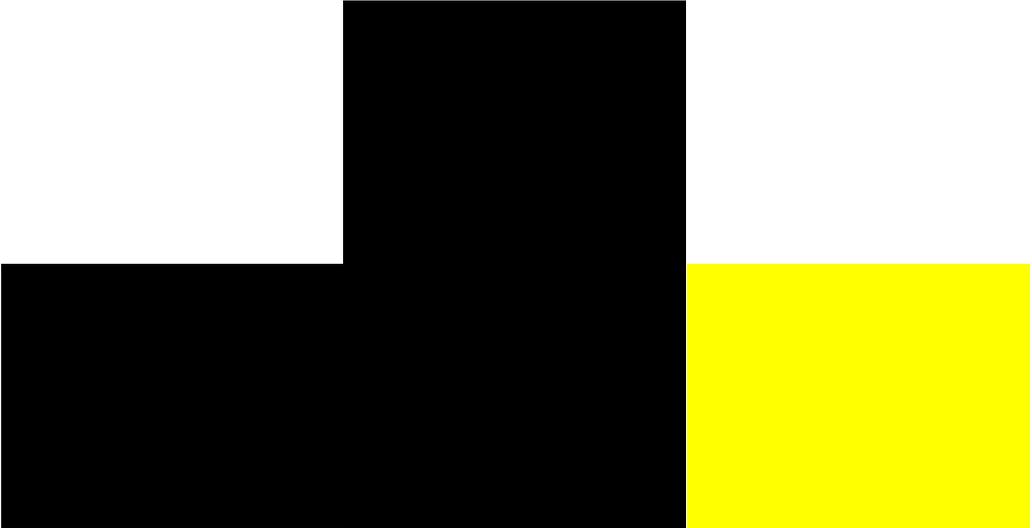




# Utopia e distopias brasileiras: a questão urbana entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo

Clarissa Naback

*Doutora em direito pela PUC-Rio*



## 1. Ideias e espaços e normas

Em busca da arqueologia do urbanismo, Françoise Choay aponta que esse campo do saber carrega traços e derivas dos textos utópicos que marcaram a sociedade europeia desde o século XVI. Com influência na literatura de Thomas More, as primeiras teorias denominadas de pré-urbanismo, projetavam um modelo de cidade ideal ou, em outros termos, uma contracidade, que levava em conta a educação, a habitação, as trocas comerciais, a salubridade e higiene, isto é, um governo total das condutas a partir de uma organização espacial (CHOAY, 2000).

A produção de um modelo de cidade continuou presente em teorias urbanísticas posteriores, já na fase do urbanismo enquanto um saber específico. Sua arqueologia aponta, assim, que este campo discursivo emerge a partir do encontro de duas derivas literárias: o texto utópico e o texto científico, este último que abarcará primeiro uma concepção de regras e princípios a partir da visão médico-biológica da cidade (século XVIII), para depois consolidar uma normatividade de base tecnológica-mecânica (século XX). Note-se, porém, que na pretensão da formulação de uma norma urbana, manteve-se uma forma utópica, que primeiro esboçava uma crítica à sociedade existente para depois traçar uma modelização espacial de uma realidade futura. É nesse sentido que Choay (2000) discorre que o urbanismo moderno trata de uma espacialização da utopia: busca realizar na edificação do espaço um certo modelo (espelho) de sociedade.

Seguindo as pistas de Henri Lefebvre (1999, 2001), esse jogo entre o espaço atual e o espaço modelo marcou a formulação do urbanismo enquanto um campo de saber, dentro de um contexto histórico de transformação das relações sociais pelo paradigma industrial<sup>1</sup>. A segmentação da vida em trabalho, circulação, casa e lazer seguia também as fórmulas de organização funcionalista da cidade. Nessa medida de racionalismo, o espaço é tomado enquanto um elemento “vazio” sobre onde se projetará artificialmente diferentes funções (lugar da moradia, do comércio, dos edifícios administrativos etc.) a fim de se estabelecer o urbano enquanto norma - aquilo que deve ser. Assim, não se trata mais da contribuição entre os textos da ficção para a criação de uma contracidade, mas também da produção de uma disposição espacial que tinha como fim a organização disciplinar da própria sociedade.

---

<sup>1</sup> Tais teses sobre a cidade, você pode encontrar nas obras *O direito à cidade* e *Revolução Urbana* de Henri Lefebvre (2001, 1999).

Michel Foucault aponta, porém, que no jogo das relações de produção capitalista, que emergiam no século XVIII, havia para além da norma disciplinar (do modelo ou da contracidade), um outro campo de mecanismos, denominados por ele de mecanismos de segurança, que passavam a incidir sobre certos elementos “físicos” dados (espaço geográfico e a população). Como exemplo, estavam as políticas de previdência, de poupança, logística, de seguro e sanitárias. Tratava-se de uma política que abarcava a dimensão da vida (bio) e que deslocava a questão da artificialidade (geometria, fixação e individualização) para a de uma regulação da multiplicidade, isto é, de como compor e distribuir os diferentes fenômenos (normalidades) “de sorte que as mais desfavoráveis sejam trazidas às mais favoráveis” (FOUCAULT, 2008, p. 82). A mecânica dessa biopolítica vai, então, produzir uma outra forma de urbanização, cuja norma/normalização é formulada a partir do urbano existente.

