34561.php>>. Acesso em: 05 jul 2019.

\_\_\_\_\_. **João da Costa apoia obra no Cais José Estelita:** Prefeito afirmou que deve aprovar projeto do Novo Recife e ressaltou que cidade ganhará com o plano de compensação. 2012c. Disponível em: < <https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/noticia/2012/04/17/joao-da-costa-apoia-obra-no-cais-jose-estelita-39343.php>>. Acesso em: 05 jul 2019.

JORNAL JÁ. **Licitação teve um único concorrente.** 2017. Disponível em: < <https://www.jornalja.com.br/dossie-cais-maua-licitacao-teve-um-unico-concorrente/>>. Acesso em: 23 jun 2019.

KATO, Junko. Institutions and Rationality in Politics: Varieties of Neo-Institutionalists, **British Journal of Political Science**, v. 26, 1996.

KRUSE, Fabiana. **Intervenções em Centros Urbanos:** o caso da antiga área portuária de Porto Alegre. 2011. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

LACERDA, Norma. Intervenções no bairro do Recife e no seu entorno: indagações sobre a sua legitimidade. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, p.621-646, dez. 2007.

LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer. **Dos Trapiches ao Porto:** um estudo sobre a área portuária do Rio de Janeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Culturas, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 2006.

LAPA, Tomás de Albuquerque; BORGES, Jennifer dos Santos. **Cidade Portuária:** integrando espaços, estruturas e interesses numa perspectiva de desenvolvimento urbano sustentável. 2007. Disponível em: <<http://www.ct.ceci-br.org/ceci/br/publicacoes/59-textos-para-discussao/329-textos-para-discussao-v-04.html>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space.** Oxford: Blackwell, 1991 [1974].

LEITE, Rogério Proença. **Contra-usos da Cidade:** lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

\_\_\_\_\_. Patrimônio e enobrecimento no Bairro do Recife. **Revista CPC**, São Paulo, v. 1, n. 2, p.17-30, maio/out. 2006.

\_\_\_\_\_. Localizando o espaço público: Gentrification e cultura urbana. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 83, p.35-54, dez. 2008.

LEVI-FAUR, David. From “Big Government” to “Big Governance”? In: LEVI-FAUR, David (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford Handbooks Online: Oxford University Press, 2012. p. 3-18.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. **Urban fortunes: the political economy of place**. Berkeley: University Of California Press, 1987.

LOWNDES, Vivien. Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. **Urban Studies**, v. 38, n. 11, p.1953-1971, jan. 2001.

\_\_\_\_\_. New Institutionalism and Urban Politics. In: DAVIES, Jonathan; IMBROSCIO, David (Ed.). **Theories of Urban Politics**. 2. ed. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC: Sage, 2009. p. 91-105.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p.121-142, nov. 2008.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARQUES, Eduardo. **Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil**. 2016. Publicação de Centro de Estudos da Metrópole. Disponível em: <[www.fflch.usp.br/centrodametropole](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Introduzindo as políticas do urbano. In: MARQUES, Eduardo (Org.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018a. p. 1-12.

\_\_\_\_\_. Como estudar as políticas do urbano?. In: MARQUES, Eduardo (Org.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018b. p. 13-44.

MARSHALL, Richard. Contemporary urban space-making at the water’s edge. In: MARSHALL, Richard (Ed.). **Waterfronts in Post-industrial Cities**. London/new York: Spon Press, 2001. p. 3-14.

MARTINS, Renato Domingues Fialho. **Processos Decisórios no Projeto Porto Maravilha: uma experiência de empreendedorismo urbano na cidade do Rio de Janeiro**. 2017. 205 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

MATTOS, Guilherme Meirelles Mesquita de. À margem da preservação: o patrimônio edificado da Avenida Presidente Vargas. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 10, p.213-229, 2016.

MENDES, Pablo H; ROMANEL, Celso; FREITAS, Marcos A. V. de. Relações Porto-Cidade: Realidade e Perspectivas no Brasil. In: Anais **do III Congresso Internacional de Desempenho Portuário**, 2016, Florianópolis.

MENDONÇA, Adriana Santos. **Grandes Projetos Urbanos e Gestão Pública: A Renovação da Área Portuária do Recife**. 2014. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MOLOTCH, Harvey. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. **The American Journal Of Sociology**, v. 82, n. 2, p.309-332, 1976.

MONIÉ, Frédéric. Globalização, modernização do sistema portuário e relações cidade/porto no Brasil In: SILVEIRA, Márcio Rogério (org.): **Geografia dos transportes, circulação e logística no brasil**. São Paulo: Outras Expressões, Col. “geografia em movimento”, p. 299-330, 2011.

MONIÉ, Frédéric; SILVA, Vivian Santos da. O projeto Porto Maravilha de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro entre inovações e retrocessos na produção do espaço urbano. **Revista Transporte y Territorio**, Buenos Aires, n. 12, p.110-126, 2015.

MONIÉ, Frédéric; VASCONCELOS, Flavia Nino. Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação. **Confins: Revista franco-brasileira de geografia**, n. 15, p.1-17, 2012.

MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria do S. C.. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 40, p.975-995, nov/dez. 2006.

MOSSBERGER, Karen. Urban Regime Analysis. In: DAVIES, Jonathan; IMBROSCIO, David. **Theories of Urban Politics**. 2. ed. Los Angeles/london/new Delhi/singapore/washington Dc: Sage, 2009. p. 40-54.

MOSSBERGER, Karen; STOKER, Gerry. The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. **Urban Affairs Review**, Sage Journals, v. 36, n. 6, p.810-835, jul. 2001.

NÓBREGA, Ana Kelly Ferreira. **Ocupar a Cidade: quando o Recife vai ao Cais José Estelita**. 2016. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

NORGAARD, Sonne. Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis, **European Journal of Political Research**, n. 29, 1996.

NÚCLEO DE GESTÃO DO PORTO DIGITAL. **Projeto Recife-Olinda - Relatório de atividades**. 2005. Disponível em: <[http://portodigital.org/arqSite/recife\\_olinda100720070228.pdf](http://portodigital.org/arqSite/recife_olinda100720070228.pdf)>. Acesso em: 20 jun 2019.

NÚCLEO GESTOR DO PLANO DO COMPLEXO TURÍSTICO CULTURAL RECIFE OLINDA. **Ata da III Reunião do Núcleo Gestor**: 08/09 de setembro de 2005. Recife: Núcleo de Gestão do Porto Digital, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Ata da IV Reunião do Núcleo Gestor**: 20 de dezembro de 2005. Recife: Núcleo de Gestão do Porto Digital, 2005b.

NUNES, Sandra Marília Maia. Da Teoria à Prática: um breve histórico do planejamento urbano no Recife, pós 1970. In: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2013, Recife. **Anais...** . Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/453>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

O GLOBO. **As principais promessas feitas por Eduardo Paes durante a campanha**. 2008. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2008/as-principais-promessas-feitas-por-eduardo-paes-durante-campanha-5006075>>. Acesso em 23 abr. 2019.

OLINDA; RECIFE. **Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda**. Olinda/Recife: dez 2003.

PARADEDADA, Joana de Mattos. **Megaeventos, Reestruturação Urbana e Gentrificação: O caso do Projeto Porto Maravilha – Rio de Janeiro**. 2015. 370 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas**. 2015. 308 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PERES, Paulo Sérgio. As Abordagens Neo-Institucionais da Política: Uma Proposta Alternativa de Análise Classificatória. **Revista Versões**, São Carlos, v. 3, n. 4, p.145-178, jan. 2008a.

\_\_\_\_\_. Comportamento Ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p.53-71, out. 2008b.

PERNAMBUCO. **Edital de Concorrência Pública Porto do Recife n. 007/2011**, de novembro de 2011.

PETERS, B. Guy. Governance As Political Theory. In: LEVI-FAUR, David (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford Handbooks Online: Oxford University Press, 2012. p. 19-32.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Urban Governance. In: JOHN, Peter; MOSSBERGER, Karen; CLARKE, Susan E. (Ed.). **The Oxford Handbook of Urban Politics**. Oxford Handbooks Online: Oxford University Press, 2012. p. 71-86.

PIERRE, Jon. Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. **Urban Affairs Review**, Sage Publications, v. 34, n. 3, p.372-396, jan. 1999.