Percebemos, assim, que sobre a cidade engendrou-se um “edifício complexo” - termo foucaultiano - de ideias, mecanismos e normas, que visavam ora a sua disciplina ora a sua regulação. O urbanismo até meado do século XX manteve-se enquanto uma série de enunciados normativos que pretendiam uma organização da sociedade urbana através de um modelo espacial, seguindo, muitas vezes, a forma utópica. No entanto, a partir do final desse século, emerge uma virada enunciativa geral, que retira a ênfase na velha forma industrial fordista, até então predominante na política econômica, para recolocá-la sobre uma economia política global, descentralizada de certos espaços (indústrias, corporações, órgãos administrativos etc.) e difusa por toda a sociedade através da forma empresa - esta tornava-se referência de trabalho, de produção e de renda, em detrimento do emprego e do salário.

Assim, o que veio a ser chamar neoliberalismo enquanto governamentalidade<sup>2</sup> trouxe também uma nova percepção sobre urbanismo, reformulando sua série de enunciados, mas sobretudo repensando a relação entre modelo e realidade ou entre

---

<sup>2</sup> Conceito utilizado por Michel Foucault para expressar uma “arte de governar” que leva em conta o governo das condutas (poder pastoral, disciplina, poder de polícia), assim como a regulação dos fenômenos globais relacionadas à vida (bio) e a produção/trabalho (dispositivos de segurança). Trata-se de um processo histórico que resultou na governamentalização do Estado: quando este não se encarrega apenas de aumentar suas forças territoriais e monetárias (razão de Estado), mas se debruça cada vez mais sobre a vida e o governo da população. Isso marca tanto a episteme moderna, quanto o sistema de pensamento liberal e depois neoliberal.

atualidade e futuro<sup>3</sup>. Esse artigo tem, portanto, como proposta geral, investigar esse ponto de inflexão, procurando destrinchar nas mecânicas discursivas, suas séries enunciativas, a fim de compreender a singularidade da abordagem neoliberal sobre o espaço e o urbano. Entretanto, a análise percorrerá também uma reflexão sobre o processo de urbanização do Brasil e, especificamente, sobre a questão urbana do Rio de Janeiro. Esse trabalho possui como objetivo específico destrinchar em que medida a forma utópica esteve presente no urbanismo brasileiro, quais foram seus efeitos sociais e institucionais, se houve mutações durante a inflexão dos anos 1970 e como opera (ou não) os modelos de cidade na atualidade.

## 2. O desenvolvimento enquanto utopia periférica

O exemplo mais concreto de uma visão utópica no Brasil talvez seja Brasília. Inspirada na figura de um avião, a nova capital foi desenhada por Oscar Niemayer e projetada por Lúcio Costa e tinha o propósito nacional-desenvolvimentista de expandir a ocupação territorial para o centro-oeste do Brasil. Esse projeto estava inserido em um escopo maior de política econômica e social adotado por Juscelino Kubitschek que combinava um plano de metas focado principalmente no crescimento da indústria de bens de capital e bens duráveis (principalmente a automobilística) e do sistema de transporte, junto com um planejamento urbano-regional com vistas à *integração* de todo o território nacional, com atenção especial para as regiões consideradas pouco habitadas ou desenvolvidas (oeste, norte e nordeste).

Brasília se tornava assim o espelho urbano da nação que seguia um vetor de modernização. Ela projetava a possibilidade de constituir e ordenar um espaço que antes era considerado vazio, tradicional e não urbano, a partir da aplicação de uma racionalidade técnica. Prefigurava assim a *topia* (lugar) do desenvolvimento, o qual se tornara desde os anos 50 em um enunciado social e político que concebia o país através de uma dualidade: um Brasil velho associado ao meio rural, ao sistema patriarcal da fazenda e ao regime coronelista e um Brasil novo, urbano, moderno e industrial<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, as teses (ou manifestos) de Rem Koolhaas (2008) são interessantes por apontarem essa nova compreensão sobre a questão urbana: ao invés de negar o conflito, o caos, as derivações ou o excesso, a arquitetura e o urbanismo deveriam afirmá-los enquanto um devir metropolitano.

<sup>4</sup> Cf. *Dois Brasil* de Jacques Lambert (1959).

Por certo, antes de ser uma expressão interna sobre a composição cultural, o enunciado do desenvolvimento era quase um modelo esboçado nos fóruns internacionais sobre os países “pobres”, “periféricos”, “subdesenvolvidos” ou “atrasados”<sup>5</sup>. Com objetivo de combater a pobreza, aumentar a renda da população e gerar mais emprego, o discurso do desenvolvimento implicava uma construção social-urbana articulada com um crescimento econômico-industrial. A modernização requerida para o setor produtivo exigia uma transformação política e subjetiva, a fim de constituir, de um lado, uma massa de trabalhadores e consumidores e, de outro, uma elite industrial e financeira. Estava em questão a formação de uma sociedade de massas, ou em outras palavras, de urbanizar a sociedade, para, assim, formar uma classe média de trabalhadores (urbanos).

Nessa visão dualista, a coexistência entre o tradicional (passado) e o moderno (futuro) marcava no presente uma condição de transição. Esse jogo temporal, em que o futuro dita o modelo social (e vice e versa), incorre em uma intensidade temporal ou em uma aceleração artificial dos processos políticos a fim de chegar ao “desenvolvimento” - como nota-se na própria frase “50 anos em 5” de Juscelino Kubitschek. É nessa medida que o *desenvolvimentismo* se tornou um dispositivo (um saber e uma técnica político-econômica) que pôs em movimento uma engrenagem de transformação da sociedade brasileira, tornando-a urbanizada em um curto período de tempo.