\_\_\_\_\_. Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. **Urban Affairs Review**, v. 50, n. 6, p.864-889, jan. 2014.

PIERSON, Paul. The New Politics of the Welfare State. **World Politics**, Cambridge University Press, v. 48, n. 2, p.143-179, jan. 1996.

\_\_\_\_\_. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p.251-267, jun. 2000.

\_\_\_\_\_. **Politics in time: History, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 17, n. 1, p.7-38, dez. 2008.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n. 434**, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 638**, de 4 de março de 2010. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 646**, de 22 de julho de 2010. 2010b.

\_\_\_\_\_. **Termo de Compromisso**, de 29 de dezembro de 2016. Expediente n. 002.316484.00.5. Município de Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Município, 2016.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Grupo de trabalho agiliza tramitação do projeto Cais Mauá**. 2011a. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=143389&GRUPO+DE+TRABALHO+AGILIZA+TRAMITACAO+DO+PROJETO+CAIS+MAUA](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=143389&GRUPO+DE+TRABALHO+AGILIZA+TRAMITACAO+DO+PROJETO+CAIS+MAUA)>. Acesso em: 23 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Processo do Cais Mauá: mais uma etapa vencida**. 2011b. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=146211&PROCESSO+DO+CAIS+MAUA:+MAIS+UMA+ETAPA+VENCIDA](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=146211&PROCESSO+DO+CAIS+MAUA:+MAIS+UMA+ETAPA+VENCIDA)>. Acesso em: 23 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Cais Mauá: Cronologia**. 2013a. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/vivaocentro/default.php?p\\_secao=114](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/vivaocentro/default.php?p_secao=114)>. Acesso em: 22 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Obras no Cais Mauá começam no mês de julho.** 2013b. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=161466&OBRA S+NO+CAIS+MAUA+COMECAM+NO+MES+DE+JULHO](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=161466&OBRA S+NO+CAIS+MAUA+COMECAM+NO+MES+DE+JULHO)>. Acesso em: 23 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Concluído estudo de impacto ambiental para obras do Cais Mauá.** 2015a. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=178799&CONC LUIDO+ESTUDO+DE+IMPACTO+AMBIENTAL+PARA+OBRAS+DO+CAIS+MAUA](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=178799&CONC LUIDO+ESTUDO+DE+IMPACTO+AMBIENTAL+PARA+OBRAS+DO+CAIS+MAUA)>. Acesso em: 23 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Prefeito recebe documentos para a Revitalização do Cais Mauá.** 2015b. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=183545&PREF EITO+RECEBE+DOCUMENTOS+PARA+A+REVITALIZACAO+DO+CAIS+MAUA](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=183545&PREF EITO+RECEBE+DOCUMENTOS+PARA+A+REVITALIZACAO+DO+CAIS+MAUA)>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Prefeito homologa Estudo de Viabilidade Urbanística do Cais Mauá.** 2016. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=190062&PREF EITO+HOMOLOGA+ESTUDO+DE+VIABILIDADE+URBANISTICA+DO+CAIS+MAU A](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=190062&PREF EITO+HOMOLOGA+ESTUDO+DE+VIABILIDADE+URBANISTICA+DO+CAIS+MAU A)>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Município entregará licença ambiental ao Cais Mauá nesta terça.** 2017. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=999193977&M UNICIPIO+ENTREGARA+LICENCA+AMBIENTAL+AO+CAIS+MAUA+NESTA+TERC A](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=999193977&M UNICIPIO+ENTREGARA+LICENCA+AMBIENTAL+AO+CAIS+MAUA+NESTA+TERC A)>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Revitalização do Cais Mauá começa na próxima semana.** 2018. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=999195106&R EVITALIZACAO+DO+CAIS+MAUA+COMECA+NA+PROXIMA+SEMANA](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=999195106&R EVITALIZACAO+DO+CAIS+MAUA+COMECA+NA+PROXIMA+SEMANA)>. Acesso em: 24 jun 2019.

PREFEITURA DO RECIFE. **Esclarecimentos acerca do Projeto Novo Recife, no Cais José Estelita.** 2014. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/31/05/2014/esclarecimentos-acerca-do-projeto-novo-recife-no-cais-jose-estelita>>. Acesso em: 07 jul 2019.