Entretanto, na década de 1960, “explodem” algumas metrópoles como o Rio de Janeiro e São Paulo. O aumento demográfico da população urbana e a presença de uma larga pobreza, provocou uma reflexão sobre a medida da urbanização nos países subdesenvolvidos. Desdobra-se o debate em torno da *over-urbanization* (Hoselitz, 1957), *hyperurbanization* (Friedman, Lackington, 1967) ou macrocefalia urbana (Castells, 1973), cujos conceitos sublinhavam a noção de um desequilíbrio entre o crescimento econômico industrial (limitado) e um crescimento urbano (acelerado, concentrado e gigantesco). Por um lado, colocava-se em questão o próprio processo migratório do campo para a cidade, ao qual se atribuía uma das principais causas de um descontrole na ecologia urbana, seja por um aspecto quantitativo (densidade demográfica), seja por um aspecto qualitativo (práticas urbanas que mantinham vestígios culturais do modo de vida tradicional-rural). Por outro, se a dimensão urbana extrapolava a dimensão industrial da produção, isso decorria de um funcionamento da economia urbana, em que boa parte da população

---

<sup>5</sup> Cf. *Les pionniers du développement* (Gerard Meier, 1988).

extraía sua renda de um setor de serviços (terciário) “marginal”, considerado inchado e disfuncional.

Deste modo, seguia a percepção que havia uma parte da população às margens desse sistema. A vida urbana tinha como referência a economia industrial, percebida na cidade pela dinâmica social trabalho-circulação-casa, ou pela figura do trabalhador-consumidor, que agia conforme a dimensão do emprego e da poupança. No entanto, em uma sociedade em que subsistia uma larga camada social não inserida dentro do sistema dominante-industrial, a renda era gerada através de um circuito informal de trabalho e, por conseguinte, de práticas urbanas. A marginalidade emerge, então, como um conceito correlato ao próprio discurso do desenvolvimento, pois reiterava a visão dual sobre a sociedade, isto é, de que parte dela não seguia os ditames modernos (técnica, impessoalidade, burocracia e cosmopolitismo), reproduzindo muitas vezes práticas consideradas atrasadas e associadas às estruturas rurais (pessoalidade, territorialidade e clientelismo).

Dentro desse campo de visão, as figuras espaciais que se tornaram por excelência o lugar (*topia*) das margens eram as favelas e periferias urbanas: estas, construídas sem um plano prévio e conforme as redes de associações e relação institucionais/extra-institucionais, se tornaram uma heterotopia, pois revelavam o próprio impasse do modelo desenvolvimentista ou da modernização/urbanização enquanto modelo (dever ser) de sociedade. Na antiga capital, Rio de Janeiro, destacadas na paisagem dos morros e nos bairros de elite, as favelas foram alvo de projetos de remoções e de reassentamentos forçados em conjuntos habitacionais, realizados no âmbito do Banco Nacional de Habitação (BNH) do regime militar (1960-1980). Tal política habitacional, concentrada na esfera federal, tanto tinha relação com uma medida econômica desenvolvimentista de aumentar a oferta de casas e empregos através da ampliação (artificial) da indústria da construção civil; quanto detinha um conteúdo civilizatório, pois a arquitetura linear, reta e vertical dos conjuntos, ou melhor, disciplinar, contrastava com a bricolagem e disposição sinuosa das casas de favela, tendo ainda como objetivo promover a urbanidade de seus moradores (Naback, 2019).

O modelo (utópico) dos conjuntos, no entanto, encontrou limites na própria realidade: a baixa e instável renda dos trabalhadores informais não conseguia cobrir os custos do financiamento e das taxas condominiais. Como apontaram Lícia do Prado

Valladares (1978) e Gabriel Bolaffi (1979), a proposta do BNH não era adequada ao nível de vida da população mais pobre e, ao final, apenas conseguia “resolver” a habitação de uma classe média, composta por funcionários públicos e profissionais liberais. Além disso, ele teve baixo alcance, atingindo uma pequena parcela da população, sem dar conta dos desdobramentos e fragmentações metropolitanas que se consolidariam ao longo dos anos. Assim, do final da década de 1970 em diante, o próprio governo militar abandonaria gradativamente a política dos conjuntos, passando a enfatizar um novo arranjo de diretrizes que colocavam em perspectiva novas medidas sociais para as “margens”, como a urbanização e regularização fundiária das favelas.

Podemos ensaiar aqui, portanto, que a explosão das cidades nas décadas de 1960 e 1970 foi uma disrupção no interior do desenvolvimentismo. Se o desenvolvimento era ditado por uma aceleração do crescimento e pela modernização baseada na forma industrial fordista (burocratização, racionalidade, planejamento, tecnocracia, consumo e poupança), a (dis)forma urbana se sobrepujou a essa disciplina. Algumas análises chegaram a apontar o consumismo e o patrimonialismo das elites latino-americanas como “corrupção” desse desenvolvimento e modernização<sup>6</sup>. Outras procuravam demonstrar que a própria marginalidade era um elemento chave dentro de um processo de acumulação de capital, e da própria industrialização, que ocorria através de uma compressão salarial urbana e alta exploração da mão-de-obra rural, diminuindo os custos da produção<sup>7</sup>.

Entretanto, em que medida a urbanização não foi também o fruto de uma miríade de resistências? Em sua gênese, ocorreu tanto uma liberação de massas que se desenraízam do sistema rural, extremamente violento e oligárquico, quanto brechas políticas para formações de organizações e movimentos que também vão explodir na década de 1970, compondo um terreno de inovação da cidadania<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Cf. *Mudanças sociais no Brasil* de Florestan Fernandes; *Empresário industrial e desenvolvimento econômico* de Fernando Henrique Cardoso (1962); *Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil* de Juarez Lopes (1971).

<sup>7</sup> Cf. O ensaio de Francisco de Oliveira *Crítica à razão dualista* (1972) e o artigo de Paul Singer (1973) *Urbanización, dependência y marginalidad en America Latina*.

<sup>8</sup> Sobre a proliferação de movimentos sociais e protestos na década de 1970, conferir a obra de Eder Sader (1988) *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980*.

### 3. Do abandono do urbanismo utópico ou quando a questão passa a ser: como inserir a informalidade nos circuitos globais da economia?

O “retraimento” das políticas desenvolvimentistas não se fazia apenas presente no Brasil, mas também no cenário internacional. Em 1971, o USAID admite que as políticas de financiamento da habitação haviam sido muito custosas para os mais pobres e nos anos seguintes passa a focar em outras políticas de desenvolvimento de habitações de baixa-renda (Leeds, 1977). O Banco Mundial, que incentivara a construção em larga escala de casas populares com suporte operativo e financeiro do Estado, reconhecia que as medidas de financiamento não lograram atingir as camadas mais pobres da população (Osmont, 2005; Arantes, 2004). Ao contrário, seus resultados apontavam que pesados investimentos públicos e até internacionais acabavam apenas favorecendo as classes médias e altas. Além disso, os benefícios gerados no mercado de empregos somente eram observados em um período curto de tempo<sup>9</sup>. Nesse momento, ocorre uma inflexão no discurso dominante, que vai gradativamente deixar de focar em um modelo urbano moderno, para tratar do espaço urbano existente, em seu aspecto positivo e produtivo.

Um dos melhores exemplos dessa inflexão são os pronunciamentos do presidente do Banco Mundial, Robert McNamara. Em 1975, ele critica os *standards* modernos do urbanismo. Em sua visão, antes de atender as necessidades dos mais pobres, impunham uma série de restrições que dificultavam o acesso aos serviços básicos e à infraestrutura urbana. Em contraponto, o campo da informalidade, que abrigava um setor econômico difuso e heterogêneo, revelava inúmeras atividades produtivas. Estas, mesmo não oferecendo a grau segurança e estabilidade dos empregos e negócios formais, gerava para os pobres as condições de produção de renda nas cidades dos países subdesenvolvidos. Da mesma forma, os espaços de favela e periferia, em razão da precariedade de suas estruturas e de seu *status* jurídico – informal/irregular –, permitiam reduzir o custo de vida na cidade e, algumas vezes, incrementar a renda com atividades comerciais. Seus moradores demonstravam uma capacidade de empreendedorismo e administração, no próprio espaço social de sua moradia, de suas economias e de seus investimentos. Em vez de tentar modernizar o setor informal, era preciso, ao contrário, reconhecer a economia que ali circulava e ajustar novos padrões jurídicos e financeiros a essa “realidade”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Informações obtidas no documento *Housing* do Banco Mundial, publicado em 1975.

<sup>10</sup> Cf. *Address to the board of Governors*, pronunciamento do presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, em 1975. Documento consultado no site da instituição Banco Mundial, disponível em:

McNamara propunha, por exemplo, uma modificação da então política de habitação, pautada na construção em massa de prédios subsidiada pelo Estado, para uma intervenção no ambiente dos assentamentos urbanos, o *site and services*, que visava uma melhoria na infraestrutura e instalação de equipamentos públicos, como escolas, clínicas de saúde, centros comunitários etc. Da mesma forma, no campo do transporte, ele reconhecia uma pluralidade de formas de atender a mobilidade, para além do automóvel individual e do transporte público. Não era um abandono definitivo do modelo moderno de moradia, de serviços públicos ou de transporte; tratava-se da ampliação do escopo das políticas sociais, que tinha a proposta de incluir novas frentes de ação mais adaptadas à realidade social e à capacidade de renda de seus habitantes - *The standard are important, but they must be formulated to meet realistic and attainable objectives* (McNamara, 1975, p. 30)<sup>11</sup>.

Nesse sentido, a política de desenvolvimento urbano não deveria ser apenas a implementação de um modelo moderno de cidade, uma “coleção de arquiteturas elaboradas” ou de teorias do planejamento, mas deveria abranger também o setor informal, em sua própria realidade ou normalidade. O objetivo principal passa a ser a ampliação da “oportunidade de constituir uma vida produtiva na cidade” e, por isso, em lidar com sistemas econômicos diferentes, sem uma pretensão de padronização ou modelização total. A questão voltava-se para: como incluir e prover o acesso a bens públicos a uma população não inserida no circuito dominante na economia?

Na década seguinte, a tese do economista peruano Hernando de Soto (1986) sobre o economia informal reforçou na América Latina uma nova visão sobre a pobreza e o desenvolvimento<sup>12</sup>. Além de uma análise sobre as atividades comerciais da cidade, o economista peruano indicava que toda a vida dos migrantes rurais, desde sua moradia, ao transporte e economia, considerados então como setores marginais, consistiam em um trabalho produtivo que gerava valor e renda. Em suas palavras, tratava-se na verdade de uma condição informal em razão de uma teia de leis que não conseguia corresponder à

---

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/847031468340830397/pdf/420330WP0Box0321445B01PUBLIC1.pdf>>.