RAYMUNDO, Gisele. Roterdã e o Kop van Zuid. In: ANDREATTA, Verena (Org.). **Porto Maravilha e o Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária.** Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010. p. 150-175.

RECIFE. **Decreto n. 18.194**, de 24 de março de 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 16.550**, de 26 de janeiro de 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 17.551**, de 29 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 18.138**, de 04 de maio de 2015.



REESE, Laura A.; ROSENFELD, Raymond A.. Yes, But...: Questioning the Conventional Wisdom about Economic Development. **Economic Development Quarterly**, v. 15, n. 4, p.299-312, nov. 2001.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; DINIZ, Nelson. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 39, p.351-377, ago. 2017.

RIO DE JANEIRO. **Lei Municipal n. 506**, de 17 de janeiro de 1984.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 971**, de 04 de maio de 1987.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.351**, de 14 de janeiro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 10.057**, de 13 de março de 1991. 1991a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 10.381**, de 17 de agosto de 1991. 1991b.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 11.860**, de 23 de dezembro de 1992.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 12.065**, de 11 de maio de 1993.

\_\_\_\_\_. **Rio Sempre Rio: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**, 1996. 1996a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 15.404**, de 17 de dezembro de 1996. 1996b.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 20.658**, de 19 de outubro de 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 21.536**, de 11 de junho de 2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 26.852**, de 08 de agosto de 2006. 2006a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 26.866**, de 09 de agosto de 2006. 2006b.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 27.665**, de 12 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XXI, n. 192, 2 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 30.355**, de 01 de janeiro de 2009. 2009a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101**, de 23 de novembro de 2009. 2009b.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 102**, de 23 de novembro de 2009. 2009c.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 5.128**, de 16 de dezembro de 2009. 2009d.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 105**, de 22 de dezembro de 2009. 2009e.

\_\_\_\_\_. **Concorrência Pública n. 001/2010** - para contratação, em regime de parceria público privada, modalidade concessão administrativa, da revitalização, operação e manutenção da AEIU da Região Portuária do Rio de Janeiro. 2010.

\_\_\_\_\_. **Registro da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro**: Prospecto de Registro. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <[http://portomaravilha.com.br/conteudo/canal\\_investidor/prospecto/prospecto-sem-marcas-de-revisao-4-termo-aditivo-8-1-14.pdf](http://portomaravilha.com.br/conteudo/canal_investidor/prospecto/prospecto-sem-marcas-de-revisao-4-termo-aditivo-8-1-14.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual n. 36.140**, de 30 de agosto de 1995.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual n. 36.873**, de 23 de agosto de 1996.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual n. 38.477**, de 11 de maio de 1998.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual n. 39.454**, de 30 de abril de 1999.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual n. 42.256**, de 22 de maio de 2003.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual n. 43.730**, de 06 de abril de 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual n. 45.187**, de 27 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. **Edital de Concorrência n. 01/2010**, de 8 de julho de 2010.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Porto Alegre/Rs**. Porto Alegre: Superintendência do Porto do Rio Grande - SUPRG, 2018.

ROBERTS, Peter. The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration. In: ROBERTS, Peter; SYKES, Hugh (Ed.). **Urban Regeneration: a handbook**. Los Angeles/london/new Delhi/singapore/washington Dc: Sage, 2000. p. 9-36.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Lzllz, v. 11, n. 2, p.31-50, nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

RUESCHEMEYER, Dietrich; STEPHENS, Evelyne Huber; STEPHENS, John D.. **Capitalist Development and Democracy**. Chicago: University Of Chicago Press, 1992.

SANTOS, Ana Renata Silva. Renovação Urbana ou Restauo Urbano?: O Pátio Ferroviário das Cinco Pontas em Recife.. In: VI Colóquio Latino-Americano Sobre Recuperação e Preservação do Patrimônio Industrial, 2012, São Paulo. **Anais...** . Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/VI\\_coloquio\\_t1\\_renovacao\\_urbana.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/VI_coloquio_t1_renovacao_urbana.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2019.

SANTOS, Otávio Augusto Alves dos; GOMES, Edvânias Aguiar. A Questão do Desenvolvimento e os Desdobramentos Recentes do Processo de Fragmentação do Espaço

Urbano em Recife/PE – o caso do “Projeto Novo Recife”. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 36, n. 2, p.379-398, maio/jul. 2016.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: Ippur/UFRJ, 2011.