<sup>11</sup> O modelo é importante mas ele precisa ser reformulado para atender aos objetivos reais e alcançáveis (nossa tradução).

<sup>12</sup> Na década de 1980, o economista Hernando de Soto publica o livro *El Otro Sanderó* que propunha reformas institucionais que ampliassem o mercado e diminuíssem a pobreza e desigualdade, servindo de contraponto às pautas dos grupos de esquerda comunista, principalmente o grupo guerrilheiro Sanderó Luminoso de vertente maoísta.

realidade econômica e social. Assim, era preciso alterar as instituições legais para baratear os custos de produção e “alcançar a prosperidade” - “dar acesso à integração na vida econômica e social e à concorrência em igualdade de condições” (Soto, 1986, p. 326). De Soto propunha dessa maneira uma simplificação das normas e procedimentos burocráticos, uma descentralização das políticas sociais que costumavam ser executadas pelos órgãos centrais estatais e uma desregulamentação que implicasse em “uma troca nas instituições legais que assegurem uma difusão maciça da propriedade e outorgue a segurança de que qualquer peruano tenha título incontrovertido sobre ela (Soto, 1986 p. 336)”. Em termos gerais, a descentralização e desregulamentação significavam:

[...] Substituir o controle regulatório do Estado sobre a economia por um controle expresso nas decisões judiciais, dar acesso ao mercado e estender os instrumentos facilitadores de direito a todos os cidadãos, aumentar a proporção de recursos disponíveis para que o Estado realize o que os particulares não podem fazer bem, e, por fim, delegar às organizações informais o que elas sabem fazer melhor (Soto, 1986, p. 335).

Vemos nessas duas visões (McNamara e De Soto) um giro de perspectiva, que ao invés de procurar disciplinar a realidade por um modelo, procurou traçar uma outra forma de regulação, a qual não ocorreria mais através de uma ampliação da Administração pública, com órgãos centrais de comando e operação, com base em uma técnica de planificação, pelos quais se pretendia realizar políticas urbanas. Ao contrário, os mecanismos de controle e de segurança (social e econômica) deveriam ocorrer cada vez mais através do campo judiciário, onde as partes poderiam participar pleiteando seus interesses dentro dos procedimentos previstos de ação. Nesse sentido, há uma ênfase maior na gramática jurídica e no discurso do acesso aos direitos, como forma de viabilizar uma governamentalidade cada vez mais descentralizada e distributiva, a qual, ao mesmo tempo, deveria se orientar por certos elementos econômicos de concorrência e eficiência.

Essa forma de regulação traz também uma outra abordagem sobre a questão urbana, abandonando em parte a forma utópica (espelho) sobre o espaço da cidade, para produzir um campo de atuação institucional que levasse em consideração urbano já existente. Sendo assim, a informalidade passa a ser tratada em sua singularidade e positividade (produção de trabalho e renda). Tratava-se, assim, de uma queda de expectativas, de um distanciamento das utopias urbanas modernas e de um

reconhecimento e afirmação de um campo urbano híbrido, que irrompia com a norma (padrão) industrial. Tratava-se, ao certo, de produzir uma *inclusão* do setor informal, de tornar produtivas as margens, através de uma nova gestão do social ou uma nova economia política. Isso poderia ser viabilizado seja pela flexibilização de normas urbanísticas que permitissem o desenvolvimento local de favelas e periferias - o *site and services* por exemplo - , seja por mecanismos formalização da ocupação do solo urbano, através de instrumentos de regularização fundiária e de segurança da posse.

Nota-se que ainda se concebe uma dualidade entre formal e o informal para delinear os espaços na cidade e as políticas urbanas. No entanto, a ideia da regularização dos “territórios marginais” difere da natureza das políticas dos conjuntos, que pretende “integrar” os pobres aos padrões civilistas (legais-urbanísticos) por meio de uma mudança radical da habitação (casa) . A regularização, por sua vez, tem como o vetor predominante a regulação das atividades urbanas através da intervenção no ambiente existente de favelas e periferias, de modo a viabilizar ali a implementação de dispositivos de segurança<sup>13</sup> e de acesso aos direitos, em detrimento de uma maximização da disciplina do espaço e das condutas. Seu propósito gira não apenas em torno da segurança jurídica do ocupante, mas pretende reinsserir os territórios e o que ali é produzido no plano governamental fiscal (sobretudo a aplicação de impostos) e no sistema financeiro privado, cujas transações econômicas são em regra dependentes do título de propriedade. Além disso, busca-se ampliar o alcance dos serviços públicos essenciais, como água, esgoto, distribuição de energia elétrica e telefonia, principalmente através de uma descentralização de sua gestão para o setor privado, a fim de se obter o desenvolvimento das forças sociais (trabalho) que passam a ser tratadas pela forma-empresa (investimento e renda) em detrimento da forma-emprego (salário e poupança).

Algumas críticas apontavam que essas medidas de vertente neoliberal acarretaram um deslocamento de uma concepção de desenvolvimento urbano para a de um ajustamento setorial da cidade, o que correspondia à substituição dos preceitos de planejamento urbano para o da reforma institucional (política e legal) (Osmont, 2005). Isso implicava para além da flexibilização das normas de habitabilidade, uma redução dos

---

<sup>13</sup> Em *Segurança, território e população*, Michel Foucault (2008) aponta como mecanismos de segurança as políticas de previdência, poupança, assistência social, seguradoras e logística. No curso *Em defesa da sociedade*, Foucault (2010) introduz a noção da *guerra* dentro do campo da biopolítica. Conferir como disposto de segurança atual, a militarização atual do urbanismo em *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar* (Stephan Graham, 2018).

recursos públicos destinados às políticas sociais e uma diminuição do padrão de satisfação dos direitos sociais, que seria inferior nos países periféricos em comparação aos países centrais (Arantes, 2004).

Contudo, as transformações político-sociais iniciadas na década de 1970 colocaram um novo horizonte de enunciados sobre a questão urbana que fez desmontar certas concepções modernas de desenvolvimento. Por exemplo, a ONU *Habitat*, instituída nesse período, passa a focar como política de direitos humanos a intervenção ambiental nos assentamentos urbanos (infraestrutura, serviços, moradia e equipamentos públicos), seguida de uma descentralização fiscal e política e de uma ampliação da participação pelo terceiro setor para a realização de políticas sociais. Da mesma forma veremos, no Brasil, o discurso desenvolvimentista, o qual amarrava a questão urbana à ideia de nação e ao enunciado da integração, perder força para uma concepção do urbano cada vez menos industrial (fordista) e mais descentralizada através da: autonomia federativa do Município criada pela Constituição de 1988; participação do terceiro setor em políticas sociais; privatização de serviços públicos, como transporte, energia e telefonia.

#### **4. (Dis)topias pós-modernas ou as ruínas do projeto de desenvolvimento no marco do neoliberalismo**

Seguindo as transformações no paradigma urbanístico das últimas décadas do século XX nos deparamos com a mudança dos enunciados referentes às normas urbanas. O abandono do urbanismo que funcionava como um espelho, isto é, a partir da sobreposição da cidade ideal sobre a cidade real, não significou em um abandono da perspectiva dual. A compreensão da informalidade por meio de uma pragmática dos custos e valores da vida urbana não resultou em uma conformação de seu procedimento, mas de uma adequação com a urbanização dada, a fim de inseri-la no circuito global de políticas e processos econômicos. Isso deveria ocorrer a partir de procedimentos de regularização que, de forma paradoxal, pendiam ora para uma flexibilização ou desregulamentação de normas urbanas ora para uma formalização urbano-territorial.

Nesse sentido, vemos, por exemplo, a partir da década de 1980 ocorrer a proliferação de normas jurídicas urbanas no Brasil que permitiam, de um lado, investimentos públicos em áreas consideradas irregulares; de outro, instrumentos que conferiam um *status* legal, mesmo que diferenciado, às ocupações e edificações dos

assentamentos urbanos. Esse rol de normas tinha como eixos tanto o reconhecimento dos direitos da posse, quanto a existência de mecanismos de acesso à propriedade<sup>14</sup>. Com efeito, houve uma complexidade no tratamento e na gestão do uso do solo urbano, que se distanciava de uma ortodoxia civilista sobre o direito individual de propriedade.

Se as condições urbanísticas passam a ser inseridas dentro de uma zona mais cinzenta do enunciado da informalidade, as favelas e periferias urbanas não deixaram de associadas ao campo ilegalidade ou do crime. Historicamente, esses espaços foram vinculados às práticas desviantes ou à *delinqüência*, tanto atrelada à pobreza (crimes contra a propriedade) quanto à juventude (negra). A partir da década de 1980, porém, tornaram-se áreas conflagradas devido às disputas territoriais do internacional e armado tráfico de drogas e seus conflitos com a polícia. Assim, nos anos 1990, ao mesmo tempo que foram implementados projetos de melhoria e formalização dos assentamentos urbanos, as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro produziram uma forma de gestão urbana que tinha como dispositivo governamental a própria *guerra*.

Como então compreender essa dinâmica de regulação e violência que veio ser sedimentada desde o final da década de 1980? O caso do Rio de Janeiro é interessante para entender, portanto, as contradições ou impasses da proposta neoliberal de desenvolvimento urbano. Na década de 1990, o projeto Favela Bairro, uma política de urbanização que procurava implementar infraestrutura e serviços nos “assentamentos populares”, foi executada concomitantemente à escalada de guerra que ganhou a política de segurança pública, tratando as favelas enquanto zonas de exceção. Se tal dinâmica se consolidava como um dos paradigmas de governança urbana, ela não lograva superar o impasse de como tornar produtivo tais territórios, nos termos agora do empreendedorismo e da regularização.

A década de 2000, em contraposição, vai ser marcada por um discurso positivo e esperançoso de “retomada” de tais espaços junto com a pretensiosa “virada” da economia da cidade, em recessão considerável desde a década de 1970<sup>15</sup>. Isso seria “possível”, de um

---

<sup>14</sup> Dentre os instrumentos jurídicos gerados a partir do marco constitucional de 1988, podemos citar: as Zonas de Especial Interesse social; a usucapião especial urbana e o direito à moradia; a função social da propriedade; a concessão de uso especial para fins de moradia e concessão real de uso.