SARTORI, Giovanni. Comparing and Miscomparing. **Journal of Theoretical Politics**, v. 3, n. 3, p.243-257, jul. 1991.

SARUE, Betina. **Grandes Projetos Urbanos e a Governança de Metrôpoles: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro**. 2015. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de SÃO Paulo, São Paulo, 2015.

SCHUBERT, Dirk. Waterfront Revitalizations: From a Local to a Regional Perspective in London, Barcelona, Rotterdam, and Hamburg. In: DESFOR, Gene et al (Ed.). **Transforming Urban Waterfronts: Fixity and Flow**. New York/London: Routledge, 2011. p. 74-100.

SEASSARO, Loredana. O sistema portuário italiano: privatização, operadores transnacionais e recomposição da relação porto-cidade. In: SILVA, Gerardo; COCCO, Giuseppe (Org.). **Cidades e portos: os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 133-170.

SHAW, Barry. History at the water's edge. In: MARSHALL, Richard (Ed.). **Waterfronts in Post-industrial Cities**. London/new York: Spon Press, 2001. p. 160-172.

SHLUGER, Ephim. Introdução. In: SHLUGER, Ephim; DANOWSKI, Miriam (Org.). **Cidades em Transformação: Rio de Janeiro, Buenos Aires, Cidade do Cabo, Nova York, Londres, Havana**. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014. p. 11-43.

SILVA, Susan Katharine da. **Mudanças e Permanências: Os valores atribuídos ao Bairro do Recife**. 2015. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

SIRKIS, Alfredo. Área Portuária: novos caminhos da revitalização. In: SIRKIS, Alfredo. **Megalópolis: Reflexão e ação em grandes cidades**. Rio de Janeiro: Tix, 2012. p. 272-273. 2012a

\_\_\_\_\_. *Forfait* no Porto do Rio. In: SIRKIS, Alfredo. **Megalópolis: Reflexão e ação em grandes cidades**. Rio de Janeiro: Tix, 2012. p. 277-279. 2012b

SLACK, Brian. Pawns in the Game: Ports in a Global Transportation System. **Growth and Change**, v. 24, p.579-588, 1993.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos** (Orgs. BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine), São Paulo: Annablume, 2006. p.59-88.

SORENSEN, Andre. Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. **Planning Perspectives**, v. 30, n. 1, p.17-38, 19 fev. 2014.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.

STEINMO, Sven. **Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State**. New Haven: Yale University Press, 1993.

STOKER, Gerry. Governance as theory: Five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p.17-28, mar. 1998.

\_\_\_\_\_. Comparative Local Governance. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 495-513. (Oxford Handbooks of Political Science).

STONE, Clarence. Summing up: Urban regimes, development policy, and political arrangements. In: STONE, Clarence; SANDERS, Heywood (Ed.). **The politics of urban development**. Lawrence: University Press Of Kansas, 1987. p. 269-290.

\_\_\_\_\_. **Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988**. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

\_\_\_\_\_. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. **Journal of Urban Affairs**, n.15, p.1-28, 1993.

\_\_\_\_\_. Looking Back to Look Forward: reflections on urban regime analysis. **Urban Affairs Review**, v. 40, n. 3, p.309-341, jan. 2005.

SUL21. **Em audiência lotada no União, movimentos criticam projeto de revitalização do Cais Mauá**. 2015. Disponível em: < <https://www.sul21.com.br/cidades/2015/09/em-audiencia-lotada-no-uniao-movimentos-criticam-projeto-de-revitalizacao-do-cais-maua/>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Atualizando a grande mídia sobre o caso Cais Mauá**. 2018. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2018/04/atualizando-a-grande-midia-sobre-o-caso-cais-maua-por-coletivo-cidade-que-queremos/>>. Acesso em: 24 jun 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Cível Originária n. 1689/RS**, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 29 de junho de 2012.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, n. 2, p.369-404, 1999.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

THÉRET, Bruno. As Instituições entre as Estruturas e as Ações. **Lua Nova**, n. 58, p.225-254, 2003.