<sup>15</sup> Cf. *Rio: a hora da virada*, organizado pelo economista André Urani (2011) e *Rio de Janeiro: um estado em transição*, organizado por Armando Castelar Pinheiro e Fernando Veloso (2012). Ambas obras ainda colocavam no rol da mudança a implementação de políticas de distribuição de renda (Bolsa família, dentre outras), além da racionalização do funcionamento da Administração Pública.

lado, pelo projeto da Unidade de Política Pacificadora (UPP), que pretendia reduzir os enfrentamentos bélicos nas comunidades e, ao mesmo tempo, permitir um processo (austero) de formalização dos serviços e das condições da habitação; de outro, pelo aquecimento de investimentos financeiros e públicos, que partiria, em primeiro lugar, do setor extrativista (petróleo) - beneficiado pelo crescimento da demanda e dos preços das *commodities* no mercado internacional, tornando-se uma importante fonte orçamentária (*royalties*) - e, em segundo lugar, de uma aliança federalista entre a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro, tendo como símbolo da união a realização de dois importantes megaeventos (Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016) sediados na cidade do Rio de Janeiro. E aqui está um importante aspecto a ser considerado. Se seguirmos a ideia de que o neoliberalismo promove uma política de desenvolvimento por ajustamento, isso não resultou em um urbanismo balizado por baixo ou “reduzido” em escala. Ao contrário, havia, desde a década de 1970, uma renovação na ideia de grandes projetos culturais e arquitetônicos, que passavam a ter um teor monumental, em interface com um devir metrópole (da desmedida e do excesso) das cidades globais<sup>16</sup>.

Nesse sentido, a cidade do Rio de Janeiro passou a receber grandes projetos urbanísticos - construção de grandes e custosos estádios e museus, renovação de zonas portuárias, reformas de aeroportos, abertura de grandes vias de acesso, construção de portos etc. -, que seriam executados em um curto período de tempo (em torno de oito anos). A *aceleração* a que foram submetidas as dinâmicas urbanas, ou o salto que se pretendia realizar, relembra em muitos aspectos as políticas desenvolvimentistas das décadas de 50, 60 e 70. Entretanto, se ainda havia algum resíduo de utopia do desenvolvimento, esta não seria mais endereçada a uma modernização/industrialização da sociedade, baseada em planos padronizados e disciplinares; a transição, dessa vez, estava relacionada ao projeto de globalização ou à empreitada de virar uma “cidade global”. Ou seja, tentava-se tornar a cidade do Rio de Janeiro em um espaço produtivo ou um ator (*player*) global, o que seria viabilizado mediante investimentos setoriais - com o extrativismo como alavanca - e pela mobilização e modulação das forças sociais por medidas de incentivo econômico (potencialização das práticas empresariais e do *ethos* empreendedor), de regularização (formalização) e políticas de segurança (pacificação).

---

<sup>16</sup> Nesse sentido, vale conferir as reflexões de Rem Koolhaas (2008) em *Nova York delirante*, assim como o texto de Antônio Negri sobre elas, em *Dispositivo metrópole. A multidão e metrópole*, acessível em: <<http://twixar.me/jthT>>.

Hoje, porém, boa parte dos grandes projetos parece ter se transformado em ruína<sup>17</sup>. Podemos levantar diversos exemplos desse desmoronamento. Primeiro, a insatisfação do “pacto” federalista, manifestada desde os protestos de junho de 2013, quando se indicava a balança “injusta” dos custos das obras monumentais, feitos em detrimento de serviços e políticas sociais, como transporte, saúde e educação; indignação sobressaltada pelos processos criminais contra a governança anterior (público-privada nas três esferas do Estado), no marco da operação “Lava Jato”, que correlacionavam os preços (altos) das tarifas à própria gestão corrupta. Segundo, a crise econômica do estado do Rio de Janeiro, impulsionada pela desvalorização dos preços do petróleo desde 2014, o que revelou a grande dependência econômica e financeira da região na indústria petrolífera, bem como a incapacidade de mobilizar e potencializar outras frentes econômicas. Terceiro, o consequente desemprego e a derrocada no sistema orçamentário dos municípios e do estado fluminense (vinculado à economia extrativista), o que afetou os investimentos públicos, bem como a manutenção de políticas de segurança pública como a UPP, igualmente desgastadas e alvo de protestos pelos inúmeros casos de arbitrariedades, execuções e até de corrupção. Quarto, a incapacidade do estado fluminense em conter os focos de violência (confrontos armados, assaltos e assassinatos), abrindo espaço para uma intervenção federal em 2018.

No entanto, o fracasso da “virada” do Rio de Janeiro não se apresenta apenas enquanto uma crise política do Estado ou na política econômica extrativista. Ela explicitou um *modus operandi* mafioso que subsistia na gestão econômica do estado e da cidade<sup>18</sup>, bem como engendrou uma expansão do domínio territorial de milícias<sup>19</sup>. Se havia uma tentativa de tornar produtivos os espaços da cidade, incluindo as favelas e periferias, o desmoronamento das políticas de regulação (regularização, urbanização de

<sup>17</sup> Podemos citar como exemplo: o abandono dos estádios do Parque Olímpico; o fracasso em manter o projeto de PPP do Porto maravilha, com grande oneração para Caixa Econômica Federal; a decepção do Campo de Golfe da Barra, com baixo lucro para a gestão privada; por fim, os onerosos termos contratuais do VLT -Veículo Leve sobre Trilhos para o poder público. Informações obtidas por veículos jornalísticos como *O Globo*, *Estadão*, dentre outros.

<sup>18</sup> Além dos processos de corrupção que atinge a cúpula do PMDB, podemos apontar como prática política mafiosa o aumento desde 2015 de assassinatos de vereadores, tendo como principal caso o de Marielle Franco. Cf. *O Globo*, Mortes na Baixada do RJ: veja quem são os 13 assassinados em 9 meses, 10 de setembro de 2016. Disponível em:

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2016/noticia/2016/09/mortes-na-baixada-do-rj-veja-quem-sao-os-13-assassinados-em-9-meses.html>

<sup>19</sup> Cf. Reportagem do *Nexo*, *Em que áreas as milícias atuam. E como elas se financiam*, de 22 de julho de 2019. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2019/07/22/Em-que-%C3%A1reas-as-mil%C3%ADcias-atuam.-E-como-elas-se-financiam>>.

favela ou pacificação) cedeu espaço para a forma miliciana de controle e apropriação das forças sociais urbanas mais pobres. Nesse sentido, Achille Mbembe (2018) chama de necropolítica a profusão da guerra (ou do *direito de matar*) enquanto gestão populacional, que ocorre na África desde o processo pós-colonial, onde grupos paramilitares cresceram concomitantemente à erosão do Estado (por instabilidade monetária e fragmentação espacial) e à expansão territorial das atividades extrativistas - “Na maioria dos lugares, o colapso das instituições políticas formais sob pressão da violência tende a conduzir à formação de economias de milícia”.

Estamos diante de uma distopia ou de uma degeneração da economia política neoliberal na periferia? Se na década de 1980 Hernando de Soto formulou medidas neoliberais frente à expansão das guerrilhas comunistas, que para ele ameaçavam a democracia, agora percebemos que os mecanismos de regulação ora se confrontam ora se entrelaçam com outras “realidades” (normalidades), em que há um regime de forças ao largo de um regime de direitos. Nos parece, de todo modo, que o problema se situa ainda no interior de um impasse governamental, isto é, da capacidade de desenvolver mecanismos de segurança (biopolítica)<sup>20</sup> sobre a população e o território, em que o desenvolvimento da economia (renda) se encontre indissociável à vida (bio).

## Bibliografia

ARANTES, P. *O Ajuste Urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. 2004. 1 v. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, n. 83, p. 103-127.

BONDUKI, N. G. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 2. ed. São Paulo: FAPESP, 1998. 342 p.

BANCO MUNDIAL. *Housing policy paper*. 1975. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/851191468322761186/Housing-policy-paper>>. Acesso em: 31 jan. 1975.

CARDOSO, F. H. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro 1964. 196p.

CHOAY, F. *A regra e o modelo*. São Paulo: Editora Prospectiva, 1985;

<sup>20</sup> Aqui se trata dos dispositivos biopolíticos de proteção social e não da política composta e exercida por órgãos e agentes estatais de repressão e policiamento.

\_\_\_\_\_. *O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. 5ª ed. São Paulo: Editora Prospectiva, 2000;

FERNANDES, F. *Mudanças Sociais no Brasil*. [S. l.]: Global editora, 2013.

FOUCAULT, M. *Em defesa da Sociedade*: curso no Collège de France. Tradução Maria Ematina Galvão. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010;

\_\_\_\_\_. *Segurança, Território e População*: curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

LEFEBVRE, H.. *A Revolução Urbana*. Tradução de Sergio Martins. Belo Horizonte: Ed. UGMG, 1999

\_\_\_\_\_. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias São Paulo: Centauro, 2001

GRAHAM, S. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo, 2016.

LOPES, J. R. B. *Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil*. [2º ed.] São Paulo: Ed. Nacional, 1971. 215 p

KOOLHAAS, R. *Nova York delirante: um manifesto retroativo para Manhattan*. Tradução Denise Bottmann. São Paulo: Cosac Naify, 2008

MACNAMARA, R. S.. *Address to the Board of Governors*. 1975. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/847031468340830397/pdf/Address-to-the-Board-of-Governors-by-Robert-S-McNamara.pdf>>. Acesso em: 01 set. 1975.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*, São Paulo: n-1, 2018.

MEIER, G. M.; DUDLEY, S. (ed.) *Les pionniers du développement*. Publié par le Banque Mondiale [Publicado pelo Banco mundial]. Paris, Économica, 1988. p. 3-26

NABACK, C.; OLIVEIRA, T. (orientadora). *A formação discursiva dos direitos urbanos no Brasil: humanismo e marxismo na proposta de Reforma Urbana (1975-1988)*. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2019.

NEGRI, A. Dispositivo MetrÓpole. A Multidão e a MetrÓpole. In: *Lugar Comum*, n. 25-26. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010, p. 201-2018.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003. Disponível em: <[goo.gl/YpOEit](http://goo.gl/YpOEit)>. Acesso em 08 de agosto de 2016

OSMONT, A. *Développement urbain, ou ajustement sectoriel des villes ?*: La politique urbaine de la Banque mondiale. 2005. Disponível em: <<https://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article63>>. Acesso em: 26 set. 2005.

PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. *Rio de Janeiro: um estado em transição*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980*. 1.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SINGER, P. Urbanización, dependência y marginalidade em América Latina. In: CASTELLS, Manuel (org.). *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

SOTO, H. *El Otro Sendero*. Quito: Instituto Libertad, 1987.

URANI, A.; GIAMBIAGI, F (org.). *Rio: a hora da virada*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.