TIMUR, Umut Pekin. Urban Waterfront Regenerations. In: OZYAVUZ, Murat (Ed.). **Advances in Landscape Architecture**. Intech, 2013. p. 169-206.

TORFING, Jacob. Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change. **Scandinavian Political Studies**, v. 24, n. 4, p.277-309, dez. 2001.

TREVISAN, Tais. **Um Porto Vazio no Centro da Capital Gaúcha: Vazios Urbanos na cidade contemporânea: situação atual e propostas para sua utilização**. 2004. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002a. p. 75-103.

\_\_\_\_\_. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002b. p. 105-120.

\_\_\_\_\_. Grandes projetos urbanos: Significado e formas de avaliação. In: CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro; VAINER, Carlos (Comp.). **Grandes Proyectos Urbanos: Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña**. Buenos Aires: Masquatro Editora e Editorial Café de Las Ciudades, 2013. p. 153-166.

\_\_\_\_\_. Megaeventos, cidade de exceção e democracia direta do capital: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: VAINER, Carlos et al (Org.). **Os megaeventos e a cidade: Perspectivas críticas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. p. 19-46.

VEGARA, Alfonso. New millennium Bilbao. In: MARSHALL, Richard (Ed.). **Waterfronts in Post-industrial Cities**. London/new York: Spon Press, 2001. p. 86-94.

VERAS, Lúcia Maria de Siqueira Cavalcanti. **Paisagem-Postal: a imagem e a palavra na compreensão de um Recife urbano**. 2014. 472 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

VIEIRA, Natália Miranda. **Gestão de Sítios Históricos: a transformação dos valores culturais e econômicos nas fases de formulação e implementação de programas de revitalização em áreas históricas**. 2006. 352 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

VIEIRA, Otávio Augusto Diniz. **As revitalizações dos espaços portuários de Puerto Madero - Buenos Aires - e do Cais Mauá - Porto Alegre - e suas relações com o entorno: por uma análise de aproximação**. 2011. 312 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de

Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

VIVIAN, Mariana. **Revitalizações urbanas e disputas pelo espaço público**: o caso do Cais Mauá, em Porto Alegre. 2016. 108 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

WARD, Stephen. Port Cities and the global exchange of planning ideas. In: HEIN, Carola (Ed.). **Port Cities**: Dynamic Landscapes and Global Networks, Abingdon, New York: Routledge, 2011.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva. **Porto Maravilha**: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro. 2016. 239 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZERO HORA. **A cidade reencontra o seu porto**: os projetos que venceram a primeira etapa do concurso para a revitalização do cais serão debatidos hoje. Porto Alegre: edição impressa, 04 jul 1996.

\_\_\_\_\_. **Opinião**: Afundando o Porto dos Casais. Porto Alegre: edição impressa, 13 mar 1999. 1999a.

\_\_\_\_\_. **Opinião**: Reordenando o Porto. Porto Alegre: edição impressa, 27 mar 1999. 1999b.

\_\_\_\_\_. **Cais de Cinema, um ano depois**. Porto Alegre: edição impressa, 04 jul 2001.

\_\_\_\_\_. **Cais Mauá: tumulto marca apresentação do estudo de impacto ambiental**. 2015a. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2015/09/cais-maua-tumulto-marca-apresentacao-do-estudo-de-impacto-ambiental-4851616.html>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório do TCE aponta irregularidades na revitalização do Cais Mauá**. 2015b. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/10/relatorio-do-tce-aponta-irregularidades-na-revitalizacao-do-cais-maua-4888132.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Piratini analisa contrato do Cais Mauá, e rescisão não é descartada**. 2015c. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/05/piratini-analisa-contrato-do-cais-maua-e-rescisao-nao-e-descartada-4759889.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Revitalização do Cais Mauá prevê corte de 330 árvores**. 2015d. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/07/revitalizacao-do-cais-maua-preve-corte-de-330-arvores-4801628.html>>. Acesso em 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público de Contas pede suspensão das obras no Cais Mauá.** 2016a. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2016/09/ministerio-publico-de-contas-pede-suspensao-das-obras-no-cais-maua-cj5wfxq0b1pl7xbj00s3s9nvl.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Com aval da prefeitura, pontos do projeto inicial do Cais Mauá não sairão do papel como previstos.** 2016b. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2016/01/com-aval-da-prefeitura-pontos-do-projeto-inicial-do-cais-maua-nao-sairao-do-papel-como-previstos-4950441.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Após sete anos de tratativas, prefeitura entrega licença para início das obras no Cais Mauá.** 2017a. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/12/apos-sete-anos-de-tratativas-prefeitura-entrega-licenca-para-inicio-das-obras-no-cais-maua-cjatqjdtw07hh01mkj9hey71u.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Quem topou e quem não topou o convite de Marchezan para o evento no Cais Mauá.** 2017b. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/paulo-germano/noticia/2017/12/quem-topou-e-quem-nao-topou-o-convite-de-marchezan-para-o-evento-no-cais-maua-cjatjjejp07cv01mk8i9gwrab.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Sartori e Marchezan exibem sintonia fina no Cais Mauá.** 2018a. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2018/03/sartori-e-marchezan-exibem-sintonia-fina-no-cais-maua-cje93rswq030g01qxzvp8p06.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Shopping no Cais Mauá será a céu aberto, anuncia consórcio responsável pela obra.** 2018b. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/03/shopping-no-cais-maua-sera-a-ceu-aberto-anuncia-consorcio-responsavel-pela-obra-cje8zdqxd019a01qoi31dbzyn.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Os bastidores do novo projeto do Cais Mauá.** 2018c. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/tulio-milman/noticia/2018/07/os-bastidores-do-novo-projeto-do-cais-maua-cjld5pe1i0or601qo0h38r3gw.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Oito anos e muitos sócios: como o Cais Mauá mudou de mãos desde a licitação.** 2018d. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/04/oito-anos-e-muitos-socios-como-o-cais-maua-mudou-de-maos-desde-a-licitacao-cjg6w4p5101e001qo1nq28bk7.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Consórcio tem nova empresa para buscar recursos para reformar o Cais Mauá.** 2018e. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/07/consorcio-tem-nova-empresa-para-buscar-recursos-para-reformar-o-cais-maua-cjk8ja0gl02fm01qce09qg740.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Nova mudança no comando do Cais Mauá.** 2018f. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/tulio-milman/noticia/2018/10/nova-mudanca-no-comando-do-cais-maua-cjmqohb1o017c01rxfz6qb1vv.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **PF apura fraude em fundo que gerenciou recursos para obra do Cais Mauá.** 2018g. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/04/pf->



apura-fraude-em-fundo-que-gerenciou-recursos-para-obra-do-cais-maua-cjg6g6mg9019101qo3hrd5ckg.html>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Antiga gestora do Cais Mauá é suspeita de perdas milionárias no Tocantins.** 2018h. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/04/antiga-gestora-do-cais-maua-e-suspeita-de-perdas-milionarias-no-tocantins-cjg6p8wmw01h601ql7rm1ouci.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Investigações e processos judiciais abalaram projeto para revitalizar o Cais Mauá.** 2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/04/investigacoes-e-processos-judiciais-abalaram-projeto-para-revitalizar-o-cais-maua-cjuyf4ga301hi01p7qm0xrx5f.html>>. Acesso em: 24 jun 2019.

## APÊNDICE

### - Entrevistas realizadas -

#### *Rio de Janeiro (RJ) e o projeto “Porto Maravilha”*

Nome	Segmento ocupado (presente e/ou passado)	Data	Duração
Aécio Oliveira	Sociedade civil – ONG FASE-Rio e Fórum Comunitário do Porto	07.05	1h07min
Alberto Silva	Outros – CDURP	26.04	1h44min
Alfredo Sirkis	Governamental – Instituto Pereira Passos e Secretaria Municipal do Urbanismo	08.05	47min
Augusto Ivan de Freitas Pinheiro	Governamental – Instituto Pereira Passos e Secretaria Municipal do Urbanismo	03.05	1h18min
Eduardo Morais	Governamental – Secretaria do Patrimônio da União	18.04	1h36min
Eliomar Coelho	Governamental – Legislativo (PSOL)	16.04	1h30min
Fabício	Governamental – Instituto Rio Patrimônio da Humanidade	19.04	26min
Fátima Tardin	Sociedade civil – Coletivo Técnico de apoio ao Morro da Providência e da Pedra Lisa	30.04	1h38min
Gisele Raymundo	Governamental – Instituto Pereira Passos	27.04	1h17min
Luiz Antônio Guaraná	Governamental – Casa Civil, Câmara de Vereadores, Conselho das PPPs	26.04	1h09min
Jorge Arraes	Outro – CDURP	10.05	59min
Marcelo Edmundo	Sociedade civil – Central dos Movimentos Populares, ocupações	04.05	1h01min
Roberto Santos	Sociedade civil – Central de Movimentos Populares, ocupações	24.04	2h05min
Rudolph Hasan	Outros – CDURP	17.04	Cerca de 1h30min – não permitiu gravação, apenas anotações
Washington Fajardo	Governamental – Subsecretaria do Patrimônio e Instituto Rio Patrimônio da Humanidade	09.05	1h20min

#### *Porto Alegre (RS) e o projeto “Viva Cais Mauá”*

Nome	Segmento ocupado (presente e/ou passado)	Data	Duração
Edemar Tutikian	Governamental – cargos diversos	22.04-2019	1h30min
Jacqueline Custódio	Sociedade civil – Cais Mauá de Todos e Associação Amigos do Cais do Porto	01.02	1h37min
Luiz Fernando e Monique	Governamental – Agência Nacional de Transportes Aquaviários	22.02	32min
Patrícia Tschoespke	Governamental – Diretoria de Licenciamento Urbano da Secretaria Municipal do Urbanismo	15.02	1h08min
Sérgio Koren	Outros – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (SINDUSCON)	23.02	57min
Sílvio Jardim	Sociedade civil – Coletivo A Cidade que Queremos	01.02	1h38min
Sofia Cavedon	Governamental – Legislativo (PT)	22.02	56min
Valter Nagelstein	Governamental – Legislativo (PSDB)	02.03	43min
Vanderlan Frank Carvalho	Governamental – Secretaria Estadual dos Transportes e GT Cais Mauá	21.02	57min

*Recife (PE) e os projetos “Porto Novo” e “Novo Recife”*

Nome	Segmento ocupado (presente e/ou passado)	Data	Duração
Amélia Reynaldo	Outros – Projeto Recife-Olinda	08.06	53min
Antônio Alexandre	Governamental – Secretaria de Planejamento Urbano	13.06	1h10min
Cláudio Marinho	Governamental – Secretaria da Ciência e Tecnologia do Governo de Pernambuco	31.05	1h11min
Ednéa Alcântara	Sociedade civil	18.05	1h41min
Evelyne Labanca	Governamental – Instituto da Cidade Pelópidas Silveira	04.06	1h16min – entrevista realizada por telefone
Frederico Almeida	Governamental – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional de Pernambuco	15.05	48min
João Braga (assessorado por Taciana Sotto Maior – Diretoria de Licenciamento Urbano)	Governamental – Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano	13.06	58min
João Domingos	Governamental – Instituto da Cidade Pelópidas Silveira	22.05	59min
Leonardo Cisneiros	Sociedade civil – Direitos Urbanos e Movimento Ocupe Estelita	21.05	1h53min
Leonardo Guimarães	Outros – Porto Digital	24.05	56min
Marina Barros	Privado/Empresarial – Consórcio Porto Novo	08.06	46min
Milton Botler	Governamental – Coordenação de programas estratégicos da prefeitura e Instituto da Cidade Pelópidas Silveira	21.05	1h54min
Mona Lisa Duarte	Outros – Ministério Público Federal	23.05	37min
Paulo Roberto	Privado/empresarial – Empresa Multiconsultoria (representante do Consórcio Novo Recife)	07.06	1h05min
Rodrigo Rafael	Sociedade civil – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, Direitos Urbanos, e Movimento Ocupe Estelita	14.05	1h20min
Tereza Campos	Sociedade civil – ONG Centro Popular de Direitos Humanos	24.05	1h05min
Tomás Lapa	Sociedade civil – Conselho de Desenvolvimento Urbano de Recife, Mestrado em Desenvolvimento Urbano da UFPE	17.05	57min
Zeca Brandão	Governamental – Núcleo Temático de Operações Urbanas do Governo de Pernambuco	30.05	2h26